

ABSTRACT

Lo spazio pubblico (o aperto) è caratterizzato dalla presenza di chiunque ne abbia interesse mentre lo spazio privato (o chiuso) è caratterizzato dalla riservatezza. Si possono inoltre distinguere gli spazi pubblici (es: piazza) da quelli aperti al pubblico (es: un luogo di culto il cui accesso può essere garantito ai soli fedeli).

Lo spazio pubblico ospita le funzioni collettive o strategiche (ovvero i “servizi”) che generano spazi ed architetture significative (identitarie ed orientanti) e che divengono luogo d'incontro. Pertanto lo spazio pubblico genera ed è generato dalle funzioni. Spazi pubblici storici sono: Agorà, Acropoli, Foro, Piazza e Campo. Uno spazio privato storico è il Campiello.

Le Courbusier, nella sue Unité d'habitation, raduna i servizi all'interno di un unico edificio attuandone una sorta di privatizzazione degli stessi che vengono destinati ai solo inquilini.

I confini concettuali tra spazio e servizio pubblico sono molto labili: talvolta uno spazio pubblico può corrispondere ad un servizio (es: parco) e talvolta può discostarsi da esso (es: piazza). I servizi si affacciano sullo spazio pubblico.

Lo “spazio pubblico” è caratterizzato dalla socializzazione. Il “servizio pubblico” è un luogo pubblico, o privato, aperto a tutti, senza scopo di lucro ed è atto al soddisfacimento del bisogno dell'individuo di cui si avvale per ricavarne un'utilità ed in esso non si autoidentifica.

Da un punto di vista più pragmatico il “servizio pubblico” è: un'attrezzatura atta al soddisfacimento, in maniera indifferenziata, dei bisogni degli individui relativamente a: assistenza e sanità, cultura, culto e vita associativa, sport e tempo libero, aree verdi, etc.

Il concetto di “servizio” è intimamente connesso con quello di “welfare urbano” (ovvero “benessere urbano”) al quale devono mirare le politiche di Piano. Esso si ottiene solo riservando alcune aree (anche private) a pubblico servizio al fine di garantire un'equa accessibilità da parte di cittadini e city – users.

La sfrenata attività edilizia degli anni '60 portò il legislatore a dover garantire una dotazione minima di servizi necessari al raggiungimento di un adeguato livello di vita (“welfare urbano”). Il dimensionamento di tali servizi, ancora oggi, avviene per mezzo dello “standard urbanistico”(definito per la prima volta dal D.M. 1444/1968) che è un parametro espresso in mq minimi di servizio/ab da garantire obbligatoriamente e commisurati alla tipologia dell'insediamento e del servizio. L'introduzione del D.M. Non portò ai benefici auspicati poiché lo standard venne concepito in termini quantitativi piuttosto che qualitativi. Problema ancora oggi presente.

Nel 1972 le Regioni recepirono nella propria legislazione gli standard.

Oggi il dibattito ruota attorno alla connotazione quantitativa/qualitativa, alla dubbiosa omogeneità su tutto il territorio di detti parametri e alla loro rigidità.

Una nuova applicazione è il QSA (Qualità dello Spazio abitativo). Essa è in grado di stabilire la qualità di uno spazio urbano attraverso un indice (ovvero insieme di indicatori). Ad ogni abitazione, servizio, percorso, etc, vengono attribuiti degli indicatori di qualità (db) georiferiti rispetto ad una base cartografica. La somma di detti indici definisce il QSA per quella parte di città. All'inserimento di nuovi indici nel SIT il valore di QSA varia (negativamente o positivamente).

