

## IL PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO

### *Materiali*



### IL SISTEMA DEI SERVIZI

*Angela Colucci*



## IL PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO

### Materiali

#### ***Introduzione***

La riforma urbanistica regionale ha rivoluzionato nei contenuti e nel metodo la pianificazione del territorio lombardo.

L'obbligo imposto ai Comuni di dotarsi di un Piano di Governo del Territorio, in sostituzione del Piano Regolatore Generale previsto dalla precedente legislazione implica una rivisitazione delle scelte urbanistiche di tutti gli Enti locali.

244 Comuni che disegnano negli stessi tempi il loro futuro rappresentano:

- un'occasione storica per modernizzare il rapporto fra cittadini, imprese e territorio,
- un'opportunità strategica per rispondere in maniera diversa dal passato e soprattutto coordinata alla domanda di servizi, spazi, infrastrutture,
- una sfida fondamentale per coniugare l'esigenza dello sviluppo e la necessità della sostenibilità.

La nuova pianificazione ha l'obbligo di confrontarsi ed inserirsi nello scenario del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale con la possibilità di contribuire ad un disegno territoriale più ampio, a suo tempo condiviso.

La contemporaneità della nuova pianificazione urbanistica prevista dalla Regione garantisce la possibilità di raggiungere l'obiettivo della compatibilità delle scelte non solo con il disegno provinciale ma anche con i piani dei Comuni contermini e dello stesso ambito territoriale.

I Piani di Governo del Territorio subiranno le inevitabili incertezze portate dalla novità combinate con le difficoltà di realizzare uno strumento urbanistico così diverso dal passato e molto più articolato; dovranno risolvere le ambiguità (e forse l'inadeguatezza) di alcune parti della legge; saranno costretti a confrontarsi con la complessità di un Piano che vuole

contemporaneamente disciplinare usi del suolo e servizi, economia ed urbanistica; infine dovranno superare le difficoltà di un progetto che deve contestualmente affrontare la domanda presente ed il progetto futuro, per di più con minori poteri di quanti ne attribuiva il vecchio PRG.

I nuovi Piani di Governo del Territorio si rivolgono ad un territorio altamente antropizzato, dove la sostenibilità costituisce un problema e dove le risorse territoriali disponibili sono scarse; d'altra parte devono tentare di colmare alcuni pesanti deficit infrastrutturali ma anche di servizi e, in alcune aree, di spazi per la produzione e la residenza.

Per di più gli Enti Locali, per lo stato della finanza e del debito pubblico, possono contare su risorse economiche sempre più scarse e sono spesso costretti a "vendere" il territorio per sopravvivere.

Sono minacce reali sulle quali bisogna lavorare per trasformarle in opportunità:

- pianificare insieme o in maniera coordinata consente di risparmiare territorio e comunque di non creare conflitti fra gli usi del suolo;
- erogare servizi con bacino di utenza sovra comunale consente di conseguire economie di scala e/o migliorare la qualità;
- specializzare alcune funzioni al servizio di un consorzio di comuni ne permette una redistribuzione dei costi e un livello più alto di prestazioni;
- la scarsità di risorse può favorire il riuso, con benefici per la conservazione del territorio destinato all'agricoltura e con positivi risultati sulla sostenibilità ambientale e sull'assetto dell'urbanizzato che soffre di troppi immobili dismessi.

Su questi temi Confindustria Bergamo è impegnata. Ha strutturato un rapporto sistematico con diversi Comuni fornendo supporti tecnici alle scelte di Piano.

Lo scorso anno ha pubblicato una base dati analitica su tutti gli ambiti della Provincia finalizzata ad evidenziare per ciascuno di essi le vocazioni, i punti di debolezza e le opportunità.

Quest'anno l'attenzione si è concentrata su alcuni aspetti tecnici della predisposizione del Piano di Governo del Territorio che, senza alcuna pretesa di completezza ed esaustività, forniscono spunti di metodo su come affrontare alcune delle novità della nuova pianificazione.

Coerentemente con queste premesse, i criteri che orientano i singoli contributi sono:

- la centralità della domanda dei cittadini e delle imprese,
- la scelta della sostenibilità e, con essa, la valutazione del costo ambientale delle scelte di Piano,
- l'esigenza di utilizzare il meno possibile il territorio non urbanizzato,
- i rischi delle dinamiche demografiche – positive o negative – troppo intense,
- gli effetti della pianificazione sulla già grave crisi della mobilità,
- il ruolo del mercato come fattore di attuazione del PGT,
- l'attenzione al costo ed al valore economico della pianificazione.

*Gino Zambaiti*  
*Vice Presidente Confindustria Bergamo*

Sono stati predisposti i seguenti materiali:

Il contesto

- Il Sistema Informativo Territoriale
- Il paesaggio

Informazioni sulle scelte localizzative

- Il sistema dei servizi
- La domanda di mobilità
- L'offerta di mobilità

I sistemi di gestione

- La perequazione urbanistica
- La certificazione ambientale

L'analisi delle compatibilità

- La Valutazione Ambientale Strategica
- L'analisi del bilancio del Comune: dalla contabilità finanziaria ad un metodo economico strategico

## IL SISTEMA DEI SERVIZI

*Angela Colucci*

### *Indice*

#### Premessa

- 1 I servizi nella pianificazione comunale
  - 1.1 *Gli standard urbanistici*
  - 1.2 *Lo standard prestazionale ed il Piano dei Servizi*
  - 1.3 *Il Piano dei Servizi nella Legge Regionale 12/2005*
- 2 Metodi e Passaggi per la costruzione del Piano dei Servizi
  - 2.1 *La definizione del contesto*
  - 2.2 *L'analisi e la valutazione dell'offerta di servizi*
  - 2.3 *La valutazione dei bisogni*
  - 2.4 *La progettazione del sistema dei servizi*
  - 2.5 *La valutazione economica e l'attuazione del Piano dei Servizi*
  - 2.6 *I temi strategici*
- 3 Il sistema dei servizi: tipologie e forme
  - 3.1 *L'evoluzione del concetto di servizio pubblico*
  - 3.2 *La classificazione ATECO*
  - 3.3 *Gli utenti del sistema dei servizi*
- 4 Il Caso della Città di Bergamo
  - 4.1 *La definizione del contesto*
  - 4.2 *L'analisi e la valutazione dei servizi*
  - 4.3 *La valutazione dei bisogni*
  - 4.4 *I temi strategici*

#### Riferimenti bibliografici

### Premessa

Il presente volume si pone l'obiettivo di introdurre i principali riferimenti per la costruzione del Piano dei Servizi in relazione agli aspetti di contenuto, metodologici e ai temi strategici ed emergenti.

Il concetto di servizio pubblico, nell'ambito della prassi urbanistica comunale, ha subito nel corso del tempo una vera rivoluzione. Se l'introduzione dello standard urbanistico, inteso come quantità minima di aree per servizi ed attrezzature pubbliche proporzionate ai presunti sviluppi di piano, ha prodotto un certo equilibrio tra spazi pubblici e privati, non ha potuto certamente influire sulla qualità di quanto offerto e sul rapporto tra una domanda sempre più mutevole e un'offerta invece centrata sulle sole quattro categorie di verde, parcheggi, istruzione e servizi di interesse collettivo. Il piano dei servizi invece è uno strumento dalla duplice natura progettuale e programmatica, che cerca di dare soddisfazione a specifici bisogni della popolazione che vive un dato territorio attraverso un'offerta di attrezzature e servizi di qualità e facilmente accessibili e fruibili. Con la legge per il Governo del Territorio della Regione Lombardia (lr 12/05) il Piano dei Servizi diviene uno dei tre atti costituenti il Piano di Governo del Territorio, assieme al Documento di Piano ed al Piano delle Regole. Nel primo capitolo viene presentata l'evoluzione concetto e del ruolo dei servizi pubblici nell'ambito della pianificazione urbanistica.

Nel secondo capitolo sono presentati i principali passaggi procedurali e metodologici per la costruzione del PdS. La trattazione è esito di un lavoro di sintesi e di confronto tra i documenti di indirizzo elaborati dalla Regione Lombardia e di alcuni casi di PdS elaborati nel contesto lombardo.

