COMUNE DI LEFFE

PROVINCIA DI BERGAMO

P.G.T.

PIANO
DEI
SERVIZI

RELAZIONE TECNICA
CON
NORME DI ATTUAZIONE

TAVOLA	ALLEGATO
	A

ARCHIVIO	DATA	SCALA	FOGLIO
	maggio 2011		

STUDIO ASSOCIATO
DI
ARCHITETTURA
E
URBANISTICA

Raffaella Galizzi
architetto
Marco Baggi
urbanista
pianificatore territoriale

MARCO BAGGI	URBANISTA COORDINATORE
RAFFAELLA GALIZZI	ARCHITETTO
SANTINA ZANCHI	ARCHITETTO COLLABORATORE

24128 bergamo via g.c.abba,4 tel.035/2650213 fax 035/2650185 cod.Fisc.-part.iva:02383930167
e-mail: galizzibaggiassociati@tin.it

SOMMARIO

1. Introduzione

2. Il concetto di standard: le innovazioni

3. Oggetto ed obiettivi del Piano dei Servizi

4. Contenuti ed impostazione metodologica del Piano dei Servizi

5. Ricadute del Piano dei Servizi sulla validita' temporale dei vincoli

6. Compensazione/perequazione come strumento di attuazione del piano dei servizi

7. La pianificazione comunale dei Servizi - criteri ed indirizzi

8. Le ipotesi di sviluppo per la verifica dei fabbisogni

9. La situazione dei settori economici

10. La partecipazione dei cittadini

11. Lo stato dei servizi nel territorio di Leffe

12. Indennizzo per la reiterazione dei vincoli

13. Norme di attuazione

14. Sostenibilita' economica

15. Rappresentazione degli elementi grafici edi analisi del Piano dei Servizi

1. INTRODUZIONE

La legge regionale per il governo del territorio n. 12/2005 e le sue successive modifiche ed integrazioni, pur affrontando alcuni problemi puntuali di gestione urbanistica, si ispira a principi generali di grande rilievo per le implicazioni che ne derivano sul rinnovamento del modello di governo delle problematiche territoriali ed urbane.
Comprendere la logica sottostante ai nuovi disposti normativi è fondamentale ai fini dell'assunzione di un corretto atteggiamento di interpretazione e applicazione degli stessi da parte degli Enti locali.
Dal punto di vista della strumentazione urbanistica, l'innovazione più rilevante tra quelle presenti nella legge è costituita dal Piano di Governo del Territorio, articolato nel Documento di Piano, nel Piano delle Regole e nel Piano dei Servizi.

Fra questi, il Piano dei Servizi, peraltro già introdotto quale allegato del P.R.G. dalla legge regionale n. 1/2001, in certo modo rappresenta lo strumento di transizione dallo standard quantitativo a quello prestazionale, operando un radicale ripensamento della nozione di standard urbanistico: da mezzo di attuazione astratta del principio di eguaglianza di tutti i cittadini, inteso come possibilità generalizzata di accesso alla stessa quantità indifferenziata di servizi, a strumento di programmazione diretto a fornire una soluzione razionale e complessiva alle esigenze di qualità e, in generale, ai fabbisogni infrastrutturali dei Comuni, e indirizzato, dunque, alla necessità di costituire risposte articolate a bisogni differenziati.
Il Piano 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, introducendo una vera e propria rivoluzione di tipo metodologico e culturale, basata sui concetti di amministrazione per risultati e pianificazione per obiettivi, realisticamente raggiungibili nel quadro di strategie di sviluppo generali, tramite la quale si riafferma, in termini non meramente formali, la centralità dell'amministrazione pubblica locale nelle scelte urbanistiche di programmazione del proprio territorio.

La nuova Legge risponde all'esigenza di adeguare alle mutate condizioni socio-economiche e di qualità della vita il computo degli standard previsto dalla legge urbanistica regionale n.51/75, dopo trenta anni dalla sua entrata in vigore, e lo fa con modalità di vasto respiro, privilegiando gli aspetti qualitativi, attuativi e gestionali dei servizi, rispetto a quelli quantitativi dello standard tradizionale.

2. IL CONCETTO DI STANDARD: LE INNOVAZIONI

L'impianto della normativa statale e regionale decisamente influenzata da una concezione alla cui base era l'esigenza di trasferire sul territorio un modello politico-ideale fondato sull'eguaglianza di tutti i cittadini, come possibilità di accesso alla stessa quantità di servizi nel proprio ambito territoriale, ha fortemente indirizzato non solo, in astratto, la cultura del piano, ma anche i concreti contenuti della regolamentazione edilizia, mirando esclusivamente ad un aumento delle quantità di standard, senza introdurre alcuna diversificazione (o introducendone di limitate) in rapporto alle specificità locali.
La definizione quantitativa dello standard, peraltro, come operata dal decreto del 1968, non era già allora frutto di una rigorosa valutazione sul migliore utilizzo dei suoli urbani, bensì derivava da una pesante mediazione con gli operatori immobiliari e si configurava, pertanto, come misura di salvaguardia rispetto ad una urbanizzazione incontrollata del territorio.

La disciplina urbanistica pregressa ha però evidenziato, con gli anni e le esperienze, due carenze di fondo:
- una carenza nella definizione degli aspetti previsionali fondanti l'elaborazione del Piano assegnando quindi scarsa rilevanza alla verifica delle dinamiche in corso;
- una carenza negli strumenti di attuazione delle previsioni di Piano, che deriva, da un lato, dalla prevalente ascrizione delle politiche dei servizi all'iniziativa pubblica,

Ne è derivata un'impostazione formalistica, votata prevalentemente al rispetto della norma, in cui l'attenzione al servizio si è ridotta al solo computo della estensione metrica degli standard.
Questo approccio, pur positivo negli aspetti cautelari e conservativi, si è nella prassi, dimostrato inidoneo a garantire una reale dotazione di servizi e, soprattutto, un'effettiva attenzione alla costruzione, negli strumenti urbanistici generali, di un disegno urbano, nel quale si compongano e si organizzino i rapporti reciproci tra i diversi luoghi e le diverse funzioni.

