

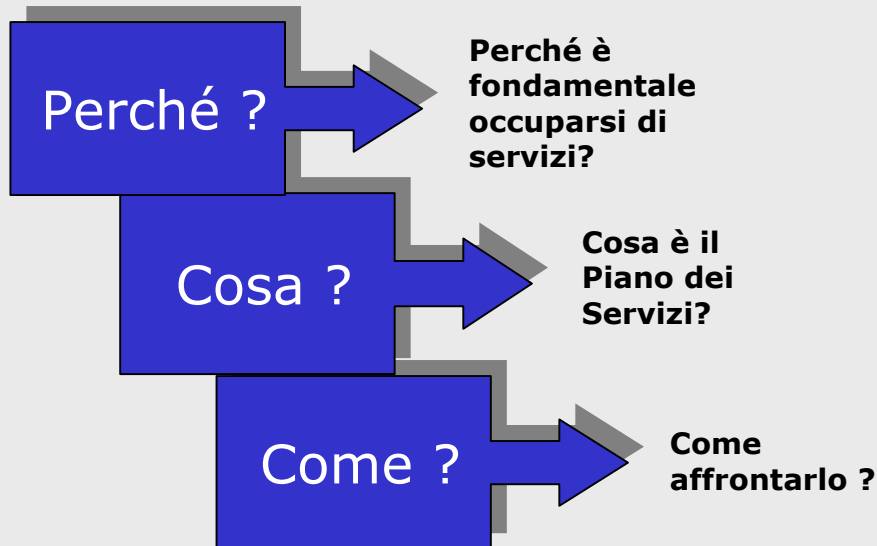


**Regione Lombardia**

*Territorio e Urbanistica*

# PIANO DEI SERVIZI

**Linee guida alla redazione**



**Coordinamento Istituzionale**

*Mario Rossetti*

**Coordinamento generale**

*Giulia Rota*

**hanno collaborato**

***Per la Regione Lombardia:***

*Mario Covelli*

*Roberto Valentinelli*

***Per il Dipartimento Interateneo  
di Pianificazione Territoriale e  
Urbanistica – Università "La Sa-  
pienza" – Roma:***

*Franco Karrer*

*Manuela Ricci*

***Dottorande Politecnico di Milano  
- Facoltà di Architettura -***

***Dipartimento BEST:***

*Anna Maria Maggiore*

*Alessandra Oppio*

***Comune di Abbiategrasso:***

*Marino Pizzigoni*

*Emilio Guastamacchia*

***Comune di Limbiate:***

*Franco Zinna*

*Laura Ferrari*

***Consulente legale***

*Maria Lucia D'Ettorre*

*Il 16 febbraio 2005 il Consiglio Regionale Lombardo ha approvato la nuova "Legge per il Governo del Territorio", che attribuisce al Piano dei Servizi il ruolo di atto costitutivo del nuovo Piano di Governo del Territorio (PGT) dei comuni.*

*Questo cambio di ruolo del Piano dei Servizi, che assurge alla dignità di strumento autonomo, luogo centrale delle attività di governo della struttura pubblica e di interesse pubblico dei comuni, ha potuto essere configurato a seguito delle esperienze applicative del precedente strumento, introdotto dalla legge regionale 1/2001, oggi abrogata.*

*Dalle medesime esperienze nasce anche la presente pubblicazione, che ha lo scopo di sintetizzare i risultati degli approfondimenti e delle sperimentazioni degli anni più recenti, fornendo agli Enti Locali e ai tecnici uno strumento metodologico di lavoro.*

*Il cambiamento strategico nella funzione degli Enti Locali, che la nuova legge regionale opera, ri-*

*chiede un'adeguata formazione dei soggetti coinvolti nel governo dei processi.*

*Le "Linee Guida alla redazione del Piano dei Servizi" rappresentano un primo contributo in tal senso.*

## **A chi sono rivolte le linee guida?**

*Le Linee guida sono rivolte:*

- agli amministratori, in quanto sono state predisposte nell'ottica di chiarire come il Piano dei Servizi non costituisca uno strumento "neutro", ma una sede di scelte, da effettuare anche sulla base del Programma del Sindaco e dei documenti di programmazione in genere ed in particolare di quelli di bilancio;*
- al personale tecnico degli enti locali, in quanto le Linee guida intendono segnalare un abaco di metodi e tecniche di cui servirsi per redigere e gestire un Piano dei Servizi.*

*Le linee guida sono rivolte non solo a quanti sono impegnati nel settore urbanistico, ma anche a quanti operano nei diversi settori che erogano servizi (sociali, culturali sportivi, di assistenza, ecc.).*

*L'utilità delle Linee guida può essere estesa anche ad ammini-*

*strazioni diverse dall'ente locale, che erogano servizi sul territorio e che con l'amministrazione comunale intendano intrattenere (o intrattengano) rapporti di coordinamento per raggiungere una maggiore efficacia/efficienza del servizio erogato.*

*L'attenzione rivolta a questa pluralità di soggetti (sia all'interno che all'esterno della struttura amministrativa pubblica) già evidenzia "l'interpretazione" (successivamente specificata e dettagliata) che le Linee guida intendono proporre del Piano dei Servizi: strumento di sintesi in grado di tessere una rete di integrazione di settori di intervento sul territorio e con il territorio.*

## **Come usarle?**

*Le Linee guida non prefigurano un modello rigido e "obbligato" per la costruzione del Piano dei Servizi.*

*Le esperienze fin qui condotte, in particolare si fa riferimento a quelle sviluppate seguendo la legge regionale lombarda n. 1/2001, oggi abrogata dalla nuova legge regionale per il governo del territorio, hanno mostrato, infatti, un forte radicamento alla logica e alla pratica degli standard urbanistici e, comunque, una solerte attenzione a seguire le indicazioni della Circolare applicativa della suddetta legge.*

*Pochissimi sono stati i tentativi di innovare il "prodotto", anche in relazione alle problematiche che sono successivamente intervenute, soprattutto in campo sociale (ad es. l'attuazione della legge 328/2000 sulla socio-assistenza, il dibattito sulle leggi nazionale e regionale per il governo del territorio, ecc.).*

*In relazione a ciò, l'intento delle Linee guida è quello di "mettere insieme" e di offrire all'utente una serie di percorsi possibili per la costruzione e gestione del Piano dei Servizi, che sarà l'utente stesso a scegliere, ad articolare, a "contaminare" in base agli obiettivi dell'ente e alle caratteristiche del proprio territorio.*

*Le Linee guida sono strutturate in fasi, che non disegnano una rigida e necessaria successione temporale, ma che, piuttosto, costruiscono un percorso sul quale è possibile attivare un processo di andata e ritorno continuo, che è nella facoltà dell'Ente di articolare, arricchire e "modellare". Questa è l'unica modalità che permette di evitare, come accennato, la rigidità di un modello precostituito, che potrebbe non adattarsi né al territorio, nelle sue qualificazioni identitarie, né all'organizzazione, né alla struttura e agli obiettivi dell'Ente.*

*Le diverse fasi della redazione del Piano dei Servizi sono affrontate in forma sintetica, descrittiva del*

*tema e "critica" rispetto ad alcune esperienze realizzate e in corso e si avvalgono di una serie di grafici e di qualche esemplificazione particolarmente significativa del tema trattato.*

*Al CD allegato si rimanda per la documentazione relativa a esperienze, normative specifiche, ecc. (riguardanti non solo i Comuni della Regione Lombardia) che vengono presentate al lettore direttamente sul CD o attraverso la possibilità di consultare siti linkati.*

*Il "materiale" così offerto, che non pretende di essere esaustivo rispetto alle problematiche trattate, consente agli Enti di riflettere e ragionare, attingendo dalle Linee guida alcuni elementi per avviare un proprio percorso di costruzione e gestione del Piano dei Servizi.*

*Obiettivo delle Linee guida è, anche, contestualmente, quello di evidenziare fattori di successo e di criticità delle esperienze svolte per proseguire sulla strada del-*

*l'innovazione, attivando una rete di scambi delle buone pratiche.*

*Le fasi "operative" sopra richiamate sono precedute da due capitoli ("Perché è fondamentale occuparsi di servizi?", "Cosa è il Piano dei Servizi?"), che inquadrano la problematica generale dei servizi e affrontano il tema della loro programmazione e attuazione, al fine di costituire quella cornice di riferimento, culturale e concettuale, senza la quale le fasi operative non avrebbero radici e giustificazioni.*



**Perché è fondamentale  
occuparsi di servizi?**

Il miglioramento delle relazioni tra amministrazione pubblica e cittadini è oggi una necessità fondamentale.

In una organizzazione e gestione amministrativa più vicina ai territori e più efficiente lo sviluppo della qualità dei servizi assume un ruolo essenziale perché, attraverso di essa, i cittadini possono constatare in modo concreto la capacità dei Comuni di dare risposta alle loro esigenze ed aspirazioni.

Ma per fare questo occorre innescare un dialogo con i cittadini utenti dei servizi per conoscere il loro punto di vista, ma anche per responsabilizzarli, considerandoli come partners, perché la qualità dei servizi è un problema di tutti. Infatti la qualità dei servizi determina la qualità della vita e il livello di coesione territoriale, economica e sociale.

Da questi fattori dipende il funzionamento solidale e democratico della società e la competitività territoriale, fondamentale per

attrarre nuovi investimenti e nuovo lavoro.

La qualità dei servizi pubblici è una necessità perché:

- permette di rispondere alle esigenze di cittadini, che sono oggi meglio informati di un tempo e, quindi, in grado di comparare i servizi pubblici e quelli privati;
- contribuisce a soddisfare bisogni crescenti ed in continua evoluzione;
- sviluppa la coesione sociale e il senso di sicurezza e di appartenenza alla collettività locale;
- condiziona la legittimità e l'efficacia dell'azione pubblica, senza la quale l'autorevolezza della pubblica amministrazione è messa in forse.

Ma per una reale efficacia dell'azione pubblica nell'ambito dei servizi si deve tener conto di alcuni fattori fondamentali:

- occorre valutare accuratamente la specificità di ogni singolo territorio, che è matrice fondamentale dell'identità collettiva;
- i bisogni devono essere consi

derati globalmente e implicano, per dare loro una adeguata risposta, una molteplicità di servizi, da considerare nelle loro interdipendenze e possibili relazioni, anche di partenariato pubblico/privato;

- i diversi attori del processo di erogazione dei servizi devono essere coinvolti in una azione comune di costruzione dei servizi, che sarà tanto più efficace quanto più sarà rispettosa dell'interesse generale, pur nella considerazione degli interessi dei singoli;

- occorre innescare un processo di ascolto, partecipazione, valorizzazione delle iniziative spontanee

# La spirale del deficit di performance dei servizi pubblici

**disinvestimento e  
demotivazione**

**deficit di  
performance  
dei servizi pubblici**

**insicurezza**

**squilibri  
sociali**

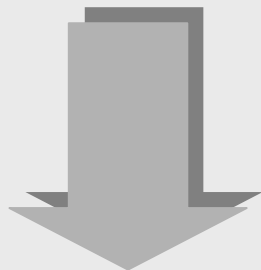
**aggravamento  
dello squilibrio  
sociale**

**abbandono**

**degrado  
dell'ambiente e del  
contesto di vita**

**degrado economico**

# Le politiche di servizio devono trattare i grandi temi trasversali:



povertà ed esclusione sociale

vulnerabilità sociale derivante dalla modificata struttura del mercato del lavoro

invecchiamento della popolazione

status sociale delle donne

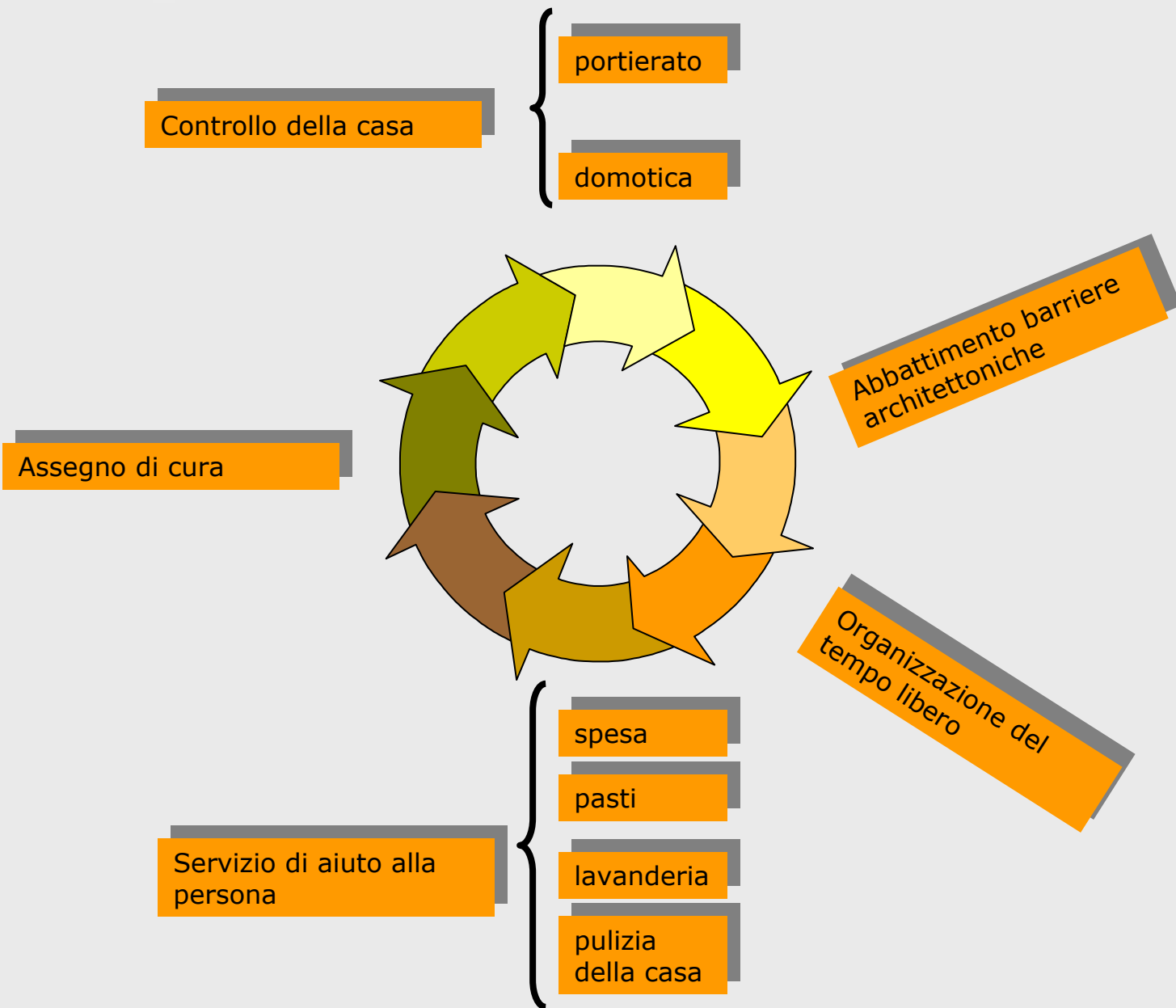
presenza crescente di popolazioni immigrate

riconoscimento del degrado urbano come problema di habitat sociale



politiche di servizio mirate, da attuarsi attraverso una molteplicità di servizi, considerati nelle loro interdipendenze e relazioni, anche di partenariato pubblico/privato