A chiusura del capitolo sono presentati alcuni temi strategici e/o emergenti che caratterizzano il dibattito disciplinare, tecnico ed operativo negli ultimi anni. A fronte di un profondo mutamento dei sistemi territoriali, in termini di struttura, comportamenti sociali ed economici emerge un nuovo e differente panorama di bisogni, necessità, priorità e scenari di sviluppo territoriale. Il



PdS deve, da un lato, cogliere e dare una risposta al mutare delle necessità e delle domande e può, dall'altro, divenire strumento strategico per il rilancio delle comunità e dei sistemi territoriali.

Il sistema dei servizi presenta numerose possibili interpretazioni e classificazioni. Nel terzo capitolo, in relazione alle differenti chiavi di lettura, sono riportati i principali sistemi di classificazione ed interpretazione del sistema dei servizi.

Il volume si chiude con la presentazione dell'esperienza del PdS di Bergamo, ancora in fase di elaborazione. La trattazione del caso di studio segue i principali passaggi operativi delineati nel secondo capitolo.

### **1. I servizi nella pianificazione comunale**

#### *1.1 Gli standard urbanistici*

Gli standard urbanistici, normati dalla Legge Ponte (L 765/1967) e dal relativo decreto attuativo (Dm 1444/1968), hanno costituito, nel momento della loro adozione un importante strumento per la tutela e la pianificazione delle città e delle aree urbane. La loro introduzione ha, in primo luogo, attivato un processo di riflessione sulla dotazione di aree pubbliche ed ha quindi garantito almeno il raggiungimento di un livello minimo di dotazioni di servizi nelle nostre città. L'uso degli standard, nella prassi operativa, ha, inoltre, permesso di mantenere inedificate numerose aree, riducendo così gli effetti congestivi dell'edificazione.

Il concetto di standard urbanistico è strettamente connesso alla concezione di sviluppo inteso nella sua sola dimensione di crescita incrementale. Questo, infatti, si esprime tramite parametri quantitativi di superficie minima da destinare a aree a servizio pubblico (di differente tipologia). Il dimensionamento degli standard è, dunque, un calcolo di tipo quantitativo, dove a ciascun abitante corrisponde una quota minima di superficie da destinare (almeno sulla carta) a servizio pubblico.

Nel corso del tempo sono emerse alcune criticità legate a tale impostazione: una serie di limitazioni sono connesse al mutamento sociale e delle forme di trasformazione del territorio, ed un altro insieme di criticità sono dovute ad una non sempre coerente applicazione della normativa. Con il cambiamento delle caratteristiche sociali ed economiche sono notevolmente cambiati sia i bisogni della popolazione che le tipologie e le modalità di gestione del sistema dei servizi. Parallelamente, con il mutamento delle modalità di trasformazione urbana sono emerse nuove esigenze: basti pensare alle politiche di riuso e di recupero dei tessuti urbani dismessi o degradati.

È possibile trovare una diretta relazione tra alcune delle cause che hanno portato alla riforma degli standard urbanistici e i temi od i principi alla base della nuova concezione di servizi:

- uscire dalle strette maglie descrittive delle quattro categorie di standard previste dal Decreto Ministeriale n. 1444 del 1968 e quindi introdurre definizioni più ampie e flessibili del concetto di servizio;
- associare al concetto di quantità quello di prestazione e far interagire la sufficienza con l'efficienza: un servizio non deve essere solo presente ma anche fornire prestazioni efficienti e garantire livelli adeguati di accessibilità e fruibilità;
- riconoscere la collaborazione nella gestione dei servizi tra amministrazioni, e tra amministrazioni e privati, attivando convenzioni o accordi;
- adeguare e garantire servizi in relazione alle caratteristiche locali, geografiche ed insediative (tipologie e dimensionamento dei servizi non definiti ex lege, ma da progettarsi in relazione al ruolo, alla dimensione, alle caratteristiche ed al posizionamento geografico del contesto locale);
- rivedere la misurazione della sola superficie fondiaria delle aree a standard introducendo metodi che possano valutare anche lo sviluppo dei servizi su più piani.

Nella prassi applicativa si sono palesati alcuni fenomeni critici :

- una generale tendenza a sovradimensionare lo strumento urbanistico, e di conseguenza, ad un sovradimensionamento quantitativo di aree a standard, caratterizzate da una localizzazione non sempre coerente con il disegno urbano;
- uno scarso livello di attuazione degli standard individuati sul PRG e dunque una buona dotazione sulla carta ma spesso una carenza nell'attuazione degli servizi;
- una scarsa corrispondenza tra le previsioni e le effettive possibilità di realizzazione e gestione dei servizi da parte degli enti pubblici.

Sulla base del mutamento complessivo dei sistemi territoriali e delle società emerge l'esigenza di un cambiamento di approccio da una pianificazione di tipo predittivo ad una attenta alla programmazione e alla gestione degli strumenti di piano.

### *1.2 Lo standard prestazionale ed il Piano dei Servizi*

Il concetto di standard prestazionale compare per la prima volta nella legge regionale n.9/1999 sulla Programmazione Integrata di Intervento. È il primo passaggio dallo standard urbanistico (cogente, atemporale e decontestualizzato) verso uno strumento che mira alla qualità urbana ed ambientale complessiva. L'effettivo mutamento di approccio avviene con l'introduzione del Piano dei Servizi con la lr 1/2001. Il PdS, che costituiva un elaborato obbligatorio del Piano Regolatore Generale (articolo 7), ha come obiettivo l'attuazione di una concreta politica dei servizi di interesse pubblico. Il PdS è, infatti, un progetto coerente ed integrato di offerta dei servizi, orientato, oltre che alla soddisfazione della domanda e dei bisogni, alla qualificazione complessiva del territorio, intesa quale supporto per le strategie di sviluppo e di competitività territoriale. Il PdS, gi à ai sensi della lr 1/2001 doveva contenere la valutazione della fattibilità economica e l'esplicitazione delle priorità di azione.

Il PdS, a partire dalla lr 1/2001, si configura come uno strumento con una duplice natura:

- strumento di programmazione: in relazione agli obiettivi, alle priorità e alle scelte della PA il PdS deve individuare le iniziative e coordinare i molteplici centri di spesa ed attori coinvolti;
- strumento di progetto spaziale in cui viene configurata la struttura portante del sistema urbano, costituita dallo spazio pubblico.

Nella sua componente programmatica il PdS costituisce lo strumento per il raggiungimento dell'equilibrio tra la domanda e l'offerta di servizi, e dunque, deve coinvolgere ed esplicitare il ruolo di tutti i soggetti che operano nel campo dei servizi alla popolazione ed alle imprese (soggetti pubblici, privati, no profit, terzo settore).

In relazione alle principali categorie di attori (utenti o fruitori, proprietari o gestori, gli stake holders) il PdS deve indagare lo stato dei servizi esistenti, valutandone il livello qualitativo, valutare il livello di soddisfazione della domanda, esplicitare la domanda aggiuntiva in relazione agli obiettivi ed alle strategie di sviluppo complessive della comunità territoriale ed, infine, individuare le molteplici risposte esplicitandone le priorità di intervento. La valutazione economica e la chiara definizione delle necessità (esplicitabile in forma di listing) costituiscono il riferimento per l'avvio dell'urbanistica consensuale, in quanto garanzia di trasparenza delle fasi di concertazione pubblico-privato.

### *1.3 Il Piano dei Servizi nella Legge Regionale 12/2005*

I comuni redigono e approvano il piano dei servizi al fine di assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, le eventuali aree per l'edilizia residenziale pubblica e la dotazione a verde, i corridoi ecologici e il sistema del verde di connessione tra territorio rurale e quello edificato ed una loro razionale distribuzione sul territorio comunale, a supporto delle funzioni insediative e previste (lr 12/05 articolo 9).

La nozione di servizio comprende tutte le attrezzature e infrastrutture urbane ivi incluse le urbanizzazioni primarie (viabilità, arredo urbano, servizi tecnologici, servizi pubblici primari, acqua, gas, elettricità, trasporti), i servizi a gestione diffusa sul territorio (servizi sociali e di assistenza) e la qualità dell'ambiente urbano e insediativo.