Oggi, a oltre 40 anni di distanza dal D.I. n.1444/68, i tempi sono maturi per superare il tradizionale concetto di standard quantitativo, dando spazio a modalità previsionali più attente al complesso di requisiti che determina l'appropriata localizzazione e qualità di un servizio, connesse a loro volta alle specifiche caratteristiche prestazionali richieste, che ne determinano tipologia, dimensione, attrezzatura, gestione, ecc.

Le innovazioni apportate prima dalla L.R. 1/2001 e successivamente dalla L.R. 12/2005 , confermano, relativamente al Piano dei Servizi, l'esattezza dell'intuizione per la quale, se costituisce indubbio ed ineludibile «principio fondamentale» dell'ordinamento urbanistico la necessaria presenza di un equilibrato rapporto tra espansione urbana e diffusione e qualità dei servizi annessi, non rappresenta dovere assoluto che tale rapporto si ponga nei termini, quantitativi e qualitativi, di dettaglio indicati in una regolamentazione quale è quella del D.M. 1444/1968.

Ulteriore aspetto di enorme rilievo è ricavabile dall'impostazione assunta nella recente legislazione regionale, nella parte in cui ha effettuato uno slittamento sostanziale di ruolo a favore del livello comunale, attribuendogli il fondamentale diritto/dovere di ricercare in forme autonome (ed, appunto, differenziate) il migliore equilibrio tra sviluppo e servizi in relazione alle concrete esigenze e caratteristiche del proprio territorio e comunità amministrata.

3. OGGETTO ED OBIETTIVI DEL PIANO DEI SERVIZI

La L.R. 12/2005, assumendo a suo presupposto la valutazione delle criticità indotte dalla disciplina previgente ed evidenziate dagli effetti della sua applicazione, ha delineato, il «Piano dei Servizi» come articolazione obbligatoria ed essenziale del Piano di Governo del Territorio (P.G.T.), per l'attuazione di una concreta politica dei servizi di interesse pubblico.
A tal fine la Legge:

- punta a rendere più realistica la base di calcolo degli standard, modificando le modalità di computo della capacità insediativa di piano;
- riconosce ai Comuni autonomia di valutazione della propria realtà insediativa e del grado di sufficienza ed efficienza dei servizi offerti alla collettività locale, obbligandoli, peraltro, a documentare l'idoneità dei siti prescelti in rapporto alla localizzazione di ogni servizio/attrezzatura esistente o previsto;
- elimina categorie predefinite di standard e ne amplia la nozione sino a farla coincidere con quella di servizi di interesse pubblico e generale, demandando alla discrezionalità comunale la scelta dei servizi da considerare nel calcolo degli standard;
- valorizza ed incentiva le forme di concorso e coordinamento tra Comuni ed Enti per la realizzazione e la gestione delle strutture e dei servizi;
- incentiva nuove forme di collaborazione pubblico-privato, idonee a garantire l'effettiva fruibilità dei servizi, con determinati livelli di qualità, prescrivendo che, per i servizi erogati da privati (in concessione, convenzione, o comunque abilitati) la rispondenza ad una funzione pubblica viene assicurata dalle amministrazioni comunali, in via diretta, nell'esercizio dei propri poteri di direzione, controllo e vigilanza;
- orienta ad una progettazione che valorizzi la funzione ambientale ed ecologica del verde;
- indica nei parcheggi un fondamentale strumento di governo della mobilità;
- persegue l'integrazione tra gli strumenti di programmazione ed indirizzo previsti dalle normative di settore ed il Piano dei Servizi.

La legge prevede, per la redazione dei Piani dei Servizi, alcuni principi di riferimento generali.
Il Piano dei Servizi deve:

- documentare lo stato dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale esistenti in base al grado di fruibilità e di accessibilità che viene assicurata ai cittadini per garantire l'utilizzo di tali servizi;
- precisare, nel rispetto delle previsioni del Programma Regionale di Sviluppo, dei piani territoriali regionali, provinciali o sovracomunali, le scelte relative alla politica dei servizi di interesse pubblico o generale da realizzare nel periodo di operatività del piano di governo del territorio, dimostrandone l'idoneo livello qualitativo, nonché un adeguato livello di accessibilità, fruibilità e fattibilità.

Sulla scorta di tali disposizioni emerge che l'oggetto del Piano in esame è costituito dalla categoria dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, che, come tale, è più ampia di quella degli standard urbanistici.

Vi sono comprese, infatti, tutte le attrezzature ed infrastrutture urbane, ivi incluse, quindi, quelle ordinariamente ascritte al tema delle urbanizzazioni primarie e secondarie (viabilità, arredo urbano, verde pubblico, attrezzature sportive, scuole, servizi tecnologici, servizi pubblici primari, acqua, gas, elettricità, trasporti, ecc.); sono inoltre considerati i servizi a gestione diffusa sul territorio, spesso non coincidenti con l'esistenza di apposite strutture (servizi sociali e di assistenza).

La nozione di servizio non coincide, però, automaticamente con quella di standard urbanistico: compito del Piano dei servizi è, infatti, oltre a quello di costituire atto di programmazione generale per la totalità delle attività e strutture costituenti servizio, altresì quello di selezionare, nell'ambito dei servizi programmati, quelli che l'Amministrazione comunale, sulla scorta delle valutazioni delle esigenze locali e degli obiettivi di azione individuati, identifica altresì come standard urbanistici.
La definizione degli standard, quindi, se da un lato recupera un campo di esplicazione tendenzialmente illimitato (è potenzialmente standard tutto ciò che è qualificabile come servizio di interesse pubblico e generale), superando le anguste elencazioni della disciplina previgente ed esprimendo, così, per intero il proprio valore di strumento di implementazione della qualità del vivere, dall'altro resta salvaguardata nella propria autonomia: sono e saranno standard quegli specifici servizi ed attrezzature che la collettività locale, nel tempo, riconosce come essenziali e basilari per l'equilibrata strutturazione del territorio, e che della sua gestione costituiscono, appunto, standard, cioè costanti.