La P.A., pertanto, stabilisce delle aree su cui insediare le attrezzature (aree pubbliche o private), dimensionate in base agli standard, che quindi vengono soggette a vincolo espropriativo all'interno degli strumenti urbanistici. La parte di Piano che si occupa di ciò è detta PSU. Lo sviluppo della tematica ha portato le Regioni italiane a dotarsi di un PSU più o meno autonomo dallo strumento generale. Esso è uno strumento urbanistico redatto dalla P.A. (Comune) che definisce le aree pubbliche e private da destinarsi ad attività pubbliche considerando i servizi esistenti e quelli di progetto, definendo un disegno della città con rapporti tra spazi pubblici e privati. Esso ha il compito di:

- creare un sistema dei servizi equamente accessibile;
- migliorare la fruizione degli spazi pubblici;
- elevare la qualità dell'ambiente urbano (“welfare urbano”);

- coordinarsi con il sistema della mobilità.

I servizi sono una tematica importante e lo si percepisce anche dalla mole di disposti normativi che li disciplinano.

Quanto seguirà non è una comparazione propriamente detta (poiché questa risulterebbe in qualche modo impari date le diverse condizioni delle 3 Regioni e dei 3 Comuni) piuttosto si presenta come il tentativo di delineare un percorso evolutivo della materia all' insegna del “dove sono le Regioni più all' avanguardia? Dove arriveranno quelle in qualche modo meno evolute nella disciplina?”.

La L.R. 01/2001 della Lombardia fu innovativa in quanto introdusse per la prima volta il PSU e gli standard da concepirsi in termini qualitativi, ma è solamente con la L.R. 12/2005 che esso diviene uno strumento autonomo da quello generale con valenza analitica e programmatica e si impone come strumento “catalizzatore” della città. Esso:

- pone gli obbiettivi di sviluppo;
- programma coerentemente al sistema della mobilità;
- individua gli ambiti entro i quali applicare compensazione e perequazione.

La programmazione avviene, a partire già dalla 01/2001, in base ai principi di accessibilità, qualità, fruibilità e fattibilità.

Il piano viene dimensionato in base alla popolazione stabilmente residente, a quella da insediare in base alle previsioni di piano e alla presenza dei city – users.

L' attuale legge urbanistica dell' Emilia Romagna (L.R. 20/2000) non cita esplicitamente il PSU ma ne fa uno dei suoi pilastri principali il cui obbiettivo è il raggiungimento di un' elevata qualità urbana. Anch'essa mira al superamento dello standard quantitativo.

Uno dei sistemi del PSC è il “sistema degli standard” che assume un ruolo strutturale e strategico. All' interno del PSC il territorio viene suddiviso in ambiti per ciascuno dei quali viene stabilito il fabbisogno di dotazioni, gli obbiettivi e le strategie da perseguire.

Relativamente al FVG non si può ancora parlare di PSU visto che né la vecchia normativa (52/1991), né quella nuova (05/2007) ne prevedono la redazione. Entrambe invece ne fanno implicitamente riferimento parlando di decadenza di vincoli espropriativi e procedurali dopo 5 anni di entrata in vigore del piano, decaduti i quali è necessario reiterare, o meno, i vincoli per mezzo di una Variante allo stesso.

Inizialmente i parametri per il dimensionamento delle dotazioni erano definiti dal PURG del '78, successivamente venne introdotto il c.d. “Decreto sugli standard” (0126 Pres/1995) valido sino all' entrata in vigore del nuovo PTR. La L.R. 05/2007 stabilisce che il POC può definire i parametri di dimensionamento coerentemente con quelli del PTR.

Le attrezzature che vengono prese in considerazione dal decreto e, successivamente, dal PTR sono:

- attrezzature per la viabilità e i trasporti;
- attrezzature per il culto, la vita associativa e la cultura;
- attrezzature per l' istruzione;
- attrezzature per l'assistenza e la sanità;
- attrezzature per il verde, lo sport e gli spettacoli all' aperto;
- (servizi tecnologici).

Il decreto e il PTR stabiliscono che i Comuni devono prevedere aree di interesse sovracomunale che non rientrano nel computo degli standard (es: parcheggio di interscambio, università, teatro, ospedale, etc.).

il PTR stabilisce i parametri di dimensionamento in relazione a:

- consistenza demografica;
- entità delle presenze turistiche;
- ruolo territoriale del Comune e attuale distribuzione dei servizi;

- tempi di percorrenza necessari per la fruizione del servizio.