I contenuti fondamentali, come esplicitamente indicati dalla Lr 12/2005 sono:

- la valutazione del numero degli utenti, facendo riferimento alla popolazione residente, insediata ed insediabile come indicato dal documento di piano, e la popolazione gravitante;
- la valutazione delle attrezzature esistenti in relazione ai fattori di qualità, fruibilità ed accessibilità;
- confronto tra la domanda e l'offerta del sistema dei servizi (attrezzature ed alle attività);
- l'individuazione delle necessità di adeguamento del sistema dei servizi esistenti e delle necessità di incremento dei servizi in relazione alle previsioni di sviluppo individuate dal Documento di Piano (con un minimo di 18 mq per abitante);
- l'esplicitazione della sostenibilità dei costi anche in relazione al piano triennale delle opere pubbliche e delle modalità di attuazione.

I comuni che hanno un ruolo di attrattore (individuato dal PTCP), devono prevedere la localizzazione e l'adeguato dimensionamento dei servizi di tipo intercomunale e sovralocale.

Un tema strategico, contenuto nella Lr 12/2005, è la dimensione territoriale del sistema dei servizi che non possono essere racchiusi entro i confini comunali. A conferma dell'importanza di attivare forme di pianificazione e gestione intercomunale del sistema dei servizi la Lr 12/2005 introduce il PdS intercomunale (comuni con meno ventimila abitanti). Nella Legge sono contenuti indirizzi volti all'integrazione di tutto il sistema dei servizi pubblici: il PdS, ad esempio, deve essere integrato dal piano urbano generale dei servizi del sottosuolo (introdotto dalla Lr 26/2003, 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).

Dal punto di vista dei contenuti, il PdS si compone di una relazione, una cartografia ed una normativa tecnica. Le previsioni concernenti le aree necessarie per la realizzazione dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, hanno carattere prescrittivo (art. 9 comma 11). I vincoli preordinati all'espropriazione per la realizzazione esclusivamente ad opera della pubblica amministrazione di attrezzature e servizi previsti hanno durata cinque anni decorrenti dall'entrata in vigore del piano stesso e decadono qualora, entro cinque anni, non siano inseriti in alcuno strumento attuativo approvato (o nel Piano triennale delle opere pubbliche). È comunque ammessa da parte del proprietario dell'area entro il predetto termine quinquennale la realizzazione diretta di attrezzature e servizi per la cui attuazione è preordinato il vincolo espropriativo.

## **2. Metodi e Passaggi per la costruzione del Piano dei Servizi**

### *2.1 La definizione del contesto*

Nella programmazione del sistema dei servizi la definizione della dimensione territoriale e delle relazioni con il sistema territoriale di riferimento è un passaggio fondamentale. Il sistema dei servizi e delle relazioni non è infatti racchiudibile nell'ambito dei confini comunali. Sulla base della localizzazione delle principali tipologie di servizi è possibile individuare più ambiti territoriali di riferimento, in relazione al livello gerarchico e funzionale. Le geometrie delle reti dei servizi si basano su una concezione integrata delle funzioni e della loro organizzazione fisica (ad esempio la rete dei servizi ospedalieri e rete dei servizi sanitari di base, e servizi di assistenza domiciliare formano geometrie molto differenti). Tale passaggio è fondamentale per comprendere il ruolo del comune e programmare di conseguenza un corretto adeguamento dei servizi od attivare sinergie con i comuni di riferimento.

### *2.2 L'analisi e la valutazione dell'offerta di servizi*

La ricognizione dell'offerta dei servizi esistenti viene effettuata considerando il servizio offerto quale "sommatoria" di due diverse componenti: l'attrezzatura, intesa come struttura fisica che "ospita" un'attività e le attività che un ente, un'associazione o un privato offrono all'utente. Questa distinzione permette di prendere in considerazione non solo le attrezzature esistenti ma tutte le attività di servizio effettivamente disponibili nel territorio del Comune, come quelle erogate in una medesima struttura ed anche i così detti servizi aspatiali (es. servizio di assistenza domiciliare per gli anziani). L'obiettivo è quello di registrare l'esistenza e la qualità di tutti i servizi, indipendentemente dalla appartenenza del servizio al settore pubblico o a quello privato, nelle sue molteplici articolazioni.

La catalogazione si basa inevitabilmente sulle grandi famiglie di servizi: sanità, sicurezza, educazione, formazione, trasporti, comunicazioni, cultura, tempo libero (...) e deve esplicitare tutti gli attori implicati per ciascun tema.

Nelle esperienze di Pds avviate in Lombardia sono state sviluppate differenti scelte nella individuazione delle categorie dei servizi, ma un tratto comune a tutte è la successiva elaborazione di schede di indagine per il censimento delle attrezzature (aree/edifici) e dei servizi erogati. In alcuni contesti è stato considerato quale aspetto integrante del sistema dei servizi anche il mantenimento di un certo numero di negozi di prossimità o vicinato (panetteria/alimentari, caffè/bar/tabacchi).

**Box 1**     Categorie e tipologie di servizi (le categorie e le tipologie di servizi riportate nella tabella hanno un valore esemplificativo, devono ovviamente essere declinate e completate in relazione alle caratteristiche del contesto locale dei singoli comuni, si rimanda al capitolo 3 per un approfondimento sulle possibili classificazioni del sistema dei servizi)

<b>Categoria</b> (prevalent. utilizzate nei PdS)	<b>Servizi di livello di base e locale</b> (servizi caratterizzati da un'elevata diffusione sul territorio, presenti a livello di quartiere e rispondenti a esigenze essenziali per le persone e servizi di importanza intermedia che hanno come bacino di utenza locale, assimilabile al territorio comunale)	<b>Servizi di livello sovralocale</b> (servizi rari, strategici, che si concentrano solo nei centri di elevato livello ai quali fanno riferimento un sistema di centri gerarchicamente inferiori che ne rappresentano il bacino sovracomunale di utenza)
Istruzione	Asili nido, scuole materne, scuole primarie (elementari), scuole secondarie (medie inferiori)	Istituti istruzione superiore, istituti tecnici, scuole professionali, università
Servizi sociali	Servizi assistenziali di base (anche servizi domiciliari), centri diurni di aggregazione giovanile e per anziani, centri diurni per accoglienza, centri di accoglienza/pronto intervento (accoglienza temporanea in alloggi/stanze per giovani, madri con figli, immigrati...), sedi associazioni	residenze e comunità per minori, centri di accoglienza per immigrati, dormitori, campi nomadi, centri socio-riabilitativi ed educativi
Servizi sanitari	Servizi di base (servizi ambulatoriali...), servizi sanitari di prossimità, farmacie, centri di assistenza centri diurni integrati (anziani, disabili)	alloggi/comunità assistite (anziani, disabili), residenze sanitarie assistite, comunità terapeutiche (disabilità, ossicodipendenze...), sedi ALS,



## Il Sistema dei servizi

---

servizi istituzionali/ attrezzature pubbliche	Servizi civici e amministrativi (uffici municipali e sedi decentrate), sedi di pubblica sicurezza, protezione civile, forze armate, uffici e sedi circoscrizionali	Sedi organi amministrativi enti territoriali (provincia, Regione), uffici giudiziari, sedi decentramento stato, sedi enti locali
Verde  (e spazi pubblici)	Giardini e parchi di quartiere attrezzati, campi gioco, parchi urbani, parchi ambientali, aree cani, aiuole, spartitraffico	Parchi e aree naturali (con strutture ricerca, attrezzature per la fruizione o/o per attività didattiche), connessioni e aree ecologiche e ambientali
	piazze, aree pubbliche aperte, strade e percorsi protetti	
Servizi culturali	Musei, spazi espositivi, biblioteche, spazi attività culturali (sedi associazioni culturale) teatri, sale civiche e riunioni, centri congresso, cinema	
Servizi sportivi	Campi e centri sportivi (la dimensione e la tipologia di attrezzature presenti vanno lette in relazione alla dimensione del bacino di utenza a partire dal campo da calcio a centri sportivi con attrezzature complesse (piscine, palazzetti dello sport...) fino ad arrivare a strutture rare come lo stadio.	
Servizi religiosi	Sedi di culto, oratori	
Mobilità	Trasporti pubblici, parcheggi in superficie, parcheggi sotterranei, parcheggi multipiano	
Impianti tecnologici e servizi mortuari	Cimitero, sistema dei servizi relativo alle urbanizzazioni primarie (serbatoi, torri piezometriche, centrali elettriche, raccolte rifiuti), sedi di gestori dei servizi impianti tecnologici di livello superiore (inceneritori, cogenerazione...)	