Non è standard, infatti, ciò che, essendo in realtà minimamente indispensabile per la stessa esistenza di un insediamento, non ne rappresenta un implementazione in termini qualitativi: la viabilità, le reti tecnologiche essenziali, in sostanza, più che un servizio sono presupposto per la sussistenza del segmento del territorio da servire, mentre l'ampliamento del catalogo degli standard potrà, invece, più agevolmente esercitarsi nei settori della socialità e dell'assistenza alle imprese (si pensi, ad esempio, ai servizi di assistenza domiciliare agli anziani, ai malati, oppure a strutture auto-gestite di assistenza all'infanzia, o ancora a centri culturali e ricreativi per le fasce giovanili).
La nozione di standard, pur concettualmente superata, non è più limitata al concetto di aree o strutture edilizie, potendosi estendere a tutte quelle attività che in concreto concorrono nel realizzare un'autentica qualità della vita, non di rado accompagnando la persona in fasi estremamente delicate della propria esistenza.
Nasce quindi la necessità di creare uno strumento capace di interpretare le dinamiche sociali e di rispondere ad esse in modo adeguato.
Ne consegue la necessità di applicazione di processi di marketing all'azione della pubblica amministrazione, nella consapevolezza che il miglioramento della qualità della vita dei cittadini non è un elemento accidentale, ma il valore sostanziale dell'impegno economico profuso dall'istituto "Ente pubblico", che ne determina la sua stessa legittimazione.

In questo quadro si ritiene opportuno sottolineare il valore fondante della nozione di interesse generale, che non costituisce un dato astratto, definibile a priori o precostituito, né coincide necessariamente con l'interesse della Pubblica Amministrazione.
Nel caso in argomento deve intendersi come interesse generale l'assetto che, in base alle condizioni, anche temporali, del contesto dato, meglio corrisponde a criteri di efficienza territoriale, sviluppo sostenibile, maggiore offerta di spazi e servizi, miglioramento della qualità della vita individuale e sociale delle comunità.
L'interesse pubblico è nozione che, nell'ambito dell'ampio concetto di interesse generale, identifica quelle attività e iniziative che, all'esito del processo di valutazione e sintesi di cui sopra, vengono riconosciute come necessariamente pertinenti all'azione di un ente pubblico, quale condizione per il loro svolgimento con caratteristiche coerenti all'obiettivo assegnato a tali attività.
Le attività di interesse pubblico sono anch'esse gestibili da soggetti privati, i quali, però, in tal caso, agiranno quali delegati o sostituti dell'ente pubblico, con conseguente assoggettamento della loro attività al sistema di regole proprio dell'attività amministrativa.

Sulla scorta di tali indicazioni di contenuto, il Piano dei Servizi si configura, quindi, come uno strumento principalmente di programma laddove definisce il quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire, «configurandosi tecnicamente come disegno urbanistico nel quale si compongono e si organizzano i rapporti reciproci fra i diversi spazi destinati a servizi e fra questi spazi a servizi e le aree urbane consolidate (aree da mantenere o da trasformare) o da urbanizzare.

Trattandosi di uno strumento programmatico, inoltre, il Piano dei Servizi richiede un'analisi dei bisogni, che può essere correlata, a seconda dei casi, ad ambiti territoriali, a segmenti di popolazione od a settori funzionali; in funzione di tali bisogni sarà possibile costruire il cosiddetto portafoglio di servizi da attuare.
In questo processo formativo il sistema delle attrezzature va visto non più come un complesso di vincoli, ma come un programma coordinato di opere.

4. CONTENUTI ED IMPOSTAZIONE METODOLOGICA DEL PIANO DEI SERVIZI

Per conseguire le finalità che gli sono attribuite per legge il Piano dei Servizi si compone degli elementi tipici che sono di seguito indicati:
- verifica della domanda esistente e prevedibile nell'arco di durata del Piano, vale a dire del complesso delle esigenze e necessità di servizi, qualitativamente definiti, esprimibili dalla popolazione comunale;
- determinazione dei parametri minimi di qualità per ciascuna tipologia di servizio, al cui raggiungimento l'Amministrazione si impegna, in chiave programmatica, con i propri cittadini;
- censimento dell'offerta esistente, costituito da una catalogazione della disponibilità di servizi esistenti sul territorio comunale;
- determinazione delle iniziative da assumere per riqualificare, differenziare, incrementare l'offerta dei servizi in rapporto alla domanda stimata;
- determinazione motivata, in rapporto alle esigenze sopra individuate, delle tipologie di servizi considerati come standard;
- traduzione dei dati qualitativi derivanti dall'analisi di cui sopra in dati quantitativi di mq. di standard, al fine di effettuare il controllo di sussistenza (nella sommatoria standard esistenti + standard previsti) del livello minimo di servizi che la Legge esprime con i parametri di standard mq./abitante e mq./mq. di superficie per edificazioni non residenziali.

I dati di valutazione primari su cui il Piano fonda la propria analisi, sono costituiti dallo screening delle necessità di servizi ricorrenti che è stata effettuata non, esclusivamente, in termini quantitativi, bensì operando la ragionata selezione delle tipologie differenziate di bisogni, emergenti in relazione alle caratteristiche di composizione della popolazione e dell'utenza.
L'indagine prende inoltre in considerazione le esigenze indotte da flussi di utenza, aggiuntivi rispetto a quelli della popolazione residente, al fine di definire, altresì, la domanda di servizi in termini qualitativamente differenziati in relazione alle diverse tipologie di uso del territorio.