Il PSU di Milano nasce con la L.R. 01/2001 e si conclude con la L.R. 12/2005. Esso si configura come uno strumento conoscitivo e programmatico. I tre momenti di formazione del piano sono stati:

- ricostruzione dello stato di fatto in funzione di diverse scale territoriali (Catalogo generale dei servizi e SIT) e analisi sulla mobilità (valutazione dell'accessibilità);
- individuazione della domanda di servizi per temi e tipologie di servizio;
- indicazioni per la programmazione.

Il PSU mira a:

- migliorare il livello del servizio di trasporto collettivo;
- migliorare l'accessibilità ai servizi.

Il PSU di Modena si basa su due scelte:

- ogni ambito deve avere un adeguato livello di qualità urbana;
- rafforzare il senso di identità;

il territorio è stato suddiviso in unità di paesaggio in base a caratteristiche omogenee (unità di abitazione, unità residenziale e settore urbano) per le quali il Piano individua criticità, obiettivi e strategie. A ciascuna unità paesaggistica vengono attribuite specifiche dotazioni e livelli di accessibilità (pedonale, ciclabile, TPL e veicolo privato).

La valutazione del fabbisogno di servizi è avvenuta confrontando la domanda potenziale con l'offerta esistente.

La valutazione di accessibilità delle dotazioni viene fatta insieme a quella del sistema della mobilità considerando la distanza tra i servizi e le infrastrutture per la viabilità in un'ottica di riduzione degli spostamenti con il mezzo privato. Si sono individuati quindi i servizi primari (di accesso diretto) e i servizi secondari (accessibilità inferiore).

L'insediamento dev'essere organizzato in fulcri e percorsi in un'ottica di continuità.

Un ruolo centrale ha avuto la sostenibilità ambientale.

Decaduti i vincoli espropriativi e procedurali (questi ultimi relativi ai piani particolareggiati) dopo 5 anni dall'entrata in vigore del PRGC, ai sensi della L.R. 52/1991, il Comune di Gorizia ha redatto una Variante al Piano.

La variante ha interessato:

- gli interventi inseriti nel Programma Triennale delle Opere Pubbliche (2006/2008);
- le opere necessarie al soddisfacimento degli standard;
- i lavori stradali;
- i vincoli procedurali;

I momenti principali della Variante sono stati:

- ricognizione dello stato di fatto;
- verifica delle esigenze;
- ridimensionamento delle previsioni.

Le altre elaborazioni si sono rivolte a:

- riclassificazione (anche tra standard e fuori standard);
- revisione dei vincoli (espropriativi e procedurali);
- revisione delle aree da trasformare per servizio;

- revisione degli standard;
- revisione della normativa;

per ogni area soggetta a vincolo espropriativo/procedurale:

- assegnazione di numeri/lettere identificativi;
- sopralluoghi;
- visione e comparazione della cartografia;
- indagine sulle proprietà;
- consultazione di piani e programmi (solo per v.e.);
- verifica delle altre esigenze (solo per v.e.);
- visione delle richieste di variante.

La P.A. Ha creato un database al fine di realizzare, in futuro, un GIS.

Le dotazioni sono state suddivise in:

- **area dei grandi servizi:** attrezzature di livello sovra**comunale** e di qualità (Università, attrezzature ospedaliere e sanitarie e l'aeroporto). Tali servizi si integrano con quelli urbani creando nuove centralità;
- **i servizi nell' ambito insediativo:** si suddividono in:
 - **aree di trasformazione strategica:** sono il Parco residenziale, il Parco degli affari, la cittadella dei Servizi 1 e 2, il Parco delle grandi attrezzature e l' ingresso ovest;
 - **servizi urbani:** sono servizi individuati puntualmente sul territorio;
 - **aree da trasformare per servizi:** zone che in passato furono destinate a pubblica attrezzatura e oggi riclassificate nell' ambito delle zone C. Sono aree di proprietà privata per le quali viene concessa l'edificabilità solo per metà della superficie. La rimanente parte viene ceduta a titolo gratuito al Comune che realizza le dotazioni. Su di esse non grava il vincolo espropriativo (Perequazione?).
- **ambiti C:** piani particolareggiati.