Box 2 Le schede di censimento dei servizi. Esempificazione di categorie di indagine e di fattori di valutazione (elaborazione dell'autore da Regione Lombardia - Territorio e Urbanistica, *Piano dei Servizi. Linee guida alla redazione*, Regione Lombardia, MILANO 2005)

Categorie	Esempi di Informazioni censite (attrezzature e le attività)
anagrafica	la denominazione, la localizzazione, la tipologia e la destinazione di P.R.G.
struttura	dati dimensionali, stato di consistenza, d'uso e di conservazione, presenza di vincoli architettonici e/o ambientali, adeguatezza alle norme, presenza di spazi accessori, interazione spaziale con altre attrezzature e modalità di fruizione
contesto	condizioni ambientali, compatibilità funzionale e accessibilità
gestione	proprietà, settore di competenza, conduzione, costi di gestione e finanziamenti;
progetti	interventi previsti, costi e possibili finanziamenti, tempi di realizzazione previsti;
criticità	eventuali disfunzioni e difficoltà emerse nella gestione della singola attrezzatura
Categorie	Esempi di fattori di valutazione (attrezzature e le attività)
valutazione della struttura	stato di conservazione della struttura (componenti: struttura muraria, paramenti orizzontali, paramenti verticali, servizi igienici, impianti tecnici), adeguatezza alle norme (valutata rispetto ad alcuni parametri stabiliti per legge come barriere architettoniche, sicurezza, adeguatezza dimensionale, tipologica e funzionale)
valutazione del contesto	contiguità spaziale con altre attrezzature e spazi aperti, condizioni ambientali (presenza/assenza di criticità ambientali di tipo igienico/sanitaria, disagio sociale...)
valutazione dell'attività	soddisfacimento della domanda (esempio: numero di utenti in rapporto alla popolazione esistente o livello di affollamento per tipologia di servizio...)

### 2.3 La valutazione dei bisogni

L'analisi della domanda si basa in primo luogo su una indagine, articolata a livello comunale e a livello di quartiere o frazione, delle popolazioni sociali residenti e presenti (residenti secondari, turisti, studenti, lavoratori...). Avendo come riferimento le

principali categorie di servizi (salute, sicurezza, educazione formazione, lavoro, trasporti, cultura, comunicazione, svago, ambiente) è dunque possibile configurare l'insieme dei bisogni di servizi con riferimento alle differenti tipologie di popolazione individuate (semplificando: è possibile individuare domande specifiche in relazione a ciascun segmento di età, categoria sociale e professionale...). Oltre alla domanda di servizi alla popolazione devono essere valutati i bisogni espressi dalle imprese di qualsiasi dimensione e prevedere quindi il coinvolgimento diretto degli stakeholders. Nel calcolo della domanda dovranno essere compresi anche i residenti e le imprese previsti nello scenario di sviluppo definito dal Documento di Piano.

L'analisi dei bisogni può essere svolta secondo successivi livelli di approfondimento e metodologie da definire sulla base della complessità e delle caratteristiche del contesto territoriale<sup>1</sup>. Più complessa è la definizione della domanda dei servizi ambientali, in quanto questa è in genere strettamente correlata alle caratteristiche territoriali ed è stata sviluppata in modi molto differenti in relazione ai contesti locali (ad esempio è evidente che il bisogno di usufruire di aree di verde pubblico è maggiormente sentito dalle popolazioni che vivono in aree urbane rispetto a quelle che vivono in contesti rurali, collinari o montani).

Un ulteriore tema di approfondimento, affrontato in alcune esperienze, è quello dell'integrazione tra il PdS ed il Piano dei Tempi e degli Orari (lr 28/2004 Politiche regionali per il coordinamento e l'amministrazione dei tempi della città) e, più in generale, tra le strategie del PdS e il sistema complessivo delle

---

<sup>1</sup> Non sempre è necessario arrivare all'approfondimento scelto dal comune di Bergamo, la cui metodologia viene successivamente riportata come esempio. Possono essere individuati tre principali tipologie di approfondimento per l'analisi dei bisogni:

- indagine socio-demografica;
- la raccolta diretta delle opinioni dei gruppi d'interesse (associazioni di categoria, gestori di servizi, soggetti istituzionali, ecc)
- momenti di ascolto della cittadinanza o di specifici gruppi/categorie sociali con metodologie di indagine quali-quantitative.

attività e dei comportamenti delle comunità nei territori insediati.

### *2.4 La progettazione del sistema dei servizi*

Il confronto tra offerta e la domanda di servizi è il primo passaggio verso la costruzione delle strategie del PdS. Dal confronto emergono infatti le carenze del servizio pubblico di base (non adeguato alle specificità territoriali e/o alle caratteristiche della popolazione) e quelle categorie o quei segmenti di servizio che risultino importanti per la popolazione, o per specifiche popolazioni o comunità sociali che vivono sul territorio, ma che dal rilievo non risultano presenti od adeguati.

Sia nelle linee guida che nella prassi emerge come si stia assistendo ad un passaggio fondamentale dalla visione incentrata sul potenziamento quantitativo dell'offerta (realizzazione di nuove attrezzature) a strategie orientate al potenziamento del sistema dei servizi attraverso il miglioramento della gestione delle attrezzature esistenti, puntando sugli aspetti organizzativi e funzionali (standard prestazionali). In quest'ottica le azioni prioritarie sono rivolte agli interventi di adeguamento, miglioramento e ristrutturazione dei servizi esistenti, agli interventi di organizzazione al fine di coordinare e meglio gestire le attrezzature e le prestazioni erogate (spesso gestite in modo settoriale).

Le scelte e le strategie di riorganizzazione devono essere contestualizzate, riconoscendo e valorizzando la struttura urbana ed insediativa (valorizzando, ad esempio, i nuclei storici delle frazioni, gli edifici ritenuti simbolici e/o di riferimento per la popolazione, i luoghi di incontro già frequentati dalle comunità insediate). In tal senso il piano dei servizi si lega in modo stretto con il tessuto del territorio e delle comunità che lo abitano. Uno degli obiettivi del PdS è infatti la costruzione della città pubblica, e dunque l'integrazione tra il sistema dei servizi, la struttura territoriale e le comunità.

### *2.5 La valutazione economica e l'attuazione del Piano dei Servizi*

Nella fase operativa l'amministrazione deve scegliere a quali bisogni rispondere in modo diretto, nell'ambito delle proprie disponibilità e/o capacità di bilancio, attraverso meccanismi di tipo perequativo e/o standard qualitativi, e quelli per i quali consentire l'intervento dell'operatività privata, tramite formule di convenzionamento, accreditamento o semplicemente di vincolo funzionale. Per attribuire al Piano dei Servizi una valenza operativa, è necessario definire le modalità di reperimento delle risorse. Poiché gli strumenti di attuazione del PdS possono essere molteplici ed afferiscono a differenti settori, è importante, da un lato individuare tutte le possibili fonti attuative (e centri di spesa) attivabili e dall'altro, esplicitare ed associare per ciascuna di esse le differenti tipologie di intervento. Nella programmazione di bilancio e i relativi documenti (Linee Programmatiche, Relazione Previsionale e Programmatica, Bilancio Annuale, Bilancio Triennale, Piano Esecutivo di Gestione e Programma dei Lavori Pubblici) rientra tipicamente la programmazione relativa agli interventi di miglioramento, adeguamento o realizzazione dei servizi pubblici e delle attrezzature pubbliche.