In rapporto al quadro variegato emerso dalle indagini, è seguita la definizione, in forma parametrica laddove si è reso necessario (scuole, parcheggi, attrezzature socio-sanitarie), degli elementi quantitativi che le attività di servizio citate arrivano a possedere in base alle considerazioni emerse.
Nei confronti delle strutture e delle attività di proprietà e a conduzione pubblica, sarà necessario in un prossimo futuro determinare, per ciascuna tipologia interessata, delle condizioni minime perché un servizio possa essere definito come tale: ad esempio, quali strutture di supporto minime debba possedere una scuola, un parco pubblico, un centro sociale ed assistenziale, un ufficio amministrativo, ecc.
I parametri qualitativi fissati nel Piano dei Servizi per le strutture pubbliche dovranno costituire altrettanti criteri determinativi per i casi in cui le medesime strutture vengano realizzate da soggetti privati (secondo l'usuale meccanismo della cessione gratuita al Comune).
Relativamente ai servizi a gestione privata la definizione dei suddetti parametri si converte nella fissazione dei contenuti essenziali degli atti di regolamentazione d'uso, al cui assoggettamento la Legge subordina la qualificazione dei servizi stessi come standard.
Dovranno essere, infatti, individuate, nel Piano dei Servizi, le modalità (convenzionamento, accreditamento, ecc.) atte a garantirne la permanenza nel tempo, la qualità prestazionale, l'accessibilità economica, in analogia a quanto previsto dal D.lgs. 30/7/1999 n. 286, che stabilisce l'obbligo per le imprese e gli enti erogatori di servizi pubblici di improntare la propria attività al rispetto di parametri qualitativi determinati all'interno di "carte dei servizi", indipendentemente dalla loro ascrizione alla categoria degli standard, ai servizi pubblici e a quelli privati.
Le verifiche delineate concorrono alla elaborazione della parte propriamente programmatoria del Piano: quella in cui l'Amministrazione, sulla scorta della domanda rilevata e dell'offerta esistente, delinea gli

indirizzi delle proprie iniziative dirette ad implementare e modificare qualitativamente la seconda, per adeguarla alla prima.
In concreto, ciò ha comportato l'indicazione di iniziative dirette ad ottimizzare il livello qualitativo di strutture esistenti che si intende confermare, in rapporto ai parametri minimi preventivamente definiti (interventi su strutture esistenti, compresi quelli manutentivi) e ad implementare le dotazioni di tipologie di strutture di cui sia rilevata la carenza sul territorio, ipotizzando che il concorso privato si svolga non solo nell'ambito, tradizionale, della realizzazione di nuove strutture (con il meccanismo della cessione gratuita), nonché nel settore, di innovativa individuazione, dei servizi a gestione privata, ma altresì tramite la compartecipazione diretta alle iniziative di recupero e/o adeguamento ai parametri qualitativi individuati delle strutture esistenti di proprietà comunale o comunque pubblica, non dissimilmente da quanto la prassi esistente già prevede, ad esempio, per le strutture viabilistiche (per le quali è frequente la previsione, nei piani attuativi, di interventi privati di adeguamento della viabilità esistente).

In generale, si evidenzia che la parte programmatica del Piano è stata elaborata in aderenza ad altri strumenti di settore, quali il Programma Triennale delle Opere Pubbliche, di cui il Piano dei Servizi dovrà, in futuro, costituire una sorta di capitolato delle necessità, redatto su scale temporali e territoriali di più ampio respiro, che nel programma triennale dovrà trovare un periodico strumento sia di attuazione che di verifica e aggiornamento.
La predisposizione del Piano dei Servizi, nei termini indicati e a maggior ragione a seguito del varo della Legge regionale del Governo del Territorio in vigore dal 2005, costituirà, inoltre, mezzo di esplicitazione e precisazione preventiva degli indirizzi strategici dell'Amministrazione, che consentirà di gestire al meglio, ad esempio, gli strumenti di programmazione negoziata, quali Accordi di Programma, Programmi Integrati di Intervento, ecc., di cui costituirà strumento di valutazione (ed è appena il caso di notare la stretta interrelazione che deve intercorrere tra il Piano dei Servizi e il Documento di Inquadramento della programmazione integrata di intervento).

Al contempo, anche la ordinaria pianificazione attuativa potrà essere improntata a criteri di valutazione unitari e preventivamente conosciuti (si pensi, ad esempio, alla definizione delle dotazioni di standard in ciascun P.A. e dei rispettivi requisiti minimi; all'uso delle somme derivanti da monetizzazione, e alla stessa valenza residuale che tale istituto potrà assumere nel momento in cui il privato lottizzante possa concorrere direttamente ad interventi sul patrimonio immobiliare pubblico).
Sulla scorta della ricognizione di cui sopra, sono state individuare le tipologie di servizi reputabili, ai fini urbanistici, quali standard, come definito dalla trentennale prassi applicativa; insieme a ciò sono state individuate nuove tipologie di servizi emergenti presso la collettività avendo cura di verificare rigorosamente i due elementi che assicurano la legittimità dell'ascrizione di un'attività alla qualifica di servizio:
- in generale: preordinazione dell'attività all'assolvimento di un interesse pubblico o generale individuato;
- in concreto: congruenza del servizio con un'esigenza della collettività di riferimento, emersa nell'indagine sulla domanda di cui al punto precedente.

Tale ultima dimostrazione costituisce base sostanziale per motivare la qualificazione del servizio di cui trattasi anche come standard.
Parte sostanziale di tale definizione sarà, per lo specifico settore dei servizi a gestione privata, la determinazione delle condizioni di svolgimento del servizio che ne assicurano la corrispondenza all'interesse pubblico e generale individuato, su cui ci è soffermati in precedenza.