Gli interventi nell' ambito insediativo si rivolgono alla riqualificazione, valorizzazione, integrazione con i servizi urbani, potenziamento delle centralità minori.

Le aree sono state riclassificate all' interno di:

- **aree a standard:** aree che soddisfano i requisiti minimi del DPGR, sono di competenza della P.A. Che le acquisisce con l'esproprio. Un' eccezione è costituita dalle strutture per il culto che possono essere realizzate da enti religiosi (privati);
- **aree fuori standard:** atte al soddisfacimento dei fabbisogni urbani eccedenti, possono essere realizzate da Enti pubblici o da privati convenzionati.

Al fine di calcolare la CIRTM è stata fatta un'indagine a campione su alcuni interventi edilizi in varie zone omogenee con la quale si è stabilito l' indice di affollamento medio (0,76 ab/mc) e i mq/ab (57 mq/ab). Questi dati sono stati poi riportati nella tabella successiva al fine di calcolare gli abitanti insediabili e il numero dei nuovi vani. Il num. Degli abitanti insediabili, infine, è stato sommato al num. Degli abitanti del censimento ISTAT (2001) ottenendo, così, la CIRTM. A questo punto, avvalendosi del DPGR, per ogni tipologia di dotazione è stato svolto il bilancio degli standard verificando che i servizi esistenti e di progetto soddisfacessero lo standard definito dal decreto.

Le aree a servizi sono normalmente soggette a vincolo espropriativo, pertanto la P.A. Deve risarcire il proprietario con un indennizzo. Viste le difficoltà economiche delle P.A. Sono stati introdotti gli strumenti di perequazione e compensazione il cui obbiettivo è raggiungere l' equità costi – benefici (giustizia distributiva) e ottenere delle aree a prezzo agricolo o nullo.

La perequazione consiste nell' attribuzione di un indice edificatorio omogeneo a tutte le aree ricadenti in un comparto perequativo. Il proprietario sul cui fondo vengono realizzate le dotazioni può trasferire la sua capacità edificatoria in un' altra area del comparto.

La compensazione, invece, avviene quando un singolo proprietario viene privato del suo diritto pertanto egli può trasferire i suoi crediti edilizi in un'altra area stabilita a priori dal piano generale. Anche la nuova L.R. Del FVG 05/2007 prevede per la prima volta detti strumenti da applicarsi anche in pianificazione sovracomunale (o meglio intercomunale).

Il PSU della Lombardia assume un ruolo centrale e autonomo nella pianificazione. Esso diviene un elemento catalizzatore del processo di sviluppo della città.

Anche per l' Emilia Romagna esso ha un ruolo centrale anche se ancora dipendente dal piano generale.

In FVG non viene fatta specifica menzione della tematica dei servizi pertanto la normativa si configura in maniera tradizionale rispetto alle prime due.

Gorizia, nonostante la normativa regionale non sia all' avanguardia, propone il passaggio da standard quantitativo a quello qualitativo, dà centralità al recupero e alla valorizzazione della città, introduce forme pseudo – perequative e forme di urbanistica partecipata comuni anche alle altre due P.A.

Tutti e tre i Comuni ricercano i fabbisogni per mezzo di analisi offerta – domanda.

I Comuni operano su logiche differenti: Milano e Modena ragionano su scale di dettaglio via, via più approfondite mentre Gorizia lavora per ambiti e servizi puntuali.

Nel caso di Milano e Gorizia viene sottolineata la partecipazione del soggetto privato.

Modena punta alla sostenibilità ambientale.