I programmi complessi possono rappresentare una fonte importante, ma, per poter cogliere tali occasioni, è necessario esplicitare, nel PdS, le opzioni innescabili con la programmazione complessa (nuovi servizi, progetti di miglioramento ambientale e/o paesistico acquisibili e/o da realizzare).

Altre fonti di possibile finanziamento possono essere: il coordinamento con i piani/programmi di settore (piano della mobilità, piano del sottosuolo, piano dell'edilizia pubblica...), il coordinamento con programmi e progetti di finanziamento di settore (ad esempio i finanziamenti per i Piani di Zona di cui alla legge n.328/2000, concernenti l'erogazione dei servizi sociali per differenti categorie sociali) ed il coordinamento con gli investimenti in servizi erogati da soggetti terzi, pubblici e privati nel territorio comunale (che coinvolge differenti soggetti anche riferibili a campi differenti).

### *2.6 I temi strategici*

Il Piano dei Servizi rappresenta l'immagine pubblica di una città. In tale ottica il PdS costituisce, potenzialmente, lo strumento chiave per la definizione di strategie di sviluppo territoriale e di competitività territoriale (un buona offerta di qualità territoriale complessiva e servizi è basilare per attrarre funzioni di alto pregio). I servizi stessi per numerose realtà comunali divengono l'attività economica principale e motore di sviluppo.

La qualità del territorio, intesa quale qualità ambientale, dei paesaggi e dei luoghi urbani anche di margine e di periferia è parte integrante del progetto del piano dei servizi, così come il tema della sicurezza e della qualità ambientale. La qualità del territorio e un sistema dei servizi efficiente (alla popolazione ed alle imprese) costituisce la chiave per lo sviluppo territoriale qualitativo, la riqualificazione ed il rilancio di sistemi territoriali marginali o con fenomeni di crisi.

In numerose esperienze il PdS contiene le strategie per la riqualificazione della struttura pubblica urbana e degli spazi pubblici, come ad esempio: fornire continuità ai servizi esistenti attraverso un sistema di connettivo che conferisca ai singoli servizi un carattere sistemico in uno spazio pubblico urbano connesso e sicuro, progetti di connessioni e corridoi verdi urbani, progetti di reti ambientali territoriali, interventi di riqualificazione e mitigazione ambientale, etc..

Il tema della valenza strategica dei servizi, per la sua rilevanza, merita un approfondimento. Se pensiamo alle modalità con le quali le principali economie industrializzate si sono evolute negli ultimi anni emerge come il settore terziario abbia assunto un ruolo sempre più rilevante, sopravanzando quelli che un tempo erano considerati i settori economici principali, il settore agricolo e il settore industriale. L'aumento del peso del settore terziario tradizionale, e la diffusione crescente di imprese che operano nel settore del terziario avanzato, si è accompagnata al tempo stesso ad una ridefinizione delle modalità con cui tali servizi vengono erogati agli utenti. Ci si riferisce ad esempio alle diverse forme con cui sono oggi ripartiti ruoli e competenze fra soggetti pubblici e privati nell'erogazione di servizi, e alla

possibilità che si creino fra questi soggetti partnership, trasferimenti di competenze, fenomeni di outsourcing. E' questo il tema che costituisce l'argomento centrale del prossimo capitolo.

### **3. Il sistema dei servizi: tipologie e forme**

Il settore dei servizi ha assunto, negli ultimi decenni, importanza crescente. Basti pensare che negli ultimi anni in Italia il peso dei servizi, considerando sia il settore terziario tradizionale che il settore terziario avanzato, ha raggiunto una percentuale prossima al 65% del valore aggiunto generato, con un'occupazione di quasi il 68% della popolazione attiva<sup>2</sup>.

Appare dunque chiaro come questo settore rivesta non più solo un ruolo ancillare nei confronti dei settori tradizionali, tipicamente identificati con l'agricoltura e l'industria, ma costituisca un pilastro delle economie avanzate.

L'ampiezza del settore, come pure la possibilità di adottare diversi criteri metodologici di rilevazione, contribuiscono certamente a generare più alternative per censire e descrivere il settore dei servizi.

Una delle possibilità per rappresentare la struttura del settore è legata alla distinzione delle imprese in base alla natura del soggetto che eroga i servizi, oppure alla tipologia di servizio erogato, oppure ancora ai destinatari di tali servizi.

Ognuna di queste metodologie consente di mettere in luce in modo differente quale sia la composizione del settore; è tuttavia altrettanto vero che la possibilità di adottare scelte differenti (ad esempio soffermandosi sulla natura giuridica, pubblica o privata, dei soggetti che erogano servizi) può condurre a privilegiare taluni aspetti, anche a scapito di una conoscenza più approfondita dei reali fenomeni che hanno luogo sul territorio. Può essere per questo opportuno soffermarsi su alcune possibili definizioni e classificazioni dei servizi, evidenziandone sinteticamente le caratteristiche.

---

<sup>2</sup> Fonte: dati ISTAT 1 mar. 2007 (riferiti all'anno 2006)

### *3.1 L'evoluzione del concetto di servizio pubblico*

Una delle più frequenti ripartizioni è ad esempio quella che distingue i servizi fra servizi pubblici, contrapposti ai servizi privati. Nel senso comune, i servizi pubblici sono tipicamente quelli erogati dalle amministrazioni pubbliche, mentre i servizi privati sono i servizi commerciali. Ciò non è necessariamente vero. L'uso dell'aggettivo "pubblico", in due accezioni diverse, può infatti portare a confondere le nozioni di "servizio pubblico" e di "settore pubblico".

Come ricordato anche dalla definizione adottata dall'Unione Europea, la nozione di servizio pubblico ha infatti un duplice senso: essa può designare l'ente che produce il servizio, ovvero la missione d'interesse generale ad esso affidata.

A seconda dell'interpretazione che adottiamo, è dunque possibile identificare almeno due definizioni di servizio pubblico: la prima, soggettiva, pone maggiore attenzione sulla natura del soggetto che eroga la prestazione (lo "statuto"); la seconda, oggettiva, si concentra sulla natura dell'attività e del servizio prestato.

Ciò si riflette sulla possibilità di ampliare il numero dei soggetti che erogano servizi pubblici, proprio in virtù delle due interpretazioni alternative di tale termine. Per quanto riguarda i servizi pubblici di interesse generale (ovvero i servizi pubblici "in senso stretto") essi contemplano tutte le attività di servizio, commerciali o non, considerate di interesse generale dalle autorità pubbliche e soggette quindi ad obblighi specifici di servizio pubblico. Essi raggruppano le attività di servizio non economico (protezione sociale ecc.), nonché le funzioni inerenti alla potestà pubblica (sicurezza, giustizia, ecc.) ed i servizi di interesse economico generale (energia, comunicazioni, ecc.)<sup>3</sup>. Tali servizi sono quelli che solitamente vengono erogati dalle amministrazioni pubbliche. Come già detto, esistono però altre tipologie di servizi, chiamati comunemente "pubblici" in cui è possibile che natura del servizio e natura del soggetto che eroga il servizio possano non coincidere, essendo l'una pubblica e l'altra indifferentemente pubblica o privata.

---

<sup>3</sup> Fonte: Unione Europea



Si pensi, a titolo di esempio, al settore sanitario o al settore dell'istruzione, in cui operano come erogatori di servizi sia attori pubblici, sia attori privati, for profit e non profit. Ma si pensi anche a tutti i casi in cui un ente pubblico può delegare ad un soggetto terzo l'erogazione di un servizio, ed alla tendenza, crescente negli ultimi anni, al ricorso all'esterno per la produzione di servizi, anche a seguito di esplicite previsioni di legge<sup>4</sup>. In tal caso è possibile che un soggetto di natura giuridica privata eroghi un servizio che abbiamo definito come "pubblico".

### 3.2 La classificazione ATECO

Per meglio comprendere la struttura dei servizi presenti in un territorio è senza dubbio di grande utilità ricorrere ad una ulteriore classificazione che si concentri sull'oggetto dell'attività svolta.