Si è già fatto cenno che i contenuti che rappresentano la parte terminale del Piano dei Servizi, quale «precipitato» sintetico dell'insieme di indicazioni programmatorie che vi sono incluse, sono connessi ai seguenti aspetti:
- introduzione e/o conferma del sistema normativo di definizione e disciplina dei servizi qualificati come standard, in particolare per quanto concerne le regolamentazioni atte a garantirne le caratteristiche essenziali individuate dal Piano dei Servizi;
- verifica di sufficienza degli standard in rapporto ai minimi di Legge, per quanto concerne la capacità insediativa residenziale teorica e il peso insediativo, esistente e previsto, degli spazi per attività non residenziali;
- localizzazione cartografica dei servizi esistenti e di quelli previsti che siano, in base al Piano dei Servizi, suscettibili di puntuale definizione geografica.

5. RICADUTE DEL PIANO DEI SERVIZI SULLA VALIDITA' TEMPORALE DEI VINCOLI

Da quanto esplicitato nei punti precedenti, appare evidente che il Piano dei Servizi, nella sua concezione di legge, è uno strumento duttile, ma di estrema rilevanza per le ricadute amministrative delle scelte in esso contenute.
Ne è evidente l'intimo legame funzionale con il Documento di Piano ed il Piano delle Regole, che informa profondamente con l'introduzione di valutazioni di fattibilità temporale ed economica dell'ossatura strategica, costituita dal sistema dei servizi a supporto degli usi residenziali e non residenziali della specifica realtà comunale, con la prerogativa di poter reiterare la validità temporale dei vincoli sulle aree destinate a recepire i servizi, in quanto atto d'impegno a provvedere in modo certo e temporalmente definito, in ossequio ai principi di trasparenza e sussidiarietà, che connotano le recenti disposizioni normative sull'operatività della pubblica amministrazione.
La Legge testualmente recita che il Piano dei Servizi «….precisa…..le scelte relative alla politica dei servizi di interesse pubblico o generale da realizzare, dimostrandone l'idoneo livello qualitativo, nonché un adeguato livello di accessibilità, fruibilità, e fattibilità».
Da tale punto di vista, per quanto concerne il tema della localizzazione delle nuove attrezzature di servizio, si deve ritenere che l'impostazione della Legge sia assolutamente coerente col nuovo quadro normativo generale che si va delineando, in materia di servizi pubblici, per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 179 del 20 maggio 1999, che ha affermato il principio della necessaria indennizzabilità dei vincoli urbanistici, preordinati all'esproprio, in caso di reiterazione.
Particolare attenzione dovrà, inoltre, essere prestata alla valorizzazione ed incentivazione dell'iniziativa privata e del concorso di risorse pubbliche e private nella realizzazione degli obiettivi del Piano dei Servizi.
Con la previsione, infatti, della possibilità di utilizzo del bene da parte di soggetti privati, per tutte quelle previsioni che non siano valutate di necessaria attuazione pubblica in un ambito temporale quinquennale, verrebbero ad essere sminuite le possibilità di ricorso contro le indicazioni del P.G.T., nella parte in cui incidano su beni determinati ed assoggettino i beni stessi a vincoli preordinati all'esproprio o che comportino inedificabilità.

In conclusione, il Piano dei Servizi costituisce, di fatto, lo strumento risolutivo delle delicate problematiche del sistema dei vincoli espropriativi, da decenni lamentate e solo recentemente rese ineludibili per effetto della sentenza n. 179 della Corte Costituzionale.
Si sottolinea, pertanto, l'opportunità che, tutte le volte che gli obbiettivi di interesse generale lo consentano, il Piano dei Servizi assuma, come atteggiamento politico-programmatico, l'assenso alla realizzazione delle opere previste anche attraverso l'iniziativa economica privata, accompagnata dai necessari strumenti di convenzionamento/accreditamento, realizzando così appieno quel principio per il quale «Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà» (art. 118 Cost., come modificato dalla L. cost. n. 3/2001).
Occorre evidenziare che le aree ed immobili destinati ad attrezzature e standards dal vigente Piano Regolatore comunale hanno trovato idonea attuazione solo in parte. Ciò significa che esiste una quota di vincoli urbanistici che sono di fatto decaduti per effetto della mancata acquisizione al patrimonio pubblico nel quinquennio successivo alla apposizione del vincolo.

Alla luce della normativa in essere e delle più recenti disposizioni giuridiche nel merito, l'esistenza dei vincoli urbanistici è così regolamentata:

- per vincoli urbanistici si intendono quelli preordinati alla espropriazione o che comportino inedificabilità delle aree; sono esclusi dallo schema espropriativo e quindi dalla decadenza tutti quei vincoli relativi a destinazioni realizzabili comunque tramite iniziativa privata (pur convenzionata) o promiscua pubblico/privata quali ad es. : parcheggi ed autorimesse a tariffa, impianti sportivi, mercati, edifici per iniziative di cura, assistenziali e sanitarie, mense ed altre utilizzazioni in zone produttive, tutte le iniziative quindi suscettibili di operare in libero regime di economia di mercato (Sentenza Corte Costituzionale n. 179 del 20/5/1999);
- i vincoli decadono se entro cinque anni dall'approvazione del piano regolatore generale non vengono approvati i piani attuativi che li includono o i progetti delle inerenti opere pubbliche;
- i vincoli decadono inoltre se alla data di scadenza dei termini di validità dei piani attuativi o alla data di scadenza dei termini per il completamento dei lavori e delle espropriazioni le relative aree non siano ancora divenute di proprietà pubblica e le opere non siano state ancora eseguite;

- una volta che i vincoli urbanistici siano decaduti, le aree relative sono temporaneamente soggette alla disciplina che l'art. 4 della legge 28/01/1977 n. 10 detta per i Comuni sprovvisti di strumento urbanistico generale.