# Area anziani: il sostegno alla residenzialità richiede un insieme integrato di servizi



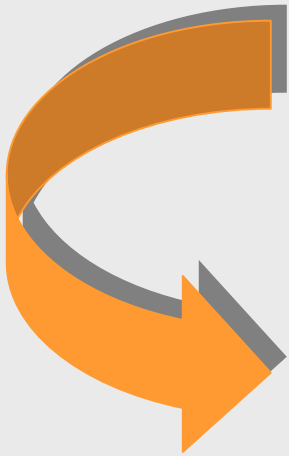
# **I beni comuni che le politiche sociali sono chiamati a salvaguardare e produrre sono:**

la coesione sociale

la valorizzazione delle  
risorse umane

dalla integrazione del singolo  
individuo

alla creazione di un tessuto  
sociale integrante



## un esempio

In Italia la famiglia è stata tradizionalmente usata come ammortizzatore sociale, assegnando alla donna funzioni di cura all'interno della famiglia



Carenza di servizi a supporto del lavoro femminile

### **La carenza di servizi rende difficile l'inserimento delle donne nel mondo del lavoro**

- L'Italia è terza in Europa nella classifica della disoccupazione femminile
- Il 30% delle madri non torna al lavoro dopo la maternità
- Le donne occupate e con responsabilità familiari lavorano da 9 a 15 ore alla settimana in più rispetto ai loro compagni

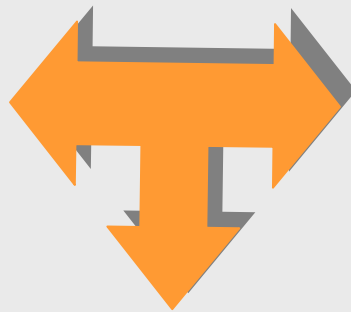
# **La carenza di servizi non favorisce la crescita della natalità**



La popolazione italiana è la più vecchia del pianeta

L'Italia detiene il record mondiale di denatalità: 1,24 figli per donna

**crescita demografica**



**Immigrazione**

**sono fattori fondamentali dello sviluppo**

Ma la vera chiave dello sviluppo e della diffusione del benessere nelle economie avanzate è la partecipazione delle donne al mercato del lavoro

## Perché?

perché alza il reddito delle famiglie



incremento dei consumi

incremento delle opportunità per i figli

perché crea a sua volta nuova occupazione



ogni 100 donne occupate 15 nuovi posti di lavoro nel settore dei servizi

Il tasso di occupazione femminile è uno degli indicatori fondamentali del livello raggiunto da una società, perché indica la capacità di perseguire quella **“strategia di inclusione”** che costituisce strada obbligata delle economie nella competizione globale



**sostegno alla natalità**

**conciliazione tra lavoro e  
maternità**

**Inoltre le attività di cura alla persona sono  
il futuro del terziario**

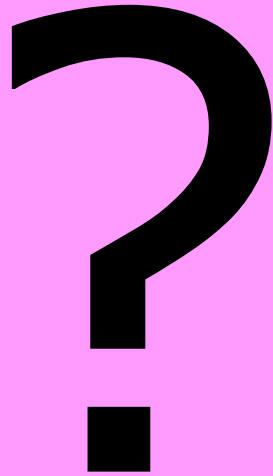
**e..... non sono soggette a delocalizzazione**



Occorre investire in servizi

Occorre studiare politiche del tempo che aiutino a conciliare lavoro e  
cura della famiglia

Occorre ridisegnare il modello di cittadinanza in modo più attivo e più  
ricco di libertà di scelta (personalizzazione dei servizi)



**Cosa è  
Il Piano dei Servizi?**

Il Piano dei Servizi è stato introdotto nella legislazione lombarda con la legge regionale n.1/2001 che lo aveva delineato, all'articolo 7, come elaborato obbligatorio del Piano Regolatore Generale, per l'attuazione di una concreta politica dei servizi di interesse pubblico.

Con tale legge lo standard urbanistico era stato ripensato, passando da un disegno astratto e onnicomprensivo della rete dei servizi alla redazione di un progetto coerente ed integrato di offerta, valutato nella sua fattibilità, con funzione, oltre che di soddisfazione della domanda, di effettiva qualificazione di un territorio e di sostegno alla sua competitività.

La nuova legge regionale per il governo del territorio, ribadendo questa impostazione, dà al Piano dei Servizi dignità autonoma, nell'ambito degli strumenti costitutivi del Piano per il Governo del Territorio (PGT)

La ridotta disponibilità di risorse

finanziarie da parte degli Enti locali e il prevalere dei problemi della città esistente rispetto ad un disegno di espansione, che un tempo costituiva la preoccupazione centrale dell'urbanistica, spingono sempre più le amministrazioni locali a considerare con nuova attenzione i problemi della gestione della città in tutte le sue componenti.

Così la pianificazione di tipo predittivo, che ha rappresentato fino a pochi anni fa la parte predominante della pianificazione urbanistica, viene sostituita, di fatto, nel nuovo strumento legislativo, da quella di programmazione e gestione.

Il Piano dei Servizi rappresenta, in questa ottica, il punto di partenza e di arrivo dell'azione dei diversi soggetti che operano nel campo dei servizi alla popolazione e alle imprese e, in quanto tale, costituisce il punto di equilibrio tra domanda ed offerta di servizi, cioè l'offerta sostenibile, con il concorso di tutti i soggetti (pub-

blici, privati, no profit, terzo settore) chiamati a concorrere alla sua realizzazione.

Si identifica, inoltre, con una sorta di "listing", composto da servizi spaziali (erogati in attrezzature) e servizi a-spaziali (per i quali non occorrono attrezzature, ma che richiedono comunque un'organizzazione ad hoc) come guida alla gestione da parte dei Comuni anche della cosiddetta "urbanistica consensuale", che si basa sulla concertazione pubblico-privato, alimentando la nutrita gamma di nuovi strumenti complessi di programmazione.

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

E' garanzia, inoltre, di trasparenza delle operazioni, in quanto fornisce certezze al promotore derivanti dalla conoscenza di o-

biettivi ed esigenze generali o di specifiche parti di città, utili alla concezione dei progetti di intervento.

Il Piano dei Servizi si configura come uno strumento principalmente di programma: atto, cioè, che coordina ed orienta plurimi centri di spesa in funzione di finalità ed obiettivi di sviluppo predeterminati, pur avendo ricadute anche in termini di disegno del territorio, in quanto struttura portante del sistema urbano e, in particolare, dello spazio pubblico della città.

**Il Piano dei Servizi è stato introdotto nella legislazione lombarda con la L.R.1/2001 e riconfermato nella nuova legge regionale per il Governo del Territorio.**

Il "Piano dei Servizi" è lo strumento per l'attuazione di una concreta politica dei servizi di interesse pubblico.

**Il Piano dei Servizi rappresenta lo strumento di transizione dallo standard *quantitativo* a quello *prestazionale*.**

Esso si pone quale elemento cardine del collegamento tra le politiche di erogazione dei servizi, nei loro riflessi urbanistici, e le problematiche più generali di regolazione degli usi di città, che complessivamente interloquiscono nella determinazione della qualità della vita urbana.

Il concetto di standard prestazionale compare per la prima volta nella legislazione lombarda con la legge regionale n.9/1999 sulla Programmazione Integrata di Intervento (P.I.I.)

Attraverso questo concetto si attua il passaggio da uno standard cogente, atemporale e decontestualizzato, ad uno strumento di qualità urbana ed ambientale, che privilegia la realizzazione del possibile, rispetto ad un'ipotesi di quadro ideale, ma sovente irrealizzato.

## Il Piano dei servizi :

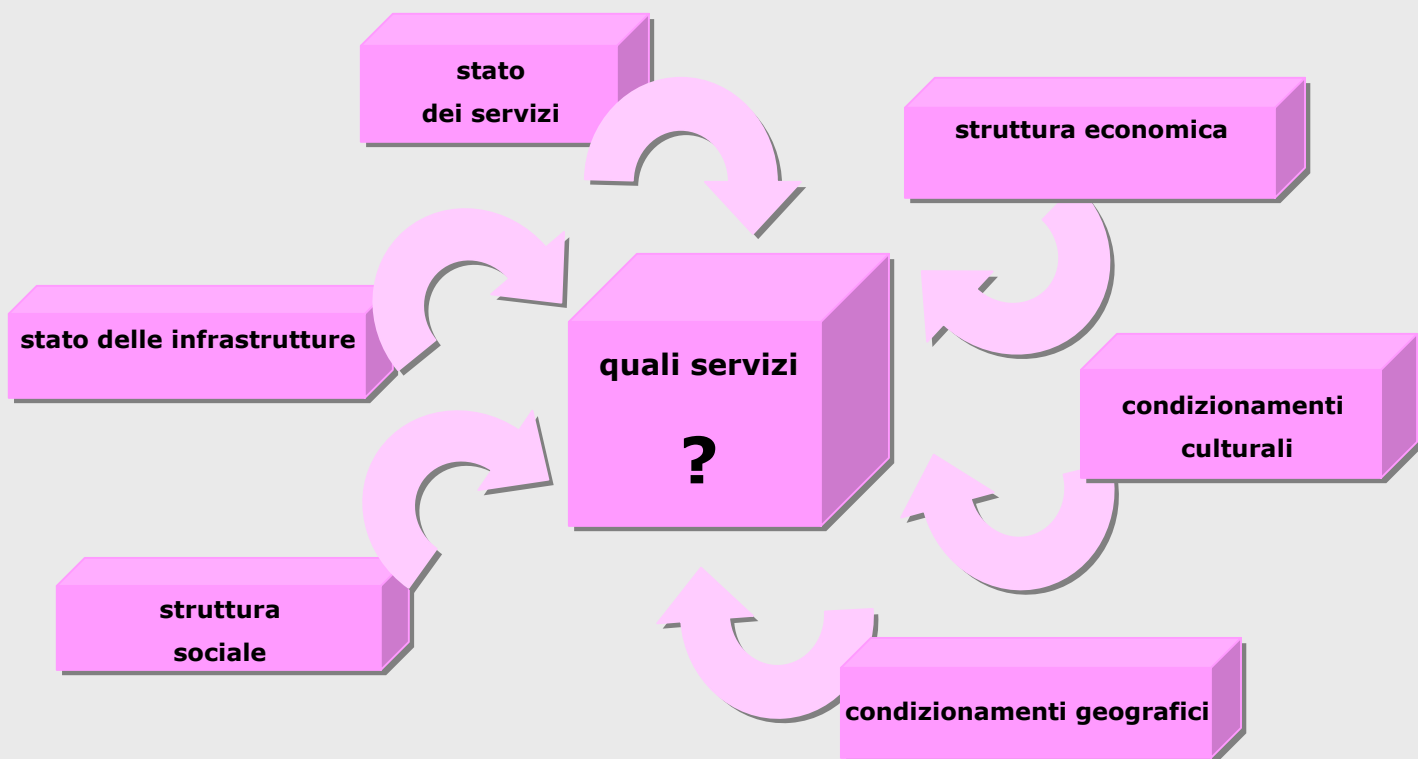
- Attua il ripristino del vero significato della parola "standard":

**standard = obiettivo = traguardo**

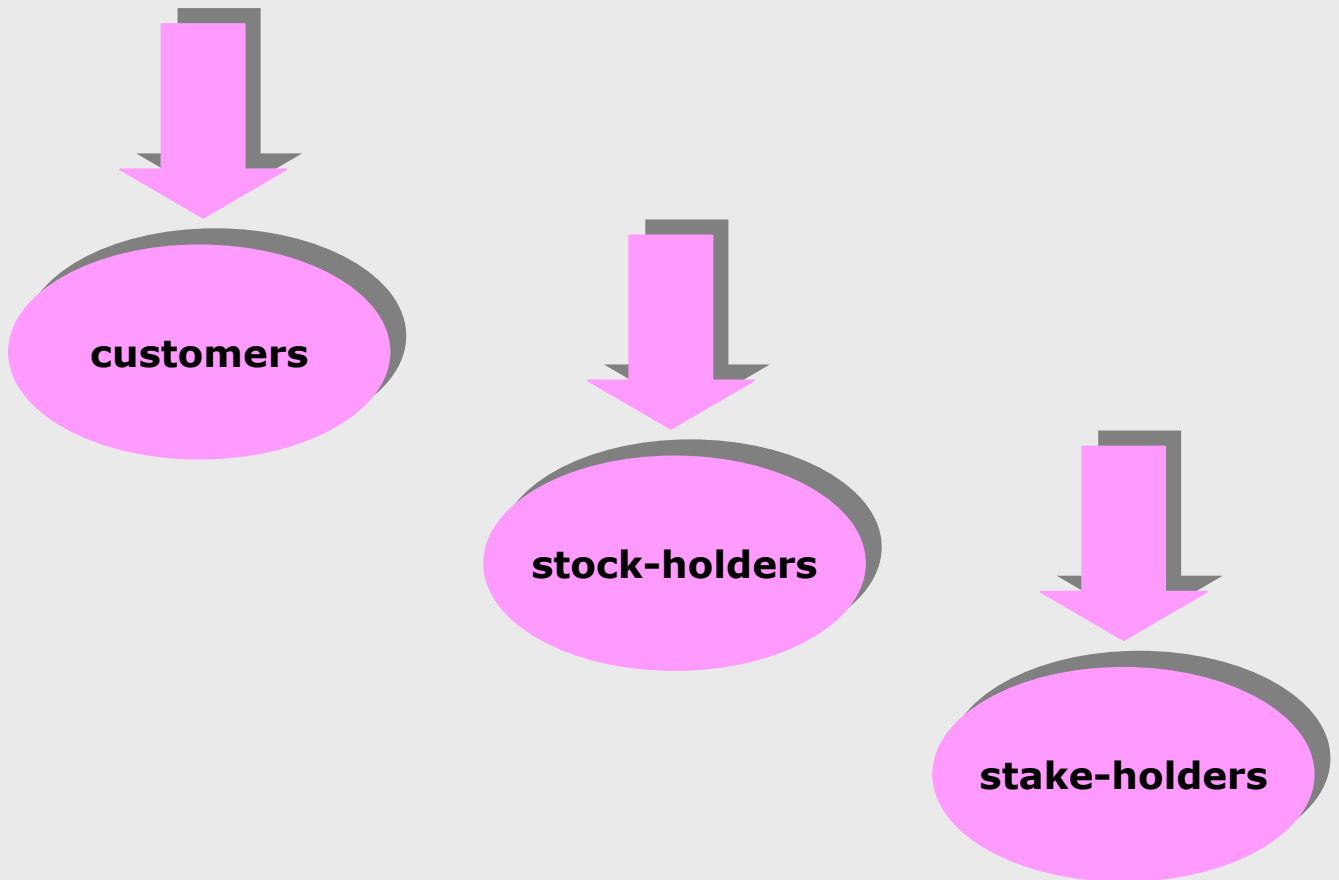
- Il piano ha natura di patto o contratto attraverso il quale gli obiettivi vengono sanciti come traguardi che la comunità locale, tramite la sua Amministrazione Pubblica vuole raggiungere