La distinzione maggiormente diffusa è quella che ricalca la suddivisione adottata nelle statistiche ufficiali, ad esempio dall'ISTAT, per classificare le attività economiche. Si tratta di una distinzione che usa come criterio discriminante il settore economico in cui l'impresa opera. La classificazione dell'ISTAT utilizza le classi ATECO5, che ripartisce le imprese nelle seguenti macro-classi<sup>6</sup>:

---

<sup>4</sup> E' il caso dell'esternalizzazione di servizi da parte di enti pubblici. Una amministrazione (ove previsto, oppure ove sussista un obbligo di legge) può prevedere di far svolgere a soggetti terzi attività svolte in precedenza internamente: può essere il caso di servizi strumentali all'amministrazione (ad esempio servizi di manutenzione interna), o il caso di servizi destinati agli utenti/cittadini (ad esempio i *call center*).

<sup>5</sup> Per quanto riguarda il "Codice attività economica ATECO 2002", tale codice identifica il settore di attività di un'impresa. Si tratta della versione nazionale della classificazione (NACE Rev. 1.1) definita in ambito europeo e approvata con Regolamento della Commissione n. 29/2002, pubblicato su Official Journal del 10/1/2002 (fonte: ISTAT)

<sup>6</sup> Si aggiungono a questo elenco le attività classificate come "svolte da famiglie e convivenze", fra cui l'attività di produzione di servizi per uso proprio da parte dei nuclei famigliari

- COMMERCIO ALL'INGROSSO E AL DETTAGLIO RIPARAZIONE DI AUTOVEICOLI, MOTOCICLI E DI BENI PERSONALI E PER LA CASA
- ALBERGHI E RISTORANTI
- TRASPORTI, MAGAZZINAGGIO E COMUNICAZIONI
- ATTIVITÀ FINANZIARIE
- ATTIVITÀ IMMOBILIARI, NOLEGGIO, INFORMATICA, RICERCA, SERVIZI ALLE IMPRESE
- AMMINISTRAZIONE PUBBLICA
- ISTRUZIONE
- SANITÀ E ASSISTENZA SOCIALE
- ALTRI SERVIZI PUBBLICI, SOCIALI E PERSONALI

L'adozione di tale classificazione, che si articola in numerose classi e sottoclassi, per censire le imprese di servizio presenti sul territorio porta con sé diversi vantaggi. In primo luogo i dati sono confrontabili con fonti di immediata reperibilità: è possibile riferirsi alle statistiche ufficiali, che utilizzano tale criterio metodologico, per mappare e monitorare l'evoluzione della struttura economica di un territorio. Attraverso la lettura dei dati dei censimenti delle imprese, o attraverso le banche dati delle Camere di Commercio, è inoltre possibile ricostruire anno per anno l'evoluzione e la diffusione in un'area di specifiche attività economiche.

Tale classificazione offre un primo importante dato per comprendere a quale tipologia di soggetti si rivolgono i servizi erogati sul territorio, evidenziando se il destinatario finale è un'impresa o un utente privato. E' questo un terzo, ulteriore, criterio secondo il quale possono essere classificate le imprese di servizio.

### *3.3 Gli utenti del sistema dei servizi*

Distinguere le imprese di servizio in funzione dell'utente finale aiuta infatti a comprendere la "solidità", la struttura del tessuto economico di un'area, mettendone in luce eventuali nodi critici o potenzialità. Alla base di tale affermazione è l'osservazione di come negli ultimi decenni sia sensibilmente aumentata, spinta

da motivazioni diverse, la domanda di servizi da parte sia dei consumatori privati (famiglie ed individui) sia dei soggetti economici (istituzioni ed imprese).

Se per gli utenti “privati” la domanda di servizi è cresciuta principalmente come conseguenza del crescente benessere economico e sociale, per gli utenti “impresa” la crescente domanda di servizi si è legata alla necessità di mantenere stabile la propria capacità competitiva, anche e soprattutto attraverso il potenziamento della componente di servizio offerta ai propri clienti.

Tale tendenza si manifesta in due modi: essa trova forma nella capacità delle imprese di sviluppare al proprio interno le competenze per accrescere il valore immateriale della produzione, così come nella localizzazione, sul territorio, di imprese in grado di offrire servizi alle altre aziende.

La possibilità di generare valore aggiunto attraverso i servizi, siano essi destinati alle imprese come ai cittadini, è per questo certamente un indice della capacità di un territorio di promuovere la propria competitività come, più in linea generale, di agire a favore del benessere della popolazione.

A tale considerazione si lega una ulteriore, importante, notazione. Essa riguarda la possibilità di generare ricchezza attraverso il potenziamento del settore dei servizi: è da ricordare, infatti, come la capacità di promuovere la presenza di imprese di servizio accresca le possibilità di generare ricchezza attraverso l'esportazione di tali servizi, ponendo le basi per creare un flusso di risorse verso il territorio. Valga, a titolo di esempio, la possibilità di attrarre residenti ed utenti dall'esterno grazie alla presenza di aziende in grado di erogare servizi alla persona di elevata qualità.

Tutti i criteri sopracitati possono contribuire a comprendere la struttura che il settore terziario ha assunto in un determinato territorio. L'elenco di tali metodologie di rilevazione non è certamente esaustivo, e non cita ad esempio metodi che si basano sulla descrizione e classificazione in base alla rilevanza strategica dei servizi, al grado di innovazione, alla fruibilità. E' bene ricordare, però, che ogni rilevazione porta con se un costo:

maggiore è il grado di precisione che si vuole raggiungere, maggiori saranno le risorse che dovranno essere dedicate alla sua implementazione. Da tali considerazioni consegue la consapevolezza di come esista uno spazio per scelte discrezionali, alternative, funzione non solo dell'obiettivo che la rilevazione si pone, ma anche dei mezzi tecnici e finanziari che possono essere impiegati.

#### **4. Il caso della Città di Bergamo**

Nel 2001 il comune di Bergamo aveva avviato la redazione del Piano dei Servizi ai sensi della l.r. 1/2001 (da cui è emersa una prima indagine dell'offerta). Attualmente, con l'avvio del Piano di Governo del Territorio il Comune è in fase di redazione degli atti del PGT e dunque anche del PdS. Nell'ottobre del 2005 sono stati presentati i primi risultati della seconda indagine preliminare (2005/2006) e delineati i contenuti e le caratteristiche del processo complessivo di costruzione del PdS.

Nella presentazione (pubblicata sul sito internet del comune, consultato nell'agosto 2007) sono enunciati alcuni principi alla base della redazione del PdS:

- i servizi concorrono a delineare la qualità degli spazi urbani e la capacità di attrazione dei diversi aggregati urbani;
- gli obiettivi del PdS sono: il disegno razionale di distribuzione sul territorio (garantire a tutta la popolazione omogenea accessibilità ai diversi servizi), il coordinamento dei sistemi di orari e miglioramento della qualità, fruibilità e accessibilità (garantire adeguata accessibilità ai servizi);
- l'eventuale necessità di un potenziamento dell'offerta di servizi deve essere perseguita in termini qualitativi attraverso una migliore gestione delle attrezzature esistenti piuttosto che attraverso un potenziamento quantitativo (realizzazione di nuove attrezzature).

Il percorso di costruzione del PdS del comune di Bergamo si basa sulle seguenti fasi:

- 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 ed individuare eventuali carenze;
- determinare il progetto e le priorità di azione (tanto sociali quanto economiche);
- definire la necessità di sviluppo ed integrazione dei servizi esistenti per la realtà comunale consolidata e in relazione alle previsioni di sviluppo e riqualificazione del territorio comunale.

In tale ottica il PdS viene inteso quale strumento flessibile, per il quale deve essere previsto un costante aggiornamento e deve tenere conto delle molteplici tipologie di servizi, delle risorse necessarie e delle risorse disponibili, dei bisogni emergenti e delle scelte e della volontà della Pubblica Amministrazione.

Le presentazione del caso seguirà, ove possibile, le fasi utilizzate nella esposizione del capitolo 2 (la definizione del contesto, l'analisi e la valutazione dei servizi, la valutazione dei bisogni, la progettazione, la valutazione economica e l'attuazione del piano dei servizi, i temi strategici).