Tale disciplina prevede quanto segue:

1. all'esterno del perimetro del centro abitato ai sensi dell'art. 17 L. 6/8/67 n. 765 è consentita l'edificazione a scopo residenziale con indice di mc 0,03/mq di area edificabile e l' edificazione a scopo produttivo con superficie coperta massima pari a 1/10 dell'area;
2. all'interno del perimetro del centro abitato sono consentite solo opere di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro, risanamento conservativo, consolidamento statico, risanamento igienico di edifici esistenti,con esclusione di nuove edificazioni.

- i Comuni hanno l'obbligo di integrare il proprio strumento urbanistico generale attribuendo alle aree già soggette a vincoli decaduti una destinazione urbanistica valida ed efficace, con possibilità di reiterare i vincoli decaduti fornendo una adeguata motivazione circa le ragioni di tale scelta e con obbligo di corresponsione di un indennizzo ai proprietari degli immobili colpiti dai vincoli reiterati.

6. LA COMPENSAZIONE/PEREQUAZIONE COME STRUMENTO DI ATTUAZIONE DEL PIANO DEI SERVIZI

E' opportuno evidenziare, alla luce di quanto detto, come il Piano dei Servizi tenti di operare quel coordinamento tra normativa urbanistica e normativa sugli espropri che lo stesso Consiglio di Stato auspica nel proprio parere n. 4/2001 del 29 marzo 2001 sul Testo unico in materia di espropriazione, quando afferma che « una maggiore qualità dell'azione amministrativa nella materia espropriativa può derivare da una complessiva riforma urbanistica, che tenga conto dei principi costituzionali, come interpretati dalla Corte Costituzionale, e dell'esigenza di evitare, per quanto possibile, che le scelte urbanistiche si basino su ingiustificate disparità di trattamento, destinate ad aggravarsi nel caso di espropriazione.»
Nonostante il principio perequativo sia già individuato dalla Legge Urbanistica nazionale del 1942, nella parte in cui istituisce il comparto, inteso come ambito entro il quale tutti i terreni partecipano nella medesima misura all'edificabilità complessiva, indipendentemente dalla loro specifica destinazione, la perequazione ha avuto una specifico riconoscimento normativo esclusivamente all'interno delle NTA di alcuni strumenti urbanistici generali.

Il Piano delle Regole di LEFFE (articolazione del P.G.T. insieme al presente Piano dei Servizi) introduce un articolato normativo prevedendo che:

- il suolo destinato all'edificazione gode di un indice di edificabilità uniforme individuato in misura tale da consentire la realizzazione della "propria abitazione" con riferimento alle tipologie ed alla morfologia più diffuse sul territorio comunale;
- al suolo edificato, in caso di sostituzione degli edifici che su esso insistono, è riconosciuto un indice di edificabilità pari all'esistente, con possibilità di incrementi percentuali predeterminati;
- la flessibilità delle destinazioni d'uso del suolo è perseguita attraverso gamme di funzioni per ciascun ambito; all'interno di tale gamma l'operatore privato esercita la propria opzione;
- il piano individua gli spazi per le attrezzature d'uso pubblico; anche ad essi è attribuito un indice di edificabilità diffuso, esitabile in loco ma trasferibile anche sul suolo edificabile in aggiunta agli indici di concentrazione massima diversificati per i diversi ambiti;
- il trasferimento dei diritti volumetrici dal suolo per attrezzature d'uso pubblico al suolo edificabile ne comporta la cessione gratuita al Comune cui compete un autonomo diritto di costruire commisurato alla tipologia dell'attrezzatura d'uso pubblico da realizzare;
- tali cessioni non solo arricchiscono il demanio del Comune, e quindi la possibilità di programmare una politica dei servizi di ampio respiro, non dipendente esclusivamente dalla procedura espropriativa, ma consentono anche di mitigare la mancanza di equità dovuta all'imposizione e reiterazione dei vincoli per uso pubblico sul suolo privato;
- nel caso gli interventi siano attuati mediante Piano Attuativo si prevedono le seguenti modalità di reperimento delle aree per attrezzature d'uso pubblico: la quota relativa all'edificabilità in applicazione dell'indice uniforme deve essere ceduta in loco o può essere monetizzata, la quota relativa all'edificabilità trasferita può essere soddisfatta dalla cessione del suolo che genera i diritti trasferibili;

- viene inoltre prevista la possibilità di trasferire l'indice di edificabilità uniforme da un ambito insediativo ad un'altro ; il suolo che genera l'indice di edificabilità così trasferito può essere utilizzato per la realizzazione di attrezzature private di interesse pubblico quali parcheggi, autosili, impianti sportivi, impianti ricreativi e attività di "imprenditorialità sociale" opportunamente convenzionati.

L'impostazione descritta tende a ridurre drasticamente il ricorso all'esproprio prevedendo l'attribuzione di un indice ridotto ai comparti vincolati a servizi.
In tal modo si mira ad ottenere che le aree siano cedute gratuitamente al comune a seguito dell'utilizzo dell'indice ridotto allocato su altri terreni edificabili, per i quali vengono indicati indici di zona minimi e massimi, questi ultimi utilizzabili proprio mediante il trasferimento delle cubature afferenti i terreni vincolati a servizi.

Complessivamente, il ricorso, anche in modo articolato e differenziato, allo strumento perequativo nelle sue diverse forme e modalità applicative, amplia considerevolmente le possibilità di risoluzione secondo consenso dei conflitti connessi all'individuazione delle aree vincolate per prevalenti ragioni di pubblico interesse (sia esso costituito dalla necessità di servizi ed infrastrutture o dalla natura stessa del bene che ne imponga la tutela), consentendo così, per dirla con le parole del Consiglio di Stato, nell'ambito del succitato parere, «al proprietario espropriando di partecipare agli utili derivanti dalla edificazione dei suoli circostanti e dovrebbe fare determinare l'indennità di esproprio anche sulla base dei medesimi utili, consentendo che il costo dell'esproprio ricada non sull'Amministrazione, ma su coloro che conservano la proprietà e possono edificare proprio perché anche a loro beneficio è disposto l'esproprio in danno di altri».