Si viene, infatti, affermando il principio che servizio pubblico è quella attività che, in un dato momento storico e in una determinata società, viene percepito come fondamentale per il mantenimento e lo sviluppo della società stessa

Non esiste una regola valida per tutti, in quanto le variabili in gioco sono molteplici:



Come l'impresa la comunità locale intrattiene rapporti privilegiati con tre tipologie di attori, o gruppi di attori:



# customers



fruttori di servizi  
residenziali



fruttori di servizi  
pubblici



fruttori di servizi  
localizzativi

residenti

imprese locali

non residenti

imprese esterne

**stock - holders**

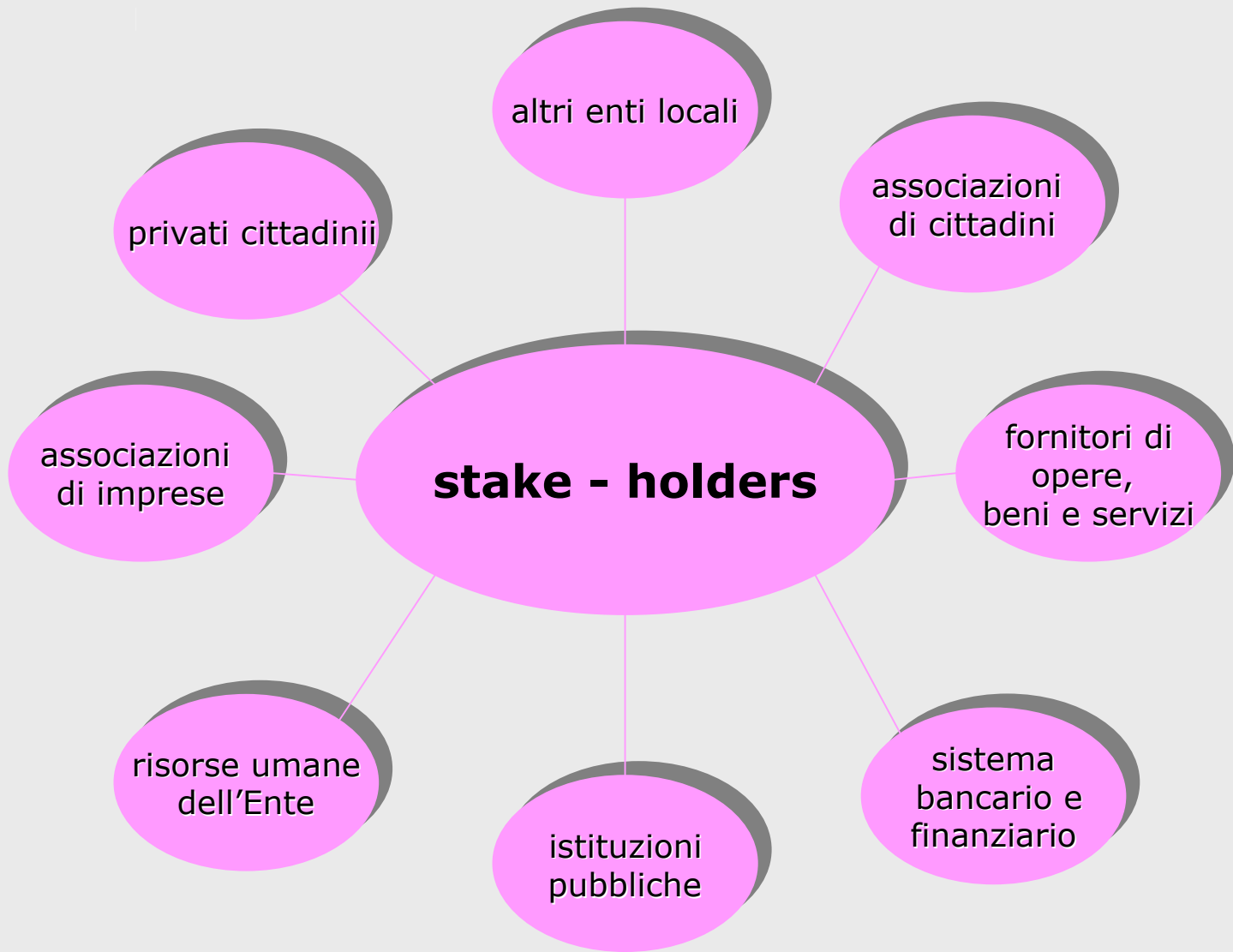


proprietari di:

terreni

fabbricati

infrastrutture



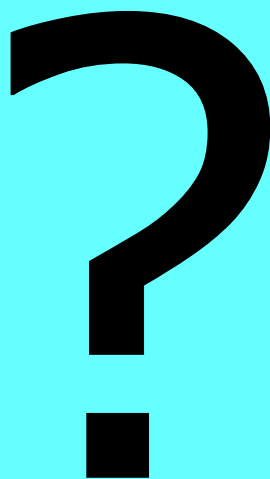
Rispetto a queste tipologie di attori il Piano dei Servizi deve analizzare:

**lo stato dei servizi esistenti**

**il livello di soddisfazione della domanda**

**la domanda aggiuntiva espressa**

**le possibili modalità di risposta**



**Come affrontare la  
redazione del Piano dei  
Servizi?**



# **Fase 1**

**L'inquadramento  
territoriale del  
Comune**

La dimensione territoriale è di fondamentale importanza nella programmazione dei servizi.

Per una molteplicità di Comuni, infatti, l'ambito di vita non coincide con l'ambito comunale e, conseguentemente, risulta di estrema importanza una sua corretta individuazione, che può essere effettuata a partire dalla localizzazione preliminare di un certo numero di servizi sociali, di strutture commerciali e di servizi di base, collocati in ambiti accessibili in un determinato lasso temporale e spaziale.

Tale perimetrazione è fondamentale al fine di valutare, rispetto al suddetto ambito, la presenza di un livello minimo di servizi, anche ai fini della individuazione delle priorità di intervento da affrontare, eventualmente, in forma associata tra i comuni.

Spesso, inoltre, per problemi di competenza nell'organizzazione e gestione di un servizio, la sua implementazione non dipende direttamente dal Comune, che de-

ve, conseguentemente riferirsi ad altri soggetti.

La circolare regionale n. 7/7586 del 21/12/01, redatta ai sensi dell'art. 7, comma 3 della già citata legge regionale n. 1/2001 sottolineava come *"L'estrema parcellizzazione del territorio regionale lombardo in unità amministrative locali ha di fatto contribuito ad un disegno di pianificazione urbanistica quasi sempre progettato tra gli angusti limiti comunali.*

*Il Piano dei Servizi consente di superare questa miopia pianificatoria, che spesso ha causato gravi diseconomie di scala.....".*

La nuova legge regionale per il governo del territorio, a sua volta, sottolinea l'importanza della dimensione territoriale del Piano dei Servizi, sia prevedendo che i comuni con popolazione inferiore ai 20.000 abitanti possano redigerlo congiuntamente e dividerlo a livello operativo e gestionale, sia individuando criteri di definizione della popolazione

utente dei servizi che tengano conto delle gravitazioni e dei movimenti pendolari per motivi di lavoro, studio, turismo e fruizione dei servizi.

L'organizzazione dei servizi secondo un principio di equità presuppone, in linea teorica, che tutto il territorio si giovi dello stesso grado di accessibilità ai servizi, distinti per livelli, mirando anche alla riduzione della mobilità obbligatoria: i servizi debbono essere alla distanza minima dalle abitazioni, compatibilmente con criteri di efficienza ed economicità della loro distribuzione sul territorio.

Quando un comune, per soglia dimensionale, non risulta autonomo nella programmazione e gestione di tutti i servizi di base per la popolazione, la necessità di riferirsi ad un ambito territoriale allargato risulta di immediata evidenza.

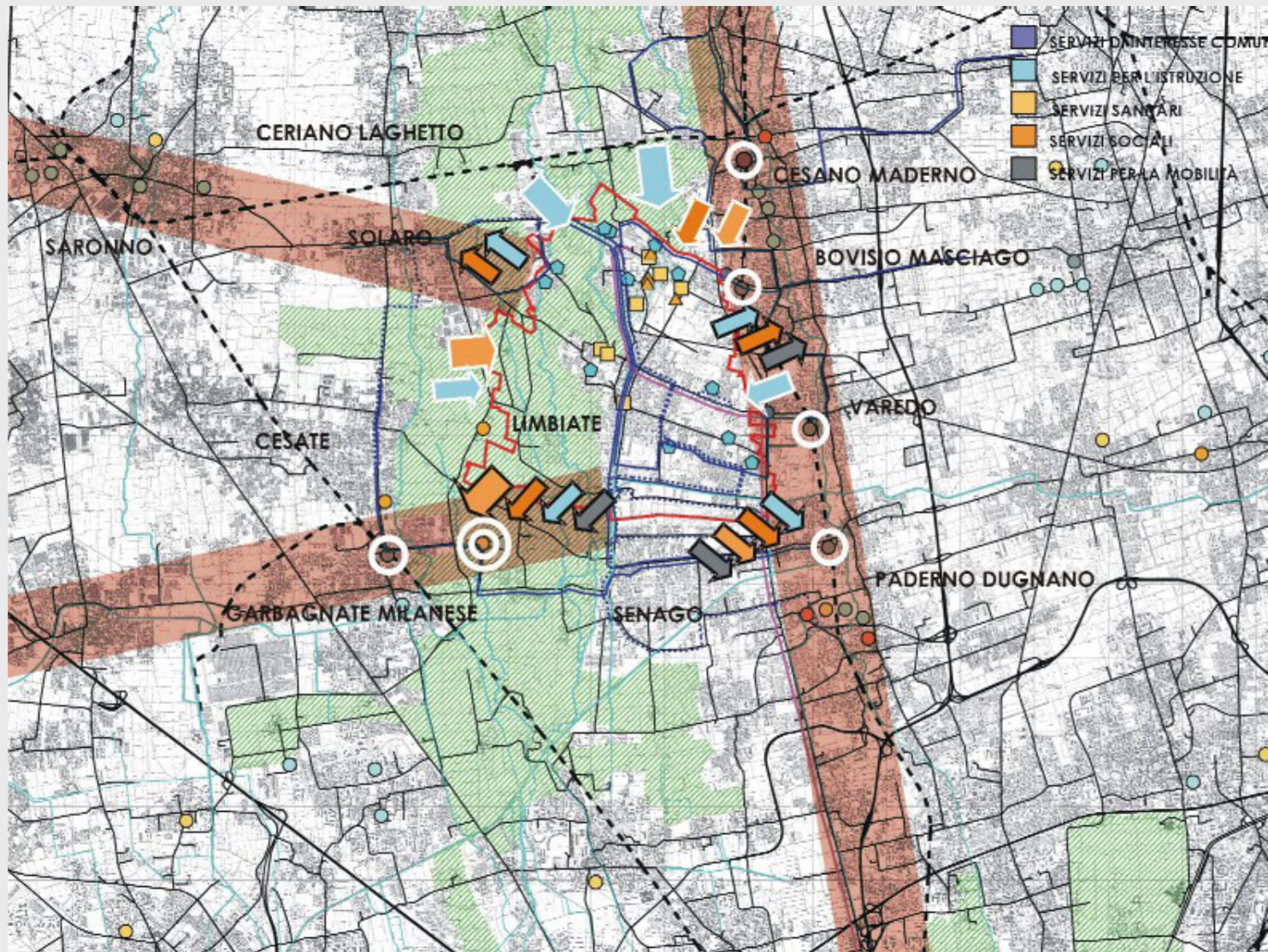
In prima approssimazione, in rapporto a ciò, sarà necessario individuare più ambiti territoriali di riferimento, integrati secondo un approccio funzionale, nel qua-

le quelli di livello superiore, che contengono i servizi "rari" comprendono quelli di livello inferiore. Gli schemi di lettura, interpretazione ed intervento della struttura territoriale vanno, pertanto, fondati su una concezione integrata delle funzioni e della loro organizzazione fisica.

Quello che potrebbe limitare l'efficacia di un progetto così concepito delle strutture di servizio è il comportamento dei fruitori, sempre più caratterizzato da una certa indipendenza dai riferimenti spaziali.

Tuttavia il progetto dei servizi di un territorio è complementare al progetto di sviluppo, spesso anzi lo precede e, conseguentemente, la valutazione della dotazione complessiva di un ambito territoriale, in termini di servizi resi alla popolazione residente e utente, è fondamentale per definire il progetto di sviluppo del Comune.

# Descrivere i territori di riferimento: il caso di Limbiate





# **Fase 2**

**Identificare i servizi  
esistenti sul territorio**

Non è possibile elaborare un progetto di servizi senza una conoscenza approfondita dei servizi esistenti sul territorio.

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

- l'attrezzatura, intesa come struttura fisica che "ospita" un'attività
  - l'attività che ente, associazione o privato offrono all'utente.
- Questa distinzione permette di prendere in considerazione non solo le attrezzature esistenti (riconducibili in parte ai più tradizionali standard urbanistici e alle specifiche norme di settore cui appartiene un determinato servizio), ma tutte le attività di servizio effettivamente disponibili nel territorio del Comune, ivi comprese quelle che non si identificano con un'area o una struttura edilizia.

All'interno della stessa attrezzatura, infatti, possono essere "ospitate" più attività (si pensi ad esempio al caso in cui un'attrezzatura scolastica ospiti la scuola diurna, la scuola civica di musica e i corsi serali per adulti). Molte attività, inoltre, non sono riferibili ad alcuna attrezzatura: si tratta di quelle attività che potremmo definire "aspaziali" (es. servizio di assistenza domiciliare per gli anziani).

Questa distinzione risulta utile anche ai fini della predisposizione di un "catalogo informatizzato dei servizi", su data-base relazionale, contenente i dati relativi alle attrezzature e alle attività, collegato ad una base cartografica tramite l'uso di applicativi software di tipo GIS.

Poiché l'obiettivo finale è quello di assicurare la copertura dei bisogni di servizi della popolazione il Comune che si appresta a redigere il Piano dei Servizi deve effettuare la ricognizione dei servizi esistenti, avendo come obiettivo quello di registrare l'esistenza e

la qualità di un servizio, indipendentemente dalla appartenenza del servizio al settore pubblico o a quello privato, nelle sue molteplici articolazioni.

Il fabbisogno di educazione/formazione dei bambini e degli adolescenti è, ad esempio, assicurato dalla scuola materna, dalla scuola elementare, dai collegi, dai centri di formazione professionale, dai licei, da scuole specializzate e, successivamente, dall'università e dalla formazione permanente.

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

La catalogazione degli attori sul territorio dovrà, dunque, essere di tipo trasversale, non per comparti di competenze, e stabilita a partire dalle grandi tematiche di

servizio: sanità, sicurezza, educazione, formazione, trasporti, comunicazioni, cultura, tempo libero...