### PIANO DEI SERVIZI DELLA CITTA' DI BERGAMO

Comune DI Bergamo, direzione territorio e ambiente

Dirigente responsabile arch. Dario Tadé

Unità di Progetto - Progetti Speciali

Gruppo di progettazione: Ferrari Luigi, Della Mea Gianluca, Zambianchi Marina, Cividini Silvia, Minelli Marco, Casati Giovanna, Belloni Alessandra, Rigoletto Tarcisio, Sannelli Antonio, Madaschi Roberto, Alberti Daniela, Fojadelli Chiara

con la collaborazione di: Società Sigla – Genova, Fondazione Bignaschi – Milano, Studio Legale Associato Di Vita Lenzini - Bergamo



*Figura 1 - Copertina della presentazione pubblica e gruppo di lavoro (fonte: sito internet del comune di Bergamo, agosto 2007)*

#### 4.1 La definizione del contesto

Per lo svolgimento delle analisi della domanda e dell'offerta, oltre al contesto territoriale sovralocale e alla realtà comunale complessiva, il comune di Bergamo è stato suddiviso in 22 ambiti territoriali, a cui sono riferite analisi di dettaglio. Dalla tabella 2 è possibile notare come gli ambiti individuati siano di dimensione inferiore alle circoscrizioni amministrative già esistenti per la città.


1	Centro	circoscrizione 1	<p>Gli ambiti territoriali individuati</p> 
2	Borgo Palazzo	circoscrizione 1	
3	Loreto	circoscrizione 2	
4	Longuelo	circoscrizione 2	
5	Santa Lucia	circoscrizione 2	
6	San Paolo	circoscrizione 2	
7	Colli	circoscrizione 3	
8	Città Alta	circoscrizione 3	
9	Monterosso	circoscrizione 4	
10	Valverde	circoscrizione 4	
11	Valtesse	circoscrizione 4	
12	Redona	circoscrizione 5	
13	Santa Caterina	circoscrizione 5	
14	Campagnola	circoscrizione 6	
15	Celadina	circoscrizione 6	
16	Boccaleone	circoscrizione 6	
17	Malpensata	circoscrizione 6	
18	Carnovali	circoscrizione 7	
19	Colognola	circoscrizione 7	
20	Grumellina	circoscrizione 7	
21	San Tommaso	circoscrizione 7	
22	Villaggio degli Sposi	circoscrizione 7	

Tabella 2 - Ambiti territoriali di dettaglio per l'indagine dei servizi

### *4.2 L'analisi e la valutazione dei servizi*

Ciascun servizio presente nel comune di Bergamo è stato censito attraverso schede di rilievo. Il sistema dei servizi è stato articolato in nove gruppi di servizio (a loro volta articolati in tipologie di servizio e in classi di servizio):

1. istruzione di base (tipologie di servizio: asilo nido, scuola dell'infanzia, scuola primaria, scuola secondaria di primo grado)
2. istruzione superiore ed universitaria (tipologie di servizio: scuola secondaria di secondo grado, facoltà universitarie)
3. servizi sociali (tipologie di servizio: per anziani, per giovani, strutture complementari per i disagi – classi di servizio: centri diurni, case di cura e di riposo, centri di assistenza domiciliare, centri di aggregazione giovanile, comunità alloggio handicappati, centri socio-educativi e di ascolto (disagio generico, disabili e immigrati), comunità alloggio (disagio generico e immigrati))
4. servizi sanitari (tipologie di servizio: ospedali, clinica/ case di cura, poliambulatorio, uffici amministrativi, comunità alloggio)
5. servizi istituzionali e religiosi (tipologie di servizio: centri religiosi, sedi istituzionali – classi di servizio: parrocchie, cimiteri, uffici direzionali ed uffici che erogano direttamente un servizio, uffici comunali, provinciali e statali (utente presente ed attivo), uffici comunali, provinciali e statali (utente non presente e non necessario))
6. cultura, sport e tempo libero (tipologie di servizio: biblioteche, musei e sale espositive / conferenze, teatri ed auditorium, centri sociali e socio-culturali, strutture sportive di quartiere, strutture sportive a scala urbana)
7. verde (tipologie di servizio: parco urbano, parco territoriale, giardino urbano e giardino di quartiere,)
8. mobilità e sosta (tipologie di servizio: pagamento su strada, pagamento in struttura, gratuito esterno)
9. servizi per le attività produttive e servizi tecnologici (tipologie di servizio: attività produttive, servizi tecnologici)



Le schede di rilievo si articolano in sette sezioni: identificazione, localizzazione, gestione, accessibilità, fruibilità, note relative alle criticità e gli indici di sintesi.

Di particolare interesse è la costruzione degli indici di sintesi (fattore di qualità, totale superficie qualitative, indice di qualità, totale della superficie computabile) che derivano dal raffronto tra i parametri di valutazione sintetici, riferiti ai temi delle sezioni della scheda di rilevazione (figura 3): Parametro di Localizzazione (A), Fattore di conversione (X), Parametro di Gestione (B), Parametro di Accessibilità (C), Parametro di Fruibilità (D), Parametro di Criticità (E). I parametri, a loro volta, sono esito della moltiplicazione di alcuni coefficienti attribuiti alle singole voci della sezione della scheda e calcolati in base a dei coefficienti definiti in funzione di requisiti minimi che dovrebbero essere assolti (per legge o in base a specifici regolamenti o linee guida...). A titolo di esempio si riportano i parametri (e gli aspetti utilizzati per il loro calcolo) specifici della sezione dedicata alla fruibilità: Coefficiente h: Barriere architettoniche interne (presenza di impedimenti interni alla proprietà che non consentono gli spostamenti dei disabili); Coefficiente i: Strutture connesse al servizio (Elenco strutture incluse nel servizio e che ne costituiscono il completamento o parte integrante); Coefficiente l: Stato di conservazione dell'immobile (Valutazione del grado di usura della struttura e anno dell'ultimo intervento edilizio effettuato); Coefficiente m: Condizioni di agibilità (requisiti per il rilascio dell'agibilità: certificazioni relative agli impianti tecnologici); Coefficiente n: Orari di apertura (Intervalli ore in cui viene reso il servizio); Coefficiente o: Servizi aggiuntivi (Diversificazione della fruizione del servizio durante giornata segnalare orari per ogni attività).

Il parametro di fruibilità D è quindi dato dalla comparazione dei coefficienti sopra elencati.

Tale metodologia permette da un lato di fornire un giudizio sintetico degli aspetti di maggior rilevanza del servizio (come la fruibilità, accessibilità...), e, contestualmente, di basare tale valutazione su un sistema complesso di fattori di valutazione al fine di cogliere tutti gli aspetti che concorrono a definire la qualità del servizio. Il metodo di calcolo degli indicatori sintetici



individuato, inoltre, permette una immediata confrontabilità tra la superficie totale del servizio e la superficie computabile (che deriva dalla ponderazione tra la superficie effettiva e gli indici/fattori di qualità).

SEZIONE	NOME DEL CAMPO
<b>1. IDENTIFICAZIONE</b>	DENOMINAZIONE
	ID
	GRUPPO DI SERVIZIO
	TIPOLOGIA DI SERVIZIO
	INTERESSE
	INDIRIZZO
	INDIRIZZO INEB
	Foglio
<b>2. LOCALIZZAZIONE</b>	MAPPALE
	SUB
	COMPATIBILITÀ CON LE FUNZIONI AL CONFINO
	INTEGRAZIONE COL CONTESTO
	SERVIZI CONTIGUI
<b>3. GESTIONE</b>	CIRCOSCRIZIONE
	AMBITO TERRITORIALE
	1) Parametro di Localizzazione (A)
	BACINO D'UTENZA
	2) Fattore di connessione (K)
<b>4. ACCESSIBILITÀ</b>	CAPACITÀ STRUTTURA (*)
	N. UTENTI (*)
	REGIME DI GESTIONE
	CONVENZIONE con ente pubblico
	PROPRIETÀ IMMOBILE
	SCADENZA LOCAZIONE
	3) Parametro di Gestione (B)
<b>5. FRUIBILITÀ</b>	N. POSTI AUTO IN CONTIGUITÀ
	TRASPORTO PUBBLICO O CONVENZIONATO
	BARRIERE ARCHITETTONICHE ESTERNE ALLA STRUTTURA
	4) Parametro di Accessibilità (C)
	5) Parametro di Fruibilità (D)