7. LA PIANIFICAZIONE COMUNALE DEI SERVIZI - CRITERI ED INDIRIZZI

Vengono di seguito elencate le indicazioni progettuali utili alla comprensione della filosofia e della metodologia di costruzione del piano e del sistema dei servizi. La nuova Legge non apporta alcuna sostanziale innovazione nella modalità di classificazione degli usi di città in relazione ai quali deve essere verificata la dotazione di standard urbanistici. Essa riprende, infatti, la classica bipartizione tra standard rapportati alla capacità insediativa del Piano di Governo del Territorio, che è intimamente connessa alla funzione residenziale, e standard funzionali alle attività economiche. In una concezione evolutiva del concetto di standard, è quanto mai opportuno esercitare una riflessione complessiva sugli usi di città, che non sempre e solo attengono a queste due fondamentali categorie.

a) Servizi per gli usi residenziali permanenti e temporanei
La stesura del Piano dei Servizi ha preso avvio dal rilievo dello stato di fatto, sotto il profilo quantitativo e qualitativo (limitatamente ad alcune tipologie di servizi), facendo generalmente riferimento a:
• tipologia di attrezzatura;
• caratteristiche dimensionali;
• stato di consistenza;
• stato di conservazione;
• elementi integrativi della funzione principale (giardini, spazi pluriuso, ecc.);
• modalità di fruizione ed accessibilità;
• grado di integrazione col contesto urbano diretto e indiretto;
• compatibilità con le funzioni al contorno.

L'indagine è stata effettuata considerando l'integrazione dell'organizzazione degli standard comunali con il sistema delle attrezzature a bacino di utenza di livello sovracomunale, quindi prospettando un Sistema dei Servizi "Integrato" ove emerga la capacità prestazionale di tutti i servizi esistenti nel contesto comunale indistintamente dal bacino di utenza che gli stessi coprono.
Anche le strutture private, che vengano ritenute idonee a soddisfare i fabbisogni della popolazione (ad esempio impianti sportivi, strutture a carattere ricreativo-culturale, strutture socio assistenziali, ecc.) concorrono di fatto al soddisfacimento della dotazione dei servizi ritenuti fondamentali per assicurare la qualità urbana, in quanto regolati da apposito atto di asservimento o da regolamento d'uso che assicurino lo svolgimento delle attività collettive cui sono destinati.
Il fatto che la Legge preveda la possibilità che il Piano dei Servizi possa motivatamente stabilire, per determinate tipologie di strutture e servizi, modalità di computo differenti riferite al valore economico o ai costi di realizzazione delle strutture, disgiungendo esplicitamente il servizio dall'attrezzatura e il valore economico del servizio dal costo di realizzazione della struttura, ha aperto di fatto la possibilità di

riconoscimento, su base parametrica, di alcune tipologie di servizi, tradizionalmente assimilati al concetto di standard (quali l'assistenza prestata dalle associazioni ed organizzazioni in materia di servizi sociali) che possono risultare alternative all'erogazione di servizi in strutture specializzate.
Importante è l'accenno agli usi residenziali temporanei quindi alle residenze per studio, lavoro, cure mediche di lungo periodo, ecc.
Particolare attenzione deve essere rivolta al fatto che il soddisfacimento dei servizi richiesti dai «city-users», di rilevante peso nel momento della frequentazione, non si traduca, nel momento del non uso, nella creazione di luoghi vuoti, privi di qualsiasi qualità urbana ed ambientale.

b) Servizi per gli usi di città non residenziali
Analogamente ai servizi per la residenza, il Piano dei Servizi ha preso in considerazione, soprattutto durante la fase di dimensionamento, le procedure onde reperire le dotazioni minime per:
• i nuovi insediamenti industriali ed artigianali;
• gli insediamenti commerciali, direzionali, alberghieri, terziari;
• le medie strutture di vendita.
E' opportuno rilevare che, seppure i servizi per le attività produttive siano, in generale, funzionalmente diversi da quelli per la residenza, alcune tipologie di servizi possono rispondere a criteri di funzionalità reciproca.
Se ne citano alcuni esempi:
• impianti di depurazione e impianti di smaltimento rifiuti, che potrebbero soddisfare necessità di interesse pubblico di ambiti locali circostanti;
• aree a verde e parcheggi.

Per quanto riguarda i nuovi insediamenti industriali, la nuova normativa prevede una dotazione minima di aree a standard pari al 10% della superficie lorda di pavimento, riducendo quindi la previsione della previgente legislazione in considerazione del fatto che, molto spesso, le aree cedute all'ente pubblico non hanno prodotto qualità, ma solamente spazi male attrezzati, di dubbia utilità, non inseriti in un piano organico e di difficile e costosa manutenzione (si pensi soprattutto ai costi di manutenzione della aree verdi).
Anche per le zone commerciali, direzionali, alberghiere, terziarie è stata prestata dal legislatore maggiore attenzione alla diversificazione ed alla ricerca della qualità, confermando il 100% della S.l.p. solo per le zone di espansione, mentre nei nuclei storici e negli ambiti consolidati la quota scende dal 100% al 75%, in quanto in queste ultime si presuppone che l'urbanizzazione ed i servizi abbiano sedimentato situazioni di minore carenza.
Per le grandi superfici di vendita (comunque NON previste a LEFFE), la legge, invece, impone il raddoppio delle quote minime previste. Di tali aree almeno la metà deve, di norma, essere destinata a parcheggi di uso pubblico, anche realizzati con tipologia edilizia multipiano, sia fuori terra che in sottosuolo.
La dotazione minima, a causa del rilevante impatto territoriale indotto da tali nuove strutture, è da considerarsi vincolante per il reperimento in loco dei suddetti spazi pubblici e/o di uso pubblico, fatte salve le quote reperibili tramite monetizzazione nei casi, e alle condizioni, definiti dall'art. 8 del Regolamento regionale n. 3/2000 per il settore del commercio e successive modifiche ed integrazioni.