Effettuare una analisi che rifiuti una divisione per comparti di competenza non implica la perdita delle informazioni sulla gestione del servizio, che rimane fondamentale, soprattutto in vista della futura valutazione dello stato dei servizi e della conseguente programmazione.

In queste fasi sarà, infatti, necessario aprire un dialogo con tutti gli attori coinvolti e, conseguentemente, sarà necessario conoscere gli interlocutori/decisori, cioè i responsabili della prestazione dei servizi considerati.

L'esame per tema dei servizi mira alla ricostruzione di una "filiera di servizi" di cui siano identificate tutte le componenti.

L'identificazione di ciascuna delle componenti della filiera dei servizi porterà ad identificare i casi per i quali la decisione non potrà essere che parternariale o collegiale.

La distinzione tra servizi pubblici e servizi privati appare, infatti, oggi superata in quanto sono molti gli erogatori di servizi del settore privato commerciale, e molteplici le associazioni che assumono la gestione, in forma convenzionata, di una parte dei servizi pubblici. L'inventario elencherà, dunque, tutti gli attori implicati per ciascun tema.

L'importante è:

- riflettere per temi e per problemi e non per servizi e per amministrazioni;
- intervenire su spazi coerenti, adatti alla dimensione di ciascuno dei temi da trattare.

### **Un caso concreto di analisi dei servizi esistenti sul territorio**

Viene, qui a seguito, illustrata la metodologia di analisi individuata dai comuni di Abbiategrasso e di Limbiate, che hanno partecipato sperimentalmente alla stesura di un Piano dei Servizi, assistita in corso d'opera dalla Regione Lom-

bardia.

L'analisi dei servizi offerti ha preso l'avvio da una nuova articolazione degli stessi secondo nove aree tematiche, individuate a partire dalla suddivisione dei servizi pubblici del D.M. 1444/68 ed integrata con una serie di categorie "nuove" per la classificazione urbanistica, ma utili a ricostruire il quadro conoscitivo delle dotazioni di servizi presenti nel territorio.

Ciascuna area tematica è stata ulteriormente articolata in sotto aree, che meglio precisano la natura del servizio considerato, a loro volta suddivise in base alla tipologia di ciascuna attrezzatura e/o attività presa in esame.

Sono state messe a punto delle schede di rilevazione per ciascuna area tematica, differenziate per attrezzature ed attività, in cui le informazioni sono state accorpate rispetto a 5/6 categorie.

Per le attrezzature la scheda si articola in 6 categorie:

- **l'anagrafica** in cui sono indi-

cate la denominazione, la localizzazione, la tipologia e la destinazione di P.R.G.

- **la struttura** nella quale vengono raccolti i dati dimensionali, lo stato di consistenza, d'uso e di conservazione, la presenza di vincoli architettonici e/o ambientali, l'adeguatezza alle norme, la presenza di spazi accessori, l'interazione spaziale con altre attrezzature e le modalità di fruizione;

- **il contesto** nel quale sono contenute le informazioni relative alle condizioni ambientali, alla compatibilità funzionale e all'accessibilità;

- **la gestione** che sintetizza i dati relativi a proprietà, settore di competenza, conduzione, costi di gestione e finanziamenti;

- **i progetti in essere** nel quale sono raccolte le informazioni sugli interventi già previsti dall'Amministrazione o da altri Enti, con l'indicazione dei costi complessivi stimati, dei possibili finanziamenti e dei tempi di realizzazione previsti;

- **le criticità** in cui vengono riportate alcune note relative alle disfunzioni e alle difficoltà emerse nella gestione della singola attrezzatura.

Per le attività la scheda si articola in cinque categorie di informazioni, del tutto simili alle precedenti per quanto riguarda le categorie "anagrafica, gestione, programmi di sviluppo in essere e criticità", ma differenti con riferimento alle informazioni contenute nella categoria "caratteristiche".

In questo caso, infatti, i dati raccolti si riferiscono alla tipologia e al numero di utenti che frequentano e/o accedono ad una specifica attività, al bacino di utenza, al soddisfacimento della domanda e alle modalità di fruizione (giorni e orari di operatività della specifica attività).

Le informazioni raccolte nelle schede, successivamente utilizzate per la valutazione del livello qualitativo di ogni singola attrezzatura e attività, sono state organizzate e restituite, per ciascuna area tematica, in relazioni sinteti-

che, che forniscono un quadro sufficientemente esauriente dell'offerta analizzata e, al tempo stesso, anticipano alcuni indirizzi ed indicazioni di sintesi, prope-  
deutici alla fase più propriamente programmatoria e progettuale.

Per la valutazione dei servizi censiti si è scelto di mantenere la distinzione tra attrezzatura e attività, utilizzata per l'elaborazione delle diverse schede di rilevazione.

Per la valutazione qualitativa di ogni attrezzatura e attività sono stati individuati indicatori specifici (a volte anche sulla base di riferimenti normativi o di prescrizioni tecnico-progettuali) e per ognuno di questi è stato definito il livello minimo di qualità cui ogni attrezzatura o attività deve rispondere.

Per le attrezzature sono stati presi in considerazione i seguenti requisiti:

- caratteristiche dell'unità edilizia e dei suoi spazi pertinenziali;
- contesto, costituito dall'insieme degli spazi urbani che circon-

dano la struttura e dagli elementi che su di essa esercitano una possibile influenza (positiva/negativa).

Per quanto concerne la valutazione della struttura gli indicatori comuni a quasi tutte le aree tematiche sono:

- lo stato di conservazione della struttura, esaminata nelle sue componenti (struttura muraria, paramenti orizzontali, paramenti verticali, servizi igienici, impianti tecnici);
- l'adeguatezza alle norme, valutata rispetto ad alcuni parametri stabiliti per legge (barriere architettoniche, sicurezza, adeguatezza dimensionale, tipologica e funzionale).

Relativamente al contesto gli indicatori comuni a tutte le tipologie di attrezzatura si riferiscono:

- alla contiguità spaziale con altre attrezzature e spazi aperti;
- alle condizioni ambientali valutate tenendo conto della presenza/assenza di criticità ambientali, anche di natura igie-

nico/sanitaria entro una determinata distanza dall'attrezzatura.

Per quanto riguarda, invece, le attività non si è entrati nel merito della valutazione del servizio offerto, ma ci si è limitati a considerare il soddisfacimento della domanda, intesa come numero di utenti in rapporto alla popolazione esistente o quale livello di affollamento per tipologia di servizio.

I dati risultanti dalla situazione locale sono stati paragonati con quelli della Provincia di Milano e, quando non disponibili, con quelli della Regione Lombardia.

La valutazione dell'attrezzatura e dell'attività restituisce infine un giudizio di qualità:

- buono;
- sufficiente;
- insufficiente;

graduato rispetto ai criteri di giudizio definiti per ciascuna area tematica.

Per ogni area tematica si è assunto il giudizio sufficiente quale livello minimo di qualità che le at-

tività di servizio e le attrezzature devono possedere.

L'amministrazione comunale deve impegnarsi al raggiungimento di questo obiettivo per offrire ai cittadini una qualità di vita sempre migliore.

**al servizio**

ANALISI DOMANDA - OFFERTA

servizi per l'istruzione di base e secondaria

servizi d'interesse comune

ATTIVITA' - ATTREZZATURE

servizi sanitari

servizi sociali

verde e spazi pubblici

servizi per la mobilità e la sosta

servizi di pubblica utilità

servizi per le attività produttive

**dallo standard**

STANDARD URBANISTICI  
D.M. 1444/68 - L.R. 51/75

VALUTAZIONE QUALITATIVA

INDIVIDUAZIONE INDICATORI

istruzione

attrezzature collettive

verde e sport

parcheggi

**VALUTAZIONE QUANTITATIVA**

COMPARAZIONE DOMANDA - OFFERTA

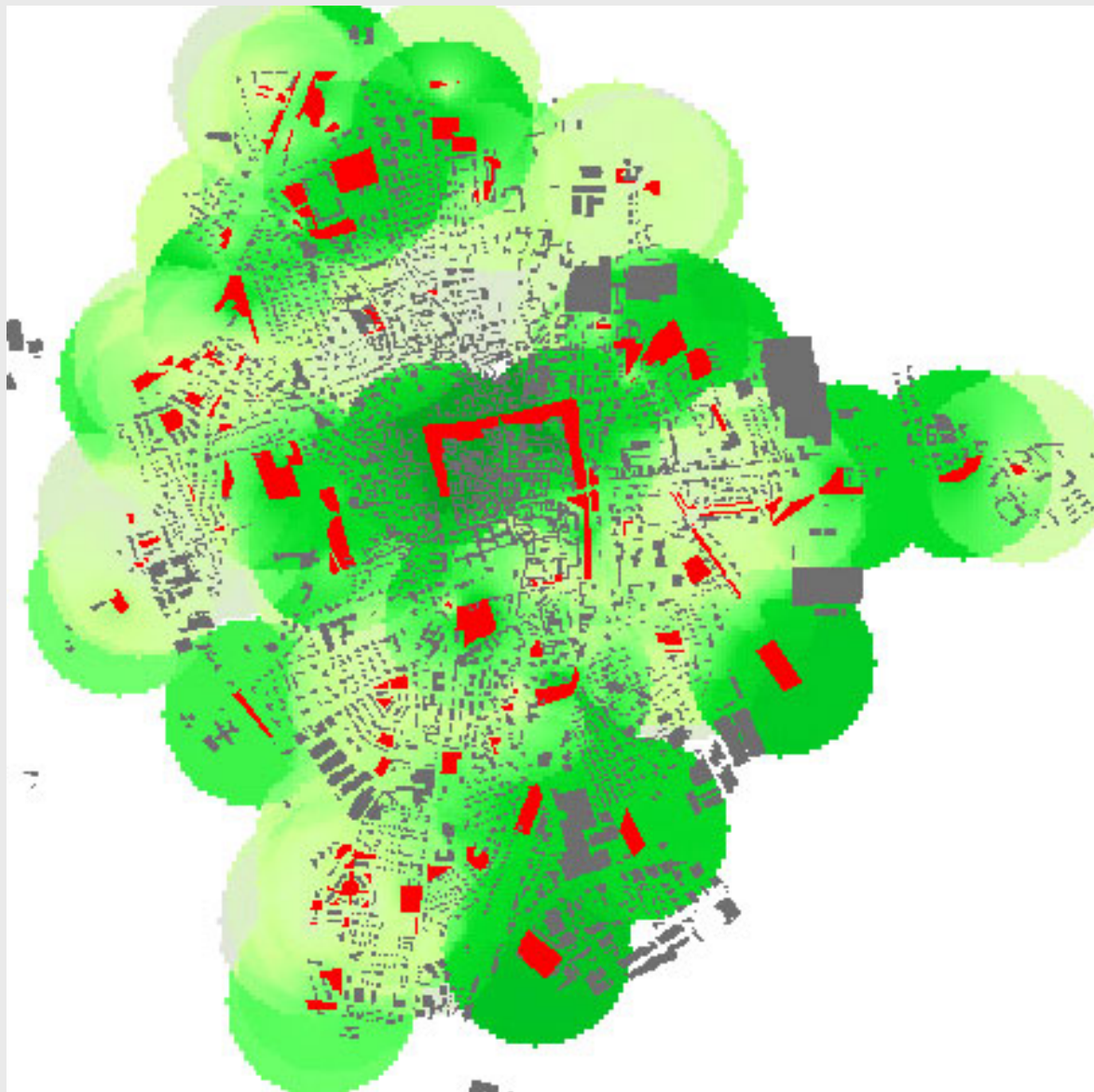
DETERMINAZIONE PARAMETRI MINIMI DI QUALITÀ

PROGRAMMAZIONE DEI SERVIZI

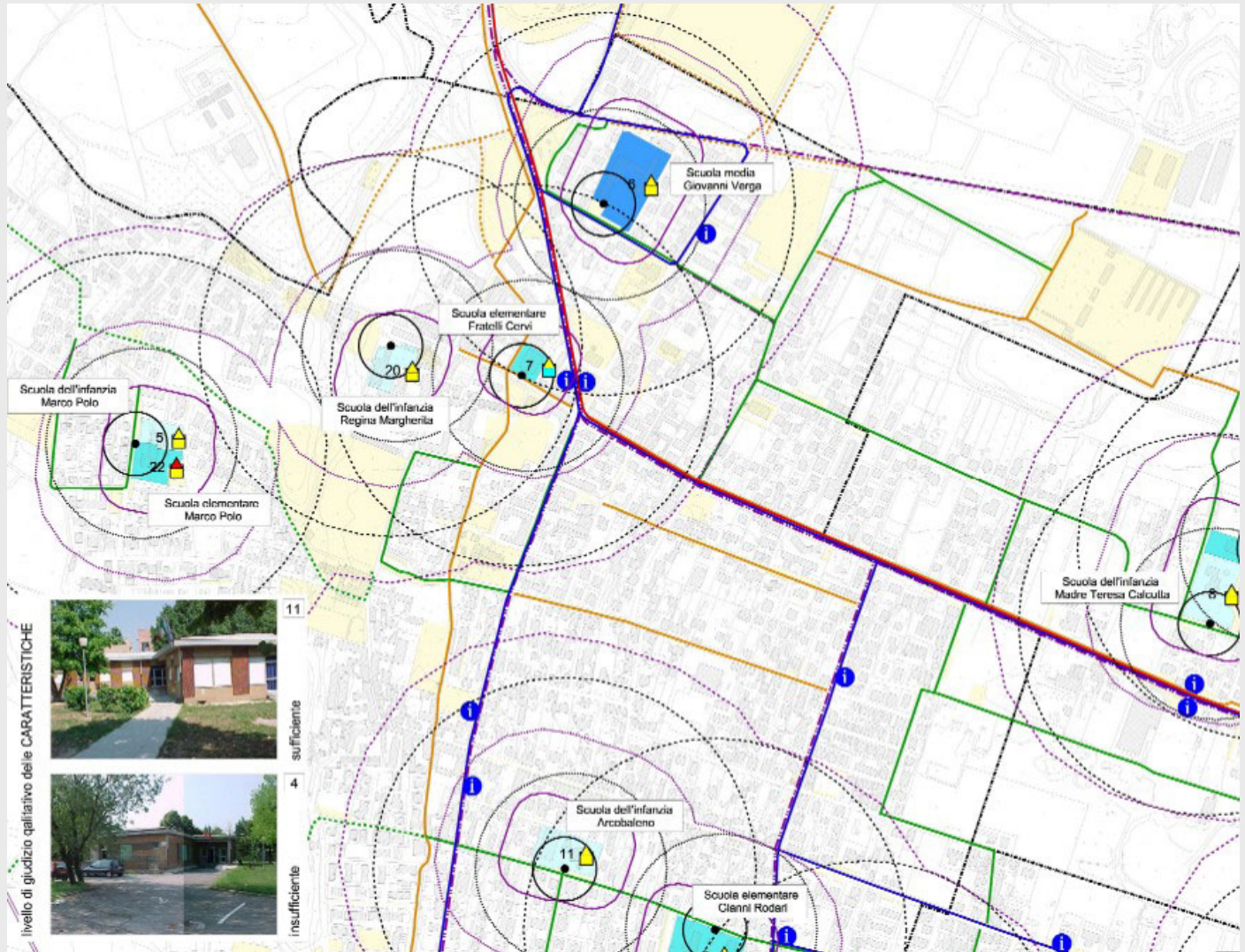
INDIVIDUAZIONE DELLA LISTA DEI BISOGNI



# Verificare l'accessibilità delle strutture di servizio: il caso di Abbiategrasso



# Valutare la qualità dei servizi offerti: il caso di Limbiate







# **Fase 3**

**Identificare i bisogni  
di servizi**

Parallelamente all'identificazione dei servizi esistenti è necessario procedere ad un'analisi della domanda di servizi da parte degli abitanti interessati e dei fruitori (turisti, city users).