<b>INDICI DI SINTESI</b>	BARRIERE ARCHITETTONICHE INTERNE
	STRUTTURE CONNESSE AL SERVIZIO
	SUPERFICIE DEL SERVIZIO (Sp A)
	N. PIANI
	SUPERFICIE delle STRUTTURE CONNESSE (Sp B)
	N. PIANI DELLE STRUTTURE CONNESSE
	STATO DI CONSERVAZIONE IMMOBILE
	CONDIZIONI DI AGIBILITÀ
<b>note</b>	6) Parametro di Qualità (E)
	TOTALE SUPERFICIE SERVIZIO (TS)
	FATTORE DI QUALITÀ (FQ)
	TOTALE SUPERFICIE QUALITATIVA (SQ)
INDICE DI QUALITÀ (QI)	
TOTALE SUPERFICIE COMPUTABILE (TSC)	

*Figura 2 - La scheda di rilievo dei servizi  
(fonte: sito internet del comune di Bergamo, agosto 2007)*

Parallelamente alla costruzione delle schede di valutazione sono state realizzate cartografie di sintesi dei servizi (attrezzature ed attività) presenti sul territorio comunale.

Nell'ambito della costruzione del PdS è stata, inoltre, avviata la realizzazione di un sistema informatico per il PdS sperimentale, con l'obiettivo, a breve termine, di gestire l'archiviazione delle informazioni raccolte sui servizi censiti e, a lungo termine, di consentire un continuo e costante aggiornamento. Il sistema informativo contiene informazioni dettagliate sulla struttura, sulle caratteristiche territoriali, sulle attrezzature e sulla organizzazione funzionale del servizio/attività.

### *4.3 La valutazione dei bisogni*

L'indagine per comprendere la domanda di servizi e le necessità delle comunità che gravitano sui servizi di Bergamo si è articolata in differenti modalità di indagine poi confrontati ed integrati tra loro.

In primo luogo è stata effettuata una differenziazione tra la domanda di servizi espressa ed inespressa. La domanda di servizi espressa è stata indagata attraverso lo studio delle caratteristiche socio-demografiche delle popolazioni presenti, un'indagine mirata e rivolta ai gestori dei servizi attuali e l'attivazione di un processo di audit e la realizzazione di alcuni focus group al fine di coinvolgere gli stakeholders. La domanda inespressa è stata indagata tramite molteplici strumenti: la realizzazione di una campagna informativa a cui ha seguito la somministrazione di questionari ed indagini telefoniche rivolte a campioni sia di popolazione residente che di city users (studenti, lavoratori..). In particolare, i campioni di popolazione residente a cui sono stati somministrati i questionari sono stati sia di tipo casuale che stratificato, ovvero, costruiti in base a specifiche caratteristiche della popolazione (genere, età, titolo di studio, struttura familiare, condizione professionale, ambito territoriale). Per intercettare la popolazione presente sono stati somministrati questionari a partire dai servizi erogati.

Sulla base dell'indagine svolta (3.492 questionari compilati e 800 interviste telefoniche) emerge un livello di soddisfazione medio alta (84% dichiara abbastanza o molto soddisfatta) e più del 90% degli intervistati ritiene che negli ultimi due anni i servizi o sono migliorati o al peggio rimasti uguali. Le circoscrizioni che dall'inchiesta emergono come particolarmente critiche sono: la circoscrizione 1 (Centro e Borgo Palazzo), la circoscrizione 6 (Malpensata e Campagnola), la circoscrizione 7 (Grumellina/Grumello). Le principali problematiche di cui si dovrebbe occupare l'Amministrazione Comunale, secondo quanto dichiarato dagli intervistati, sono i problemi legati alla mobilità e le sue conseguenze ambientali ed i problemi legati alla mancanza di sicurezza negli spazi pubblici.

### *4.4 I temi strategici*

#### *Le relazioni con il Piano Territoriale degli Orari*

Il comune di Bergamo ha da tempo avviato il Piano Territoriale degli Orari, che costituisce un riferimento basilare nella redazione del nuovo PdS ai fini della definizione delle strategie di miglioramento della qualità dei servizi in termini di accessibilità, mobilità sostenibile, e quale supporto operativo per la costruzione della domanda espressa ed inespressa (partecipazione e coinvolgimento degli abitanti) e per la attuazione concreta di progetti pilota.

#### *Alcune prime conclusioni*

A chiusura della prima fase di costruzione del PdS è stata raggiunta una visione aggiornata delle caratteristiche della città pubblica per come è e per come questa viene percepita. I risultati emersi sono stati confrontati con le prospettive tracciate dal vigente Piano Regolatore Generale Comunale, con l'idea di città delineata dal Programma del Sindaco e con il quadro dinamico dei bisogni.

Sono quindi state individuate tre linee di indirizzo per il sistema dei servizi della città di Bergamo:

- adeguamento dell'esistente: la ricca presenza di servizi, sia di carattere comunale che sovracomunale, necessita di una visione integrata e multiscalare che regoli l'efficienza del sistema, migliorando le relazioni tra servizi in una logica di filiera, le condizioni di accessibilità fisica e di conciliazione di orari e la distribuzione nel territorio;
- incentivazione dei servizi innovativi (ad es. il tema del tempo libero e della cultura associate all'istruzione) e orientati a migliorare il sistema delle relazioni con il territorio extracomunale, evitando i fenomeni centripeti che provocano fenomeni di congestionamento del traffico;
- innescare una "dinamica del progetto della città pubblica" che crei un nesso tra lo sviluppo insediativo e la città pubblica.

Ai fini della redazione e della attuazione/gestione del PdS sono state individuate alcune azioni strategiche:

- attivare un'efficace collaborazione con i servizi interni all'amministrazione e i gestori esterni dei servizi al fine di consentire il mantenimento e continuo aggiornamento della piattaforma informativa (costruzione condivisa di una modalità istituzionalizzata per il trasferimento delle informazioni all'ufficio del Piano dei Servizi);
- attivare, all'interno del Gruppo di Lavoro del PGT un "tavolo di progettazione congiunto" tra l'Ufficio di Piano dei Servizi e l'Ufficio di Piano di Governo del Territorio per condividere e rendere coerenti le proposte progettuali del Piano dei Servizi con le linee strategiche del PGT in corso di definizione, al fine di consentire fin da subito un supporto fattivo e progettuale alla costruzione del PGT di cui il PdS è parte costitutiva;
- programmare una gestione efficace del Piano e garantire un'informazione in tempo reale all'utente dei servizi in merito all'offerta (localizzazione, orari di apertura, attività offerte, etc.).

*Riferimenti bibliografici*

Regione Lombardia - Direzione Generale Territorio e Urbanistica, *Legge Regionale 15 gennaio 2001, n.1. circolare dell'assessorato al territorio e urbanistica, criteri orientativi per la redazione del piano dei servizi*, Bollettino Ufficiale Regione Lombardia n. 20, Edizione Speciale del 16 maggio 2002, Milano, 2002

Regione Lombardia - Territorio e Urbanistica, *Piano dei Servizi. Linee guida alla redazione*, Regione Lombardia, MILANO, 2005

Legge regionale della Lombardia n.12 del 11 marzo 2005 *Legge per il governo del territorio* (testo coordinato da modifiche successive, pubblicato su BURL del 25 luglio 2006, primo supplemento straordinario del numero 149)

Regione Lombardia, *Modalità per la pianificazione comunale, Criteri attuativi dell'art. 7 della l.r. 12/2005*, approvato con D.G.R. n. 8/1681 del 29/12/2005

AAVV, "Piano dei Servizi: un percorso da completare", *AL Mensile di informazione degli Architetti Lombardi* (Consulta Regionale Lombarda degli Ordini degli Architetti,) numero 10 ottobre 2005, Mancosu Editore spa, Roma

Comune di Bergamo, sito internet, pagina dedicata al Piano dei Servizi:

<http://www.comune.bergamo.it/servizi/menu/dinamica.aspx?ID=1947>, consultata nell'agosto 2007