Dal punto di vista metodologico dovrà essere considerata e analizzata una lista di bisogni di servizi, in funzione di priorità riconosciute, con riferimento alle tipologie di popolazione residente sul territorio, nonché delle persone che vi vengono accolte a titolo temporaneo (residenti secondari, turisti, studenti, lavoratori...), i cosiddetti city users.

Come per l'identificazione dei servizi esistenti sul territorio l'analisi dei bisogni di servizi di una popolazione può essere realizzata efficacemente solo per grandi temi trasversali:

salute, sicurezza, educazione - formazione, lavoro, trasporti, cultura, comunicazione, svago, ambiente.....

In modo ancor più accentuato che per l'analisi dell'offerta l'obiettivo iniziale è quello di defi-

nire i bisogni relativi a ciascuna area tematica in termini globali.

Il passo successivo sarà poi l'individuazione di quali segmenti delle singole aree di bisogno pongono problemi più urgenti di altri. Ad esempio il bisogno di trasporti su un territorio può declinarsi in molti modi: trasporto casa-lavoro, trasporto alunni, trasporto d'urgenza (salute-sicurezza), trasporto di persone anziane, di cittadini privi di mezzo privato, di collegamento con i nodi del sistema autostradale e ferroviario, di trasporti urbani....

La metodologia di identificazione dei bisogni è analoga a quella di marketing, comunemente utilizzata in ambito commerciale per sondare le clientele e le loro attese.

Questa identificazione-sondaggio dei bisogni deve tener conto della specificità del territorio e delle caratteristiche della popolazione che vi abita.

Ciascun territorio è unico e i suoi bisogni di servizi sono specificatamente caratterizzati.

Per riprendere l'esempio dei trasporti i bisogni saranno differenti per un territorio che dispone di una stazione ferroviaria, di un nodo autostradale, rispetto ad un territorio non dotato di queste grandi infrastrutture territoriali.

Saranno parimenti differenti se la popolazione è giovane o presenta caratteristiche di invecchiamento. Saranno differenti in pianura e in zona montana, in funzione delle caratteristiche della rete viaria, delle condizioni climatiche.....

Saranno differenti nelle zone densamente urbanizzate e nelle zone rurali, nelle regioni industrializzate e nelle regioni a dominante agricola.

L'azione di programmazione deve essere guidata dalla capacità di adattare i servizi alle esigenze specifiche, contrariamente a quanto avveniva sulla base della precedente legislazione, che prevedeva uno standard universalmente valido, in una presunta possibilità di omologazione dei bisogni dei territori.

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

L'identificazione dei bisogni porta a definire:

- i bisogni di base da soddisfare per tutta la popolazione;
- i bisogni specifici di alcune categorie.

Tra questi non possono essere dimenticati i bisogni espressi dalle imprese di qualsiasi dimensione e quelli di protezione dell'ambiente. In questo senso è importantissimo coinvolgere nell'analisi dei bisogni tutti gli stakeholders.

Altrettanto importante è la verifica dei bisogni in relazione al contesto in cui si colloca il Comune considerato: questo è, ad esempio, particolarmente evidente per il bisogno della popolazione di usufruire di aree di verde pubblico, notoriamente molto più sentita nei contesti urbani che in quelli rurali, collinari o montani.

Se per alcuni tipi di servizi le prestazioni fornite prevalgono sulla localizzazione del servizio, per tutti gli altri la localizzazione del servizio è essenziale e l'accessibilità al servizio entra nella valutazione dei bisogni.

Le indicazioni già fornite precedentemente per definire l'inventario dei servizi esistenti, sono da considerarsi valide anche per l'identificazione dei bisogni.

In termini generali la "zona di copertura" o "area di influenza" di un servizio permette di valutare se la localizzazione di una struttura di servizio risponda a criteri di accessibilità definiti.

La risposta relativa all'accessibilità dei servizi dovrà poi essere declinata in rapporto alla consistenza del gruppo di popolazione considerato.

In alcuni casi la quantità di popolazione sul territorio o la densità insediativa non giustifica e non rende sostenibile la creazione di un nuovo punto di servizio, e occorrerà dare una risposta tramite "servizi di tipo itinerante".

In altri casi la creazione di nuclei o poli di servizio potrà facilitare l'accessibilità attraverso la trasversalità del servizio offerto.

In termini generali il criterio di accessibilità deve essere affrontato tenendo conto delle caratteristiche della popolazione di riferimento (ciò che è accessibile per un adulto non lo è altrettanto per un bambino o per un anziano).

La valutazione dei bisogni di servizi di una popolazione di un territorio non si basa solo su criteri quantitativi (densità di offerta e soddisfacente copertura o attrattività) si basa anche sulle qualità del servizio offerto e sulla sua flessibilità. Sul piano qualitativo tradizionalmente si distingue tra qualità tecnica e qualità umana del servizio reso (qualità dell'accoglienza, personalizzazione del servizio...)

Sul piano dell'adattabilità ad essere apprezzata è, ad esempio, la capacità del servizio di tener conto dei bisogni e delle condizioni di vita degli utenti: orari di apertura e chiusura, coordinamento e or-

ganizzazione delle corrispondenze con i mezzi di trasporto.

In rapporto a ciò di grande interesse è la relazione tra Piano dei Servizi e Piano dei Tempi e degli Orari, di cui tratta la recente legge regionale lombarda n.28 del 28 ottobre 2004 "*Politiche regionali per il coordinamento e l'amministrazione dei tempi della città*".

Caratterizzare la domanda in relazione ad uno specifico territorio significa innanzitutto, determinare i modi di vita di riferimento per le popolazioni di questo territorio. Altrettanto importante è prendere in considerazione l'evoluzione in tema di percezione dei bisogni e caratterizzare la domanda in relazione alle priorità percepite.

L'espressione di alcuni bisogni di servizi obbedisce a fenomeni di moda e deve essere analizzata con attenzione (la domanda non corrisponde sempre ad un bisogno reale talora la domanda si può ritenere soddisfatta in condizioni di accessibilità soddisfacenti; altri bisogni sono impliciti o

non trovano il modo di esprimersi.

L'evoluzione dei bisogni di servizi deve basarsi, quindi, non solamente sulla capacità d'ascolto della popolazione, ma anche sulla volontà di aiutare gli abitanti ad esplicitare i loro bisogni.

Molti territori devono, inoltre, saper prendere in considerazione i bisogni di servizi delle popolazioni che accolgono temporaneamente, per lavoro, studio, cura, turismo.

## **Un caso concreto di analisi dei bisogni**

Continuiamo nella illustrazione delle metodologie di analisi adottate dai Comuni di Abbiategrasso e di Limbiate.

Nella costruzione del quadro conoscitivo, propedeutico alla definizione degli obiettivi e delle strategie del Piano dei Servizi, uno degli aspetti rilevanti tenuto in considerazione è stato quello demografico, analizzato in base alle dinamiche e ai movimenti della popolazione nell'ultimo decennio. Secondo le indicazioni contenute nei criteri regionali e per trattare in maniera più esaustiva l'analisi dell'offerta e della domanda di servizi, si è scelto di suddividere il territorio comunale in "unità di riferimento" rispetto alle quali approfondire anche l'analisi della popolazione insediata.

All'interno del processo di redazione del Piano è stata prestata particolare attenzione anche alla quantificazione degli abitanti ulte-

riormente insediabili nel territorio comunale in base alle previsioni del Piano Regolatore Generale.

Questo calcolo assume, infatti, una rilevanza strategica in termini programmatici e progettuali, in quanto consente di prefigurare gli scenari di sviluppo. Rispetto a questi il Piano dei Servizi deve essere in grado di individuare le politiche e le azioni necessarie per far fronte alle nuove esigenze di servizi pubblici e di uso pubblico.

Ad un'analisi dei bisogni basata su parametri predefiniti di rapporto popolazione/servizi e ai risultati dell'analisi qualitativa dei servizi, di cui si è dato conto nella precedente sezione, le Amministrazioni Comunali di Abbiategrasso e Limbiate hanno ritenuto opportuno affiancare anche una rilevazione diretta delle opinioni dei cittadini, basata sulle metodologie in uso nelle scienze sociali.

A tal fine hanno stipulato una convenzione con l'Università Cattolica per affidare al Laboratorio

di Ricerca e Intervento Sociale (LaRIS) di Brescia una ricerca diretta sul campo, finalizzata all'accertamento del livello di soddisfazione della popolazione nei confronti dei servizi disponibili e delle esigenze di cittadini e imprese.

E' stato così somministrato un questionario ad un campione significativo della popolazione, stratificato per genere e per età.

Il questionario di cui si è fatto uso è di tipo semi-strutturato, comprendente cioè domande sia di tipo chiuso (dove è possibile la scelta tra una gamma di risposte predefinite), sia di tipo aperto (per le quali è possibile fornire risposte più libere).

La somministrazione è avvenuta in forma diretta, ossia alla presenza di un intervistatore, modalità utile a chiarire dubbi e ad assicurare una compilazione completa e accurata.

I contenuti del questionario sono stati organizzati secondo una logica campionaria, in quanto, per

brevità, non è stato possibile estendere la rilevazione a tutte le tipologie di servizi, ma ci si è dovuti limitare ad alcuni tra i servizi più importanti.

D'intesa con le amministrazioni comunali sono state prese in esame le seguenti aree: *verde pubblico, mobilità, sicurezza, sanità e assistenza, cultura e tempo libero, servizi di pubblica utilità, servizi per l'infanzia, servizi per i giovani e servizi per gli anziani.*

La ricerca ha riguardato la percezione di:

- funzionalità;
- accessibilità;
- necessità di sviluppo;
- adeguatezza della localizzazione.

Questi dati possono servire come base per l'impostazione delle politiche riguardanti rispettivamente le pari opportunità, le esigenze delle fasce più deboli della popolazione e l'equa localizzazione dei servizi sul territorio.

Con riferimento ai *servizi per le imprese* sono state, invece, effet-

tuare interviste in profondità ad alcuni testimoni privilegiati delle realtà socio-economiche locali.

La tecnica qualitativa, utilizzata in questo caso, non consente proiezioni di carattere statistico, come nel caso del questionario alla popolazione, ma si è proposta di aggiungere al rapporto di sintesi della ricerca alcuni elementi di ulteriore riflessione.

Sotto questo profilo le interviste svolte, per quanto qualificate, sono comunque da intendersi solo come possibili interpretazioni dello stato dei servizi per le imprese.

# Esplorare l'offerta dei servizi esistenti: il caso di Limbiate

## TEMATICHE INDAGATE

VERDE E SPAZI PUBBLICI

SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ

MOBILITÀ URBANA

SERVIZI ALLE IMPRESE

CULTURA E TEMPO LIBERO

SERVIZI PER I GIOVANI

SERVIZI PER L'INFANZIA

SERVIZI PER ANZIANI

SERVIZI SANITARI/ASSISTENZIALI

## PUNTI DI FORZA

ARREDO URBANO, PULIZIA  
MARCIAPIEDI E SPAZI PUBBLICI

UFFICI COMUNALI, BANCHE

SCORREVOLEZZA DEL TRAFFICO

ASSOCIAZIONE ARTIGIANI, CENTRO  
FORMAZIONE PROFESSIONALE

BIBLIOTECA, ORATORI, CENTRI SPORTIVI

SCUOLA MEDIA E SUPERIORE

SCUOLA MATERNA ED ELEMENTARE

CENTRI DIURNI

CLINICA, PRONTO INTERVENTO

## NECESSITÀ DI SVILUPPO

MANUTENZIONE STRADE,  
ATTREZZATURE VERDE, SICUREZZA

SERVIZI DELL'AZIENDA SANITARIA  
LOCALE, ACCESSIBILITÀ INPS

AUTOLINEE COMUNI VICINI E PER  
MILANO, PISTE CICLO, PARCHEGGI

DECENTRAMENTO SPORTELLI  
UNICO, CENTRO LAVORO CAAM

SPAZI MANIFESTAZIONI CULTURALI,  
DIFFERENZIARE OFFERTA SPORTIVA

CENTRI RICREATIVI, SPAZI PER  
ATTIVITÀ MUSICALI

PARCHI GIOCO, ASILI NIDO

CASE DI RISPOSTA, ASSISTENZA  
DOMICILIARE, TRASPORTO

AMBULATORI/CENTRI ANALISI,  
ACCESSIBILITÀ  
OSPEDALE/PRONTO SOCCORSO





# Fase 4

**Confrontare l'offerta e  
la domanda di servizi:  
la ricerca delle priorità**

Il confronto tra offerta e domanda di servizi consente di effettuare un bilancio analitico della situazione dei servizi presenti nel territorio.

Tale ricognizione mira a:

- una verifica globale estesa a tutti gli abitanti di un territorio per riscontrare l'applicazione del principio di eguaglianza di accesso ai servizi da parte di tutti i cittadini
- una verifica mirata, specifica per determinate categorie di abitanti (classi di età, gruppi specificatamente caratterizzati,...) per applicare il principio di adattabilità dei servizi e di solidarietà nell'ambito della comunità.

L'affrontare questo doppio esame comparativo permette di mirare l'analisi dei servizi su tre punti principali:

- presenza;
- qualità;
- accessibilità.

Un certo numero di servizi di base deve essere garantito a tutti, indipendentemente dal luogo di residenza.

La lista di questi servizi evolve nel tempo, ma oggi i servizi che si ritiene debbano essere garantiti a tutti sono, secondo quanto affermato in una guida francese alla programmazione dei servizi<sup>1</sup>:

- acqua potabile;
- elettricità;
- raccolta rifiuti;
- trattamento delle acque nere;
- collegamento alle reti di comunicazione (posta, telefono) e d'informazione;
- scuole;
- servizi per la salute;
- servizi per la sicurezza;
- accesso ai trasporti;
- accesso minimo alla cultura e alle strutture per il tempo libero.

---

<sup>1</sup> Bernard Leurquin - "La vocation de services des pays" - Guide - Repères méthodologiques - collection "Services et Territoires" - Association pour la Fondation des Pays - Settembre 2003

Alcuni di questi servizi rientrano nei cosiddetti "servizi locali di interesse generale" (public utilities) di cui alla legge regionale n. 26 del 12 dicembre 2003 " *Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale: Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche*"; altri sono invece ascrivibili alla categoria dei servizi pubblici e di interesse pubblico, che siamo tradizionalmente abituati a classificare nell'ambito della categoria "urbanizzazioni secondarie".

Rientra inoltre, ormai, tra i servizi alla popolazione anche il mantenimento di un certo numero di negozi detti di prossimità (panetteria, macelleria-salumeria, caffè-bar-tabacchi, pompa di benzina...) che contribuiscono alla definizione del bacino di vita di cui si è trattato nella fase 1.

L'analisi dei servizi sul territorio deve prendere in considerazione questi elementi in tutti i casi in

cui il naturale gioco della concorrenza non assicura questi bisogni di quotidianità.

Un'analisi dello stato dei servizi di un territorio deve, dunque, permettere in primo luogo di verificare se la copertura di base è assicurata per tutti, tanto in termini di prestazioni che di qualità e di accessibilità.

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

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

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

E' il caso di quasi tutti i servizi di prossimità, sia in zona urbana che rurale.

Se il diritto alla salute, per esempio, è ormai riconosciuto come generatore di servizi facenti parte dei servizi di base, il mantenimento a domicilio delle persone anziane ne è una declinazione, che diventa prioritaria per tutti i territori in cui l'invecchiamento della popolazione è sensibile.

Rispondere a questo bisogno richiede una vera mobilitazione di attori pubblici e privati, di cui il mondo associativo costituisce una parte importante.

Eguale la crescita del lavoro femminile pone un problema sempre più acuto di custodia dei bambini, prima dell'età scolastica e dopo l'orario di chiusura delle scuole, raramente compatibile con gli orari di lavoro dei genitori. In questi due casi la copertura dei bisogni da parte dei servizi di base non è sufficiente.

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

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

In ambito urbano, dove in genere tutti i servizi di base sono assicurati, sono le difficoltà di accesso e la dispersione dei servizi che pongono problemi.

Una possibile soluzione può essere l'organizzazione di "case dei servizi pubblici" o di punti multi-servizi di quartiere, che raggruppano molte prestazioni di servizio nel medesimo luogo.

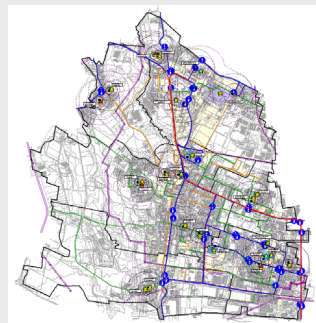
A proposito delle "case dei servizi pubblici" la DATAR<sup>2</sup> ha recentemente commissionato all'Associazione Europa uno studio ricognitivo relativo a 23 paesi europei.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> DATAR = Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale – Si tratta di una struttura amministrativa dello Stato Francese, incaricata di preparare, promuovere e coordinare le decisioni relative alle politiche di governo del territorio di competenza statale.

<sup>3</sup> DATAR – EUROPA – Etude sur les Maisons des services Publics en Europe (hors la France) - consultabile sul sito [www.datar.gouv.fr](http://www.datar.gouv.fr) alla voce « dossiers »

# Integrare analisi, progetti e piano: il caso di Limbiate



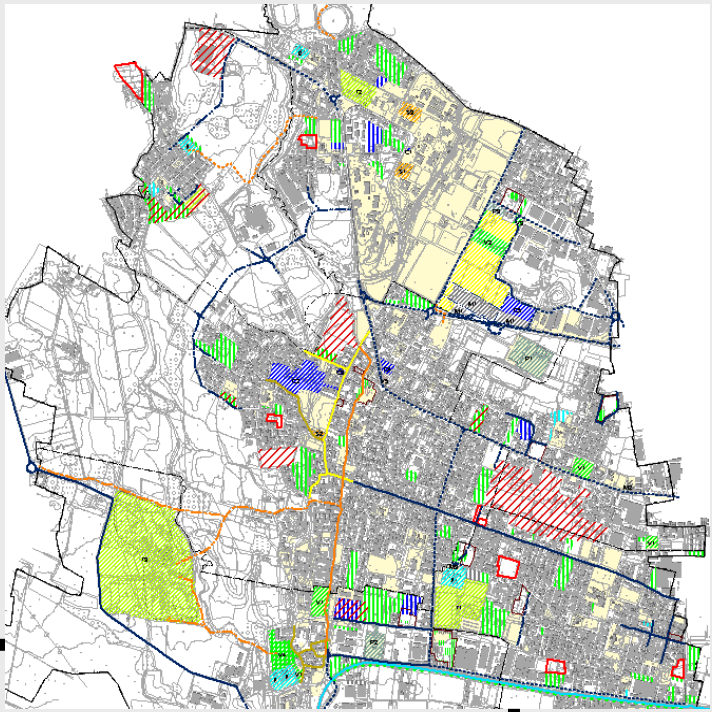
**OFFERTA DI SERVIZI**

**DOMANDA DI SERVIZI**

**CRITICITÀ**

**NECESSITÀ**

**INTERVENTI PROGRAMMATI E PROGETTI IN CORSO**  
(programma triennale opere pubbliche, piano sociale di zona, piano per il diritto allo studio)



**INTERVENTI DI TRASFORMAZIONE DEL TERRITORIO**  
(piani attuativi, programmi integrati di intervento)

**PROGETTO**





# **Fase 5**

**Elaborare il progetto  
di Piano dei Servizi**

Le fasi precedentemente illustrate hanno consentito di:

- inquadrare il comune nel contesto territoriale che rappresenta il suo ambito di vita di riferimento per la fruizione dei servizi;
- formulare l'inventario dei servizi presenti nel territorio;
- determinare lo stato dei bisogni e della domanda di servizi;
- confrontare l'offerta e la domanda di servizi per definire una diagnosi dello stato dei servizi;
- individuare le carenze e determinare il progetto e le priorità di azione.

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

Occorre, pertanto, interrogarsi da un lato sugli elementi costitutivi

dell'identità urbana e territoriale, sui quali si vuole fondare la propria competitività e, dall'altro, su quale ruolo sia definibile per la comunità locale nell'ambito di "una divisione spaziale del lavoro".

Occorre pensare alla città come "impresa" nel significato di soggetto strategico *"che definisce una funzione di benessere collettivo da ottimizzare sul lungo periodo e appronta gli strumenti necessari per il raggiungimento degli obiettivi, attraverso la cooperazione con i soggetti che essa organizza al suo interno o che si muovono nel suo ambito di azione"*.<sup>4</sup>

E' evidente che un territorio, una città, a differenza di un'impresa, sono composti da una molteplicità

---

<sup>4</sup> R. Camagni, M. Mutti, *Nuove filosofie e nuovi strumenti di politica urbana*, in R. Camagni e altri, *Milano città d'Europa: progetti possibili, risorse attivabili*, Abitare Segesta, Milano, 1994

tà di attori, i cui interessi possono essere divergenti e conflittuali.

Si tratta di essere in grado di trovare il denominatore comune, di formulare cioè uno scenario strategico, atto a guidare e dare coerenza al gioco delle interazioni tra i molteplici attori.

Il Piano Regolatore, come tradizionalmente lo intendiamo, si è rivelato uno strumento insufficiente per la gestione dei processi di trasformazione oggi in atto nelle nostre città.

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

Il valore strategico dello strumento sta proprio nel suo porsi come processo consensuale di costru-

zione di scenari cooperativi, fondati su accordi mutuamente vantaggiosi tra soggetti pubblici e privati e, di conseguenza, nel concepire come risorsa, non come limite, dei processi di decisione la pluralità dei valori e degli interessi dei soggetti presenti nell'area decisionale.

Per questo la costruzione della fase operativa ha un valore centrale, in quanto rappresenta il momento in cui l'amministrazione, dopo essersi accordata con i propri cittadini sulla lista dei bisogni da soddisfare con attrezzature o in altre forme, sceglie a quali bisogni rispondere in modo diretto, nell'ambito delle proprie disponibilità capacità di bilancio, o attraverso meccanismi di tipo perequativo e standard qualitativi, e quelli per i quali consentire l'intervento dell'operatività privata, tramite formule di convenzionamento, accreditamento o semplicemente di vincolo funzionale.

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

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

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

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

Impostata in questo modo la progettazione del sistema dei servizi diventa la progettazione del telaio

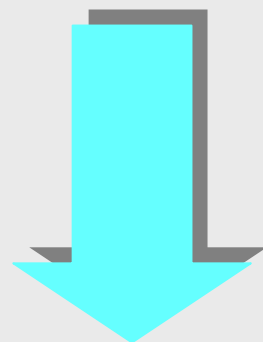
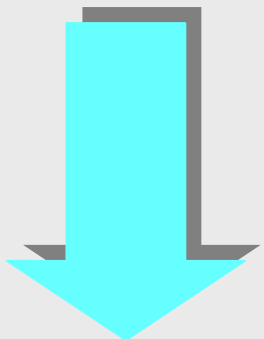
sulla cui base riqualificare il territorio e sul quale concentrare i significati e i valori di maggiore pregnanza sociale.<sup>5</sup>

La continuità, la compiutezza e la riconoscibilità di questo telaio, in altri termini l'integrazione, permette di ritrovare coerenza tra le diverse categorie di servizi e tra queste e gli altri elementi della struttura territoriale, articolandola in parti, quando la particolare dimensione o struttura del Comune lo suggerisce, senza perdere il senso d'insieme.

---

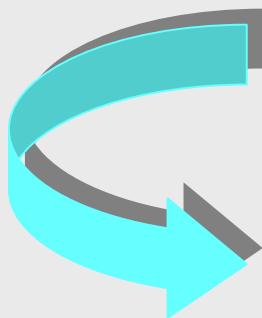
<sup>5</sup> c.f.r. Comune di Modena – Piano strategico dei servizi di livello di quartiere : ipotesi di riassetto – Relazione Generale a cura dell'arch. Paolo Giorgi

precedenza della  
descrizione sulla  
realizzazione



descrizione scritta

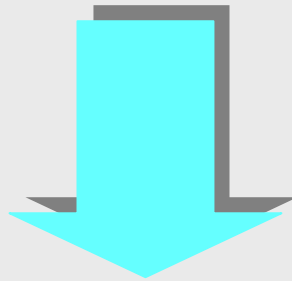
**PROGRAMMAZIONE**



# **Programmazione**

**=**

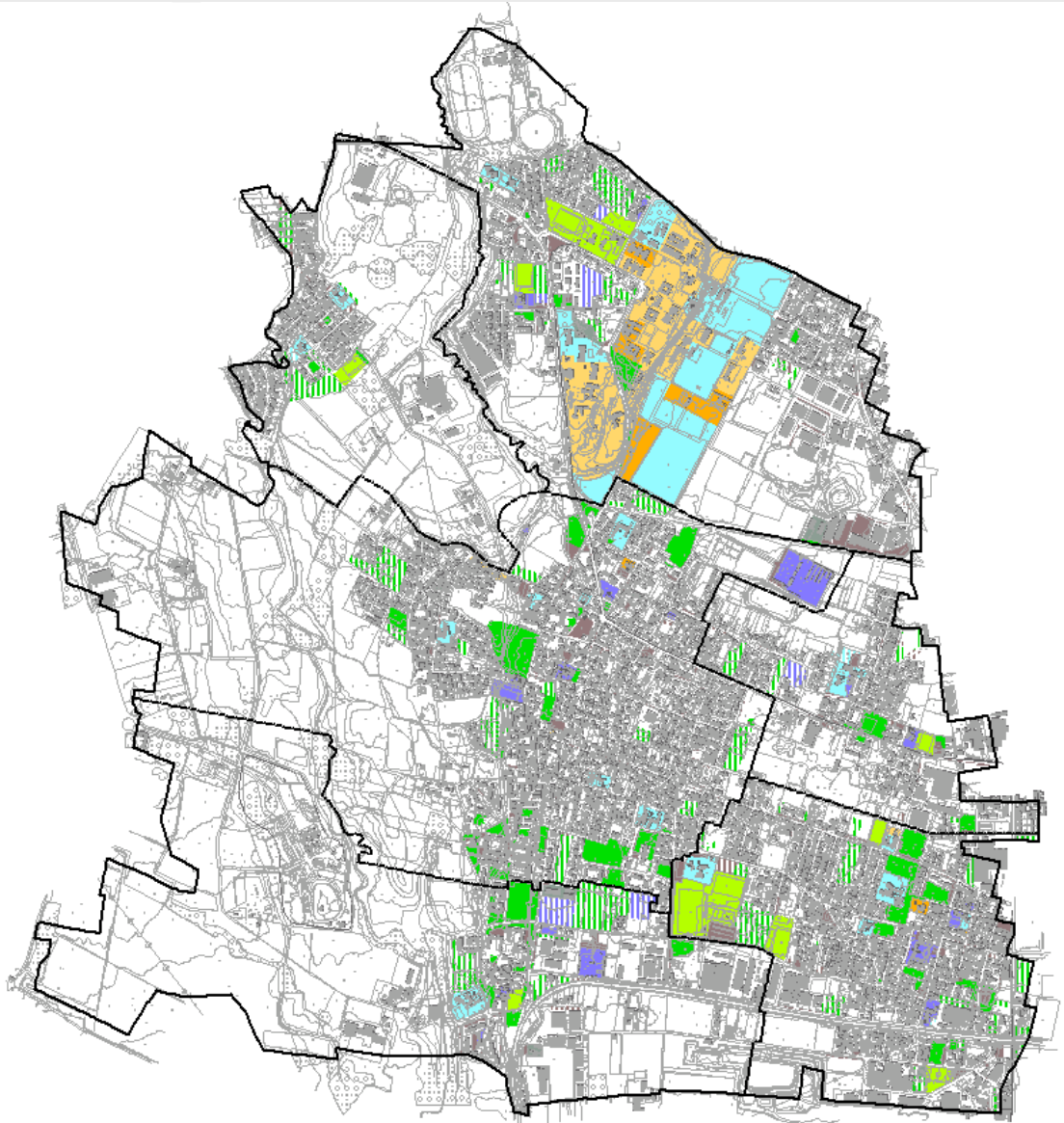
## **analisi**



**rispondere ai bisogni dei cittadini**

**definire il progetto da realizzare**

# Intervenire: dalle analisi al progetto – il caso di Limbiate



**PROGETTO**

**AREE A STANDARD  
ATTUATE**



**SERVIZI ESISTENTI**



**AZIONI**



**PRIORITÀ**



**AREE A STANDARD  
NON ATTUATE**



**SERVIZI ASSENTI**



**NECESSITÀ**



**ATTUAZIONE**



**PRIORITÀ**

# Intervenire: dalle analisi al progetto – il caso di Abbiategrasso

## VERDE E SPAZI PUBBLICI

### DOMANDA SOCIALE

#### necessità:

✓ ...

### OFFERTA DI SERVIZI

#### criticità:

✓ ...

### PROGETTI IN CORSO

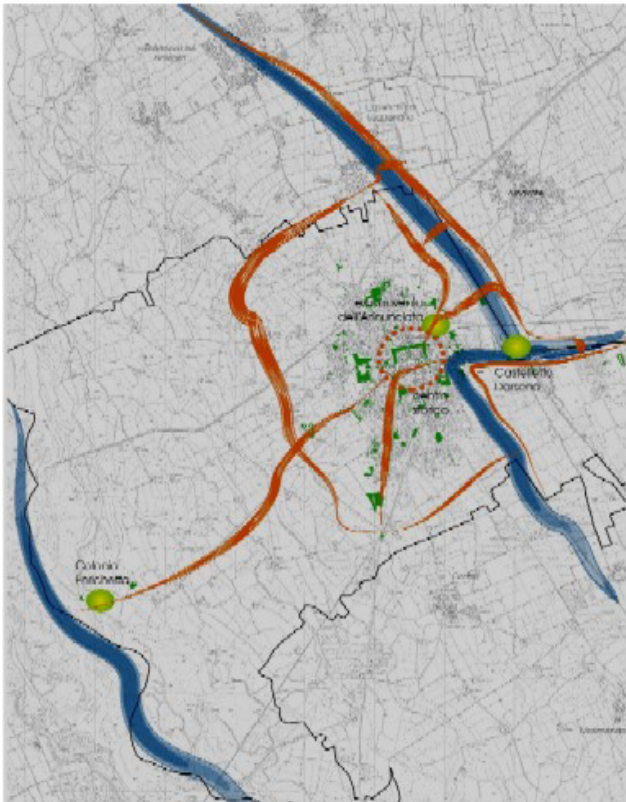
#### interventi:

- ✓ rete Piste ciclabili
- ✓ Master Plan dei Navigli Lombardi
- ✓ ...

### PIANO DEI SERVIZI

#### azioni:

- ✓ Incrementare verde fruibile a castelletto
- ✓ riqualificare area verde "Allea" nel centro storico
- ✓ incrementare la connessione ciclabile tra verde, acqua e città storica
- ✓ creare accessi privilegiati al Parco del Ticino
- ✓ ...





# Fase 6

**Valutare la fattibilità  
economica del piano**

Per attribuire al Piano dei Servizi una valenza operativa, è necessario definire le modalità di reperimento delle risorse.

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

- la prima è quella con la programmazione di bilancio e i relativi documenti;
- la seconda riguarda un'attenta analisi della programmazione complessa, in atto o prevista nel territorio comunale, dalle quale trarre risorse per specifici servizi;
- la terza concerne i piani/programmi di settore che non transitano per il bilancio comunale e che possono essere programmati/spesi attraverso accordi e strutture intercomunali (ad es. i finanziamenti per i Piani di Zona di cui alla legge n.328/2000);
- l'ultima è relativa agli investimenti in servizi erogati da soggetti terzi, pubblici e privati nel territorio comunale.

In questo modo sono stati messi sulla scena oltre all'amministrazione comunale, altri soggetti e, contestualmente, sono stati messi in campo tempi diversi.

Si è già detto che il Piano dei Servizi è da intendere come un documento flessibile, sia rispetto ai servizi da erogare (e quindi alla domanda), sia rispetto ai tempi in cui erogarli (e quindi alle risorse necessarie e disponibili).

Questo non facilita la programmazione e la gestione del piano, ma costituisce la condizione base da cui partire per evitare che il piano si esaurisca in una elencazione di azioni e attività specifiche da realizzare in tempi rigidamente previsti, che sicuramente non potrà essere attuato in tale forma.

Il lavoro consiste, quindi, nell'integrare le diverse fonti possibili in una previsione "mappata", almeno per quanto riguarda i servizi localizzabili e le reti individuabili sul territorio, comunque

definite per quanto riguarda i servizi aspatiali, e nell'individuare i diversi scenari temporali di realizzazione in relazione alla trama di rapporti che l'amministrazione comunale può indirizzare e coordinare.

L'ausilio di un sistema informativo che colleghi il bilancio del Piano dei Servizi con le previsioni di sviluppo del territorio potrà essere un'utile sostegno anche all'attività di monitoraggio e per la conseguente rimodulazione del Piano dei Servizi.

### **a) La connessione con la programmazione di bilancio**

Questa connessione rileva rispetto alle risorse che l'amministrazione può programmare e spendere nel proprio territorio in prima persona.

La filiera (che non rispetta un ordine strettamente temporale) *Programma del Sindaco - Linee Programmatiche - Relazione Previsionale e Programmatica - Bilancio Annuale - Bilancio Triennale - Piano Esecutivo di Gestione e*

*Programma dei Lavori Pubblici* ha forti interrelazioni con il Piano dei Servizi, sia dal punto di vista della programmazione che dell'attuazione.

Dal punto di vista della programmazione, in quanto:

- il Programma del Sindaco e le Linee Programmatiche (più o meno definite e dettagliate) definiscono alcuni obiettivi principali, di natura strategica, che spesso determinano puntuali ricadute sulla programmazione di interventi di servizio sul territorio;
- la Relazione Previsionale e Programmatica e i Bilanci connettono i programmi e i progetti, che danno attuazione agli obiettivi, con le risorse disponibili in un *traguardo temporale triennale* (con specifica del primo anno), attribuendone la responsabilità attuativa alle diverse strutture dell'amministrazione;
- il Programma dei Lavori Pubblici definisce, in un documento con *riferimento triennale* (corredato di un elenco annuale), gli interventi da realizzare attraverso

risorse reperibili in bilancio, vendita di immobili di proprietà dell'amministrazione, ricorso al *project financing*.

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

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

Va evidenziato che una rilevante percentuale delle risorse di bilancio degli enti (in particolare dei comuni) è destinata ai servizi sociali, dunque a servizi di natura immateriale.

Questo è di particolare importanza per la costruzione del Piano dei Servizi, in quanto, prescindere dalla rilevazione dei bisogni e dalle modalità con cui viene condotta, il bilancio (e con esso la Relazione Previsionale e Programmatica) fornisce indicazioni su un primo nucleo di servizi da inserire nel Piano.

Di essi si può considerare il trend storico o una rivisitazione in rapporto a eventuali aggiornamenti dell'analisi dei bisogni.

La gestione diretta o esternalizzata dei servizi rileva, ovviamente, rispetto alla struttura del conto economico a corredo del Piano dei Servizi, anche in relazione alle diverse professionalità che ne sono responsabili all'interno dell'amministrazione.

La *struttura dei costi* che l'ente deve definire per sostenere il servizio, in rapporto alle modalità di erogazione, è di importanza fondamentale anche come elemento di riferimento nelle pratiche di urbanistica negoziale, soprattutto

nell'eventualità di ricorso allo standard convenzionale di natura immateriale (ad es. un qualsiasi servizio alla persona).

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

Pertanto è importante che l'amministrazione ponga particolare attenzione alle modalità attuative.

### **b) la connessione con il Piano Esecutivo di Gestione**

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

La struttura del PEG può essere variamente articolata, in rapporto a quanto stabilito dalle singole amministrazioni: è possibile che l'attuazione di un pro-

gramma/progetto sia seguita da un unico "centro di costo", come è possibile, invece, che sia trasversale a più centri di costo facendo riferimento a un unico "centro di responsabilità" (accade anche, non frequentemente, che un centro di costo possa coincidere con un centro di responsabilità).

La scelta di tale struttura è rilevante non solo dal punto di vista dell'efficacia, efficienza, economicità nella realizzazione, ma anche da quello del *monitoraggio e della valutazione* del processo attuativo (generalmente effettuabile attraverso un sistema di indicatori definito nello stesso PEG).

Monitoraggio e valutazione costituiscono due fondamentali anelli della catena da cui operare il *feedback* per la ri-programmazione, anche nel campo dei servizi, finalizzata a *riattualizzare il piano*.

### **c) la connessione con la programmazione complessa**

I programmi complessi possono rappresentare una fonte di finan-

ziamento di particolare interesse per i servizi. Infatti tali programmi (sia quelli di emanazione statale che quelli di emanazione regionale) sono centrati sulla concentrazione di investimenti, pubblici e privati, in determinate aree della città/territorio, con l'obiettivo di riqualificare gli insediamenti, anche dal punto di vista della qualità della vita.

L'implementazione della qualità risiede principalmente nella dotazione di "servizi aggiuntivi", rispetto agli standard dovuti, che i privati possono realizzare all'interno di tali programmi.

Tenere conto nel Piano dei Servizi delle opzioni innescabili con la programmazione complessa consente di aggiungere un importante "tassello" nel quadro della disponibilità temporalizzata di risorse, o meglio, di "elencare" i nuovi servizi acquisibili, a prescindere dalle risorse. Infatti queste, in prima istanza, non entrano nel bilancio dell'Ente.

Generalmente, attraverso i programmi complessi si realizzano

attrezzature, che potranno poi essere luogo di erogazione dei servizi. Poco numerosi, ancora, sono i casi di erogazione, da parte del privato, di servizi "effettivi", anche se la sentenza della Corte costituzionale 179/1999 ha aperto la strada in questa direzione (standard convenzionali).

Rilevano, a questo proposito, alcune questioni da considerare nel Piano dei Servizi:

- le questioni immobiliari: gli immobili (aree ed edifici) da destinare a servizi realizzati nelle aree di applicazione dei programmi complessi, sia dal pubblico che dal privato, devono essere registrati nel conto patrimoniale dell'amministrazione;
- il "conto" dei servizi deve essere articolato, vale a dire deve registrare le aree (che possono essere cedute dal privato all'amministrazione), le attrezzature e i servizi "effettivi".

Il contributo straordinario offerto dai privati alle amministrazioni in forma monetaria non sempre entra nel bilancio (dipende se il

programma è gestito con contabilità extrabilancio o meno);

- la proprietà delle attrezzature (pubblica o privata) rileva dal punto di vista della manutenzione. Nel caso di proprietà pubblica è evidente che bisognerà considerare nel bilancio una posta *ad hoc*;
- se il contributo straordinario si risolve nell'erogazione di un servizio di interesse pubblico il comune dovrà svolgere un ruolo di coordinamento, valutazione e controllo (in base a quanto convenuto in eventuali convenzioni), il cui costo dovrà essere ascritto al bilancio del Piano dei Servizi.

#### **d) la connessione con i piani/programmi di settore**

I piani/programmi di settore, i cui finanziamenti vengono inseriti in bilancio, non comportano ulteriori osservazioni rispetto a quanto sopra già evidenziato.

Esistono però piani e programmi di settore i cui finanziamenti non entrano nel bilancio degli enti,

perché i fondi vengono spesi direttamente dall'erogatore o dal destinatario finale (ad es. il finanziamento alle Province per le biblioteche) o perché i fondi destinati ad ambiti di livello intercomunale vengono attribuiti a un' "entità" terza (costituita da rappresentanze, o articolata per deleghe ai soggetti interessati) delegata a programmare, a realizzare e a gestire. E' il caso, dei Piani di Zona, e relativi Accordi di Programma, di cui alla legge n. 328/2000.

In questo caso è necessario che il Piano dei Servizi disponga anche di un conto intestato a servizi finanziati e gestiti "esternamente", che registri le entrate in termini di "servizi effettivi" e le spese che la struttura deve sostenere per coprire i costi di partecipazione nell'entità terza.

#### **e) il rapporto con gli investimenti in servizi erogati da soggetti terzi**

Nel territorio governato dall'ente

locale vengono erogati servizi da altri operatori, sia pubblici che privati.

E' opportuno che l'amministrazione ne tenga conto in quanto sono rivolti alla propria comunità e incidenti sulla complessiva qualità della vita.

Anche in questo caso, è opportuno predisporre all'interno del Piano dei Servizi un ulteriore conto che registri l'entità di questi interventi (in termini di servizi effettivi con la eventuale specificazione delle fasce sociali cui sono prevalentemente rivolti).

L'amministrazione esercita rispetto a questi servizi un ruolo del tutto diverso da quello che ricopre nei servizi gestiti direttamente o esternalizzati.

Tale ruolo può riguardare:

- eventuali contrattazioni su specifici argomenti, quali la localizzazione delle attrezzature e gli orari di erogazione;
- attività di coordinamento di soggetti erogatori (ad es. autonomie scolastiche, commercianti, ecc.) attraverso "tavoli" di

concertazione nei quali l'amministrazione opera al fine di creare valore per la comunità a partire dall'organizzazione, dalla messa a sistema e dalla promozione di qualità dei servizi erogati da terzi;

- attività specifiche di partecipazione e di controllo, qualora definite da provvedimenti legislativi, ad esempio nel settore della sanità.

E' evidente che anche rispetto a questa categoria di servizi l'amministrazione sostiene costi che devono essere computati.



**Quali strumenti per il  
governo del Piano dei  
Servizi ?**

Nella sua qualità di atto costitutivo del Piano di Governo del Territorio (PGT), così come definito dalla nuova legge regionale, il Piano dei Servizi necessita di una normativa, e ciò per molteplici ragioni:

- perché, come è già stato annotato, è un programma da cui derivano ricadute anche in termini di assetto urbanistico del territorio;
- perché la sua attuazione richiede una normativa delle forme e modalità di gestione relative a strutture ed attività che vi sono comprese;
- perché il servizio è anch'esso una modalità di uso del territorio e come tale deve essere disciplinato;
- perché può recare indicazioni anche "morfologiche" sullo sviluppo della città pubblica, delle quali occorre precisare la natura e il livello di vincolatività.

I profili indicati generano altrettante inferenze tra il Piano dei Servizi e le normative di altri strumenti, (primi tra tutti gli altri

atti costitutivi del PGT e cioè il Documento di Piano e il Piano delle Regole), che devono essere integrate e specificate in modo da tenere conto delle esigenze indotte dal Piano dei Servizi.

Conviene ora trattare separatamente gli aspetti di cui sopra.

### **a) Piano dei Servizi e disciplina della localizzazione delle attrezzature**

Quanto al primo aspetto, il Piano dei Servizi prevede (anche se non necessariamente) *localizzazioni*: in senso positivo, identificando le aree da destinare a strutture di servizio (quali il verde, la mobilità, le attrezzature scolastiche e sanitarie) e, più raramente, in senso negativo, sottraendo a destinazioni pubblicistiche immobili in precedenza vincolati (si pensi alla dismissione di strutture militari o ospedaliere).

Ovviamente, tali indicazioni possono riguardare solo i servizi spaziali, non quelli a-spaziali che, come tali, prescindono da localizzazioni puntuali.

Le scelte localizzative devono essere registrate nel Piano.

Se relative alla preordinazione di aree a strutture di servizio, il tema si presenta affine a quello dell'individuazione delle aree a standard, cui eravamo abituati sulla base della previgente legislazione.

Nell'ambito della nuova impostazione del Piano dei Servizi, le ricadute urbanistiche della localizzazione di aree per servizi possono ancora dare luogo ad asservimento ad esproprio, specie per tipologie di strutture inscindibili dall'iniziativa pubblica.

In alternativa sono, però, proponibili diversi meccanismi, già sperimentati frequentemente nell'ultimo decennio, quali la perequazione (attribuzione alle aree vincolate a servizi di capacità edificatorie utilizzabili sia nel medesimo ambito che in altri ambiti territoriali) e la programmazione integrata di intervento (di cui le aree destinate a servizi possono costituire componente, comparte-

cipante dell'interesse economico complessivo sotteso all'operazione).

La nuova legge regionale per il Governo del Territorio prevede, inoltre, che sia il Piano dei Servizi a definire la dotazione di servizi da assicurare nei piani attuativi.

In termini più ampi, il Piano dei Servizi può suggerire, e determinare, forme maggiormente differenziate di localizzazione di servizi.

Qualora, ad esempio, risulti urbanisticamente accertata, per ragioni di equilibrio territoriale complessivo, la necessità di riservare determinati compendi a servizi, ma il Piano non rechi scelte compiute sulla tipologia dei servizi da realizzarvi, la normativa può destinare dette aree ad un novero estremamente ampio di funzioni, avvalendosi della flessibilità consentita dal nuovo Piano di Governo del Territorio.

Sebbene nell'ambito della disciplina urbanistica previdente, ci sembra interessante l'esempio

del Comune di Mantova.

Contestualmente all'approvazione del Piano dei Servizi il Comune ha contestualmente innovato la normativa del PRG, proponendo, per le aree private destinate a servizi, una duplice opzione: as-servimento/accreditamento convenzionato dell'area all'uso pubblico o, opzione più innovativa, destinazione da scegliere entro un ventaglio assai ampio di funzioni, comprese nella categoria "servizi", suscettibili anche di interessanti ritorni economici, senza alcuna predeterminazione vincolata, consentendo così il massimo spazio al perseguimento delle esigenze pubbliche prevalenti.

In tali casi, il Piano dei Servizi (e i suoi successivi aggiornamenti) funzioneranno da criterio valutativo, di cui l'Amministrazione si avvarrà per indirizzare le opzioni funzionali che i privati proprietari assumeranno nell'utilizzo delle aree.

## **b) Piano dei servizi e disciplina dell'attuazione e gestione delle strutture**

Per ciò che concerne il secondo aspetto il Piano dei Servizi richiede parimenti di essere affiancato da una normativa.

Si è già detto, infatti, che per moltiplicare le fonti delle risorse disponibili essenziale è l'incentivazione della partecipazione dei privati.

I proprietari delle aree, che affrontano progetti di trasformazione urbana, possono concordare con i soggetti istituzionalmente preposti la costruzione di attrezzature e/o l'erogazione diretta di servizi in alternativa al pagamento di oneri e alla cessione di aree, oltre ad eventuali standard aggiuntivi.

In tal caso, la disciplina del convenzionamento, che norma il rapporto tra privato e amministrazione pubblica, appare particolarmente delicata, in quanto deve risolvere il problema del

rapporto tra la tendenziale permanenza nel tempo dell'asservimento "a servizio", e l'altrettanto tendenziale limitatezza nel tempo degli obblighi derivanti da atti negoziali.

In proposito, le norme già citate del Comune di Mantova propongono un'interessante soluzione "illimitata con temperamenti": la convenzione deve prevedere che il vincolo d'uso permanga per almeno 20 anni (con sanzioni in caso di inosservanza), ma prima o dopo tale termine, l'uso può essere consensualmente modificato, scegliendone uno alternativo tra le categorie di attività comprese nella nozione di "servizio". E' peraltro indubbio che, laddove non esistano discipline di settore, il Piano dei Servizi gioca un ruolo fondamentale nel definire i contenuti di tali rapporti convenzionali.

I requisiti di qualità minima delle diverse categorie di servizi che detto Piano andrà a definire, infatti, costituiranno i contenuti minimi inderogabili, di struttura e/o

prestazione, che i privati dovranno convenzionalmente garantire.

### **c) La disciplina del servizio come uso**

Venendo al terzo aspetto, quello del servizio come uso, è evidente che la sua natura di interesse generale non differenzia il servizio da ogni altro uso del territorio, ricorrendo, anche in tal caso la necessità di accertarne il livello di compatibilità con il contesto in cui l'uso è inserito.

La questione non deve sorprendere: molte (forse, la maggior parte) delle strutture di servizio determinano elevati flussi di utenza, e conseguenti aggravii di traffico, necessità di parcheggi, ecc.

Qualora il Piano dei Servizi preveda localizzazioni puntuali per tali strutture, il tema non necessita di particolare disciplina, perché la valutazione di compatibilità con il contesto si traduce in parametri di verifica della scelta localizzativa, prima, e in criteri progettuali, poi.

Il governo di tali profili di compatibilità è invece maggiormente complesso per il caso dei servizi (pubblici o privati) a maggiore e più frammentata diffusione sul territorio, di cui il Piano voglia sollecitare ed incentivare l'attivazione diretta, senza individuare localizzazioni puntuali.

Sotto tale aspetto, il tema s'incrocia con quello, più generale, della disciplina delle destinazioni d'uso.

La profonda riforma introdotta in merito può prestarsi ad applicazioni molto interessanti anche per ciò che concerne il settore dei servizi.

Interessante, anche se datata, ancora una volta la normativa di PRG approvata dal Comune di Mantova in occasione del Piano dei Servizi, che ha sancito la libera ammissibilità degli usi costituenti servizi in tutto il territorio comunale, con la conseguenza che le attività (pubbliche e private) comprese nell'elenco dei servizi del relativo Piano dei Servizi

sono compatibili con qualunque zona omogenea.

Una previsione del genere ha un evidente valenza "promozionale" poiché incentiva l'attivazione più diffusa possibile dei servizi, e la loro integrazione nel tessuto attivo della città.

D'altra parte, la stessa previsione determina possibili profili di incompatibilità con il contesto, che devono essere governati con regole preventive.

In tal senso, gli elementi qualitativi minimi dei servizi, che il Piano dei Servizi, come si è visto nei capitoli precedenti, è chiamato a precisare, possono essere decisivi.

Le norme stabiliranno, in questo caso, che il principio della libera attivabilità sul territorio di funzioni definite come "servizi" sia temperato da una verifica di compatibilità che considererà, in primo luogo, la concreta presenza dei livelli qualitativi minimi definiti, per ciascuna tipologia di struttura, dal Piano dei Servizi, e, in

secondo luogo, l'assenza di criticità indotte sul contesto di appartenenza dalla presenza del servizio.

#### **d) Piano dei Servizi e indicazioni morfologiche**

In quarto luogo, il sistema delle regole urbanistiche si interrela con il Piano dei Servizi nella declinazione urbanistico-morfologica che questo può avere.

La stessa localizzazione delle attrezzature di servizio, infatti, delinea complessivamente, anche se non compiutamente, la dimensione dello "spazio pubblico" della città. A tale ricaduta minima, possono eventualmente aggiungersi altre indicazioni, anche cartografiche, di rappresentazione di possibili effetti finali da perseguire nell'articolazione degli spazi pubblici e nel rapporto con quelli privati.

Un punto deve, però, essere chiarito: non pare opportuno che il Piano dei Servizi venga snaturato fino ad assumere carattere di

progettazione della forma urbana pubblica, né che venga irrigidito da contenuti progettuali e architettonici vincolanti.

Ciò contrasterebbe con la natura programmatica, quindi necessariamente adattabile e flessibile, del suddetto Piano.

Il sistema delle regole urbanistiche deve piuttosto declinare compiutamente non tanto il carattere normativo, bensì quello indicativo ed orientativo degli scenari morfologici eventualmente contenuti nel Piano dei Servizi. Questi costituiscono più che altro parametro di raffronto per le successive scelte attuative degli Enti pubblici e privati, nell'ottica di ottimizzare gli assetti del territorio, ma non armatura progettuale predefinita, la cui modifica necessita di variante urbanistica.

#### **e) Piano dei servizi e normative di settore**

Fin qui, si è fatto riferimento agli aspetti normativi del Piano dei Servizi di tipo prettamente "urbanistico", che hanno rilievo preva-

lentamente per i servizi "spaziali", quelli, cioè, che constano di strutture fisiche insistenti sul territorio.

Solo il tema della disciplina delle destinazioni d'uso è, in realtà, suscettibile di ricadute anche sui servizi "aspaziali".

La maggiore attenzione dedicata alle normative urbanistiche non deve, però, far dimenticare che il Piano dei Servizi è profondamente interrelato con tutta una serie di normative e pianificazioni di settore, maggiormente rilevanti proprio per il settore dei servizi "aspaziali".

E così:

- il *sociale* è coinvolto in particolare per la programmazione e attuazione dei piani sociali, strutturati attraverso i Piani di Zona (Legge n. 328/2000);
- l'*ambiente* è ormai di rilevante importanza attraverso piani e programmi specifici, nonché contenuti settoriali della pianificazione ordinaria "orizzontale";
- la *programmazione dei lavori pubblici* si interseca in maniera

strettissima con l'erogazione dei servizi, fornendo le attrezzature per la produzione dei servizi stessi;

- i *piani dei tempi e degli orari* offrono la possibilità di regolamentare l'accessibilità ai servizi e di risparmiare risorse da investire in nuove attrezzature, attraverso l'utilizzo multiplo di contenitori in orari prolungati;
- la *pianificazione dei trasporti* rileva in particolare rispetto alla mobilità e quindi all'accessibilità dei servizi e all'organizzazione fisica e temporale della città;
- le *diverse applicazioni di processi di democracy* emergono da strumenti quali i Bilanci Sociali, i Profili di Salute, etc., che sempre più frequentemente le amministrazioni comunali sviluppano con la partecipazione di molteplici soggetti.

## **f) Considerazioni finali**

Il Piano dei Servizi, quale strumento di programmazione e d'interfaccia di altre pianificazioni di area e di settore, non può ave-

re una sua autonoma implementazione.

Il meccanismo per la sua implementazione consiste, infatti, essenzialmente nel promuovere le varie partecipazioni operative, da quella urbanistica a quella dei lavori pubblici, passando per le specifiche "macchine" dei piani di settore.

L'amministrazione locale, in tale quadro, coordina l'erogazione dei servizi sul proprio territorio, sia quelli prodotti direttamente e/o esternalizzati, sia quelli prodotti da altri soggetti, pubblici e privati.

Gran parte dei rapporti così instaurati si concretizzano in strumenti economico-amministrativi, quali contratti, convenzioni e altro, attraverso i quali l'erogatore si impegna a fornire determinati servizi secondo modalità, quantità e livelli qualitativi che dovrebbero essere definiti dal Piano dei Servizi in stretto rapporto con la domanda evidenziata.

E' all'interno di questi contratti che deve trovare risposta la sod-

disfazione del cosiddetto livello minimo dei servizi, e devono essere reperite le dotazioni finanziarie private, aggiuntive, integrative e, in certi casi, sostitutive di quelle pubbliche.

# Intervenire: gli strumenti di attuazione del progetto di piano





**Come  
programmare un servizio?**

Nel corso del lavoro per la redazione di questo volume ci siamo imbattuti in un manuale francese.<sup>6</sup>

Ne riportiamo alcuni dei passaggi più rilevanti relativi alla nozione di programmazione:

*“Decidere di realizzare una scuola per rispondere ai bisogni della popolazione in aumento è fare programmazione.*

*Volere che questa scuola sia aperta al quartiere ed accolga delle attività extrascolastiche è anche questo fare programmazione.*

*Indicare in modo chiaro all’architetto le funzioni, le superfici, le caratteristiche tecniche dei locali da costruire è ancora fare programmazione.*

*Programmazione, tuttavia, non è sinonimo di costruzione.*

*Uno studio di programmazione può prendere le mosse dalla realizzazione di un nuovo edificio o*

*dalla riqualificazione o riutilizzo di una struttura esistente, ma porta sovente solamente alla organizzazione di servizi per l’animazione, la formazione, la custodia dei bambini.....*

*Quando si definiscono il contesto di vita, le caratteristiche degli spazi esterni agli alloggi, delle strade, del centro delle città, degli spazi verdi, si fa anche in questo caso della programmazione.*

*La programmazione è un metodo di analisi che persegue un duplice obiettivo:*

- *rispondere ai bisogni dei cittadini-utenti (bisogni espressi, supposti o stimati) attraverso la definizione di attrezzature, servizi, strutture per il tempo libero e di alcuni elementi del contesto di vita quotidiano, familiare o professionale.*
- *consentire ad un operatore di definire con precisione gli obiettivi del progetto da realizzare, controllarne la realizzazione, l’entrata in funzione, effettuando in corso d’opera le scelte che gli saranno*

---

<sup>6</sup> Menighetti J.C. – Programmation urbaine et architecturale – Centre National d’Art et Culture George Pompidou – Paris 1981

*imposte dai vincoli regolamentari, finanziari e tecnici.*

*Fare delle scelte è la funzione prioritaria di un Sindaco e del suo Consiglio Comunale.*

*Prima di fare delle scelte occorre conoscere i bisogni e le diverse soluzioni che possono fornire una risposta a tali bisogni.*

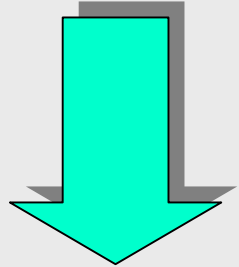
*Dopo avere scelto occorre attuare quanto si è deciso e governare la realizzazione.*

*Tutte queste fasi costituiscono la trama di un percorso di programmazione.”*

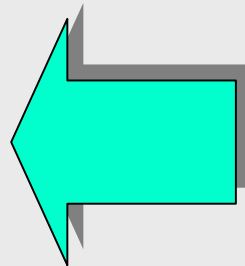
# Fasi della programmazione

- **inventario strutture esistenti**
- **analisi servizio offerto**
- **analisi dei bisogni**
- **analisi delle normative**

**bilancio**



**individuazione  
bisogni**



- **lista di soluzioni**
- **azioni da intraprendere**

# Programmazione operativa

## 1

### definizione progetto

- **caratteristiche del servizio**
- **ruolo**
- **dimensione strutture**
- **capacità di ricezione utenti**
- **funzioni**

- **rapporti con il contesto:**
  - **quartieri - vie - piazze**
  - **altri servizi**

- **opzioni di funzionamento**

- **costi di realizzazione**

# Programmazione operativa

## 2

**programma qualitativo**  
**programma quantitativo**

- **funzioni:**
  - locali
  - spazi
  - caratteristiche tecniche

- **progetto architettonico**

- **programma di funzionamento**
  - arredi
  - materiali
  - personale
  - programmi di servizio

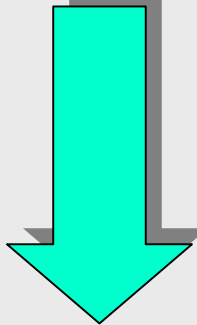
# Programmazione operativa

**3**

**realizzazione**

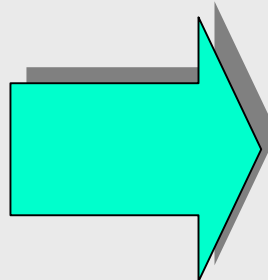
**4**

**messa in servizio - valutazione -  
bilancio**



**analisi servizio reso:**

- **carenze**
- **errori**
- **servizi incompleti**



**Proposte di  
miglioramento  
modifica**