Si propone in seguito un riferimento ai criteri orientativi forniti dalla Regione Lombardia per la trattazione delle tematiche relative a:
1) verde;
2) parcheggi;
3) integrazione con le programmazioni di settore;
4) valorizzazione dell'iniziativa privata;
5) valorizzazione delle forme di concorso e coordinamento tra Comuni, in considerazione del fatto che tali indicazioni, da intendersi come specificazione ed integrazione di quanto fin qui esposto, sono da intendersi come base di riferimento al fine della redazione del Piano dei Servizi.

1) Criteri relativi al verde pubblico
Nel sottolineare la «funzione ambientale del verde» ed il ruolo determinante che gli spazi verdi assumono, sia come elementi compositivi del paesaggio urbano che come fattori di miglioramento delle condizioni ecologico-climatiche della città, si deve essere consci della necessità di individuare, innanzitutto, la struttura fondamentale del sistema del verde alla quale ricondursi.

La Legge stabilisce che almeno la metà degli spazi da destinare a standard venga riservata al verde, intendendo con questo sottolineare l'importanza di garantire ai cittadini l'adeguata fruizione di tali tipologie di servizi per migliorare la qualità della vita.
Analogamente, potranno e, a nostro avviso dovranno in futuro, essere colte opportunità di integrazione tra verde pubblico e privato, qualora ne sia garantita una parziale fruizione pubblica, tramite convenzionamento, nonché forme di autogestione del verde pubblico.

Gli obiettivi fondamentali del sistema del verde possono essere così sinteticamente descritti:
• coordinamento degli interventi di recupero, qualificazione e sviluppo degli spazi verdi esistenti, anche attraverso opere di rinaturalizzazione del paesaggio urbano, per la creazione di un sistema a fruizione continua;
• costruzione di una rete ecologica di livello locale, che crei una continuità spaziale tra ambienti naturali e seminaturali, con particolare attenzione alla connessione con la rete ecologica sovracomunale, provinciale, regionale e con il sistema dei parchi;
• miglioramento della manutenzione (con riduzione dei costi) anche tramite l'affidamento della gestione a sponsor privati, tramite apposite convenzioni;
• realizzazione di percorsi attrezzati, che si articolino anche nelle aree agricole per consentire la fruizione del paesaggio naturale;
• miglioramento delle condizioni ecologico-climatiche della città.

A tale proposito é interessante considerare come parametro la distanza dagli abitati, il tempo necessario e le difficoltà (barriere stradali) per raggiungere i parchi e giardini, ordinato secondo le seguenti categorie:
- accessibilità buona, distanza circa 5- 10 minuti a piedi;
- accessibilità non ottimale, distanza circa 10-20 minuti;
- accessibilità scarsa, circa 20/30 minuti.

Dal punto di vista demografico emerge come il valore "superficie verde disponibile per abitante" sia buono anche se inevitabilmente il giudizio positivo complessivo sul valore dei dati non é lo specchio di una situazione territoriale omogenea, bensì la risultante di una situazione difforme che vede alcune zone ottimamente dotate rispetto ad altre in costante deficit.
Le variabili su cui impostare i futuri interventi sono l'equa distribuzione territoriale, la qualità funzionale del verde, il rapporto con il territorio extraurbano.

2) Criteri relativi ai parcheggi pubblici
La Legge non ribadisce a favore dei parcheggi la stessa riserva minima inderogabile (50% dello standard comunale residenziale) che sancisce invece per il verde.
Attribuisce, peraltro, a tali strutture valenza analogamente basilare nell'ambito delle dotazioni richieste per quelle tipologie di uso del territorio, diverse dalla residenza, che in effetti maggiormente ingenerano necessità di parcheggi.
Più in generale, la funzione indispensabile che tali strutture rivestono, non solo quale strumento di governo della mobilità, ma altresì in vista di finalità ambientali ed ecologiche risulta, in ogni caso, riconosciuta ed esaltata in termini generali, per effetto della stessa inclusione del tema tra i contenuti degli indirizzi regionali.

Quale precisazione preliminare, pare ovvio puntualizzare che quelli in oggetto sono i soli parcheggi pubblici e di uso pubblico, la cui dotazione va calcolata in aggiunta ai parcheggi privati pertinenziali.
Si segnala, in proposito, che, a seguito dell'ascrizione dei parcheggi pubblici alla categoria degli standard urbanistici, gli stessi debbono ritenersi, in accordo alla prassi generalmente diffusa, qualificati come opere di urbanizzazione secondaria (determinandosi la modifica, per combinato normativo disposto, del relativo elenco di cui all'art. 4, comma 2 della L. 847/64); hanno, invece, natura di opere di urbanizzazione primaria (corrispondendo agli «spazi di sosta o di parcheggio» di cui all'art. 4, comma 1 della medesima L. 847/64) i parcheggi pertinenziali di cui alla L. 122/89, che sono infatti definiti tali dall'art. 11 della medesima Legge.

Sulla base delle valutazioni effettuate è possibile delineare un modello insediativo, in funzione del quale determinare il fabbisogno di aree di sosta ed individuare un "modello urbano o centrale, nel quale l'offerta di sosta è largamente basata su parcheggi pubblici o di uso pubblico a rotazione e a pagamento, che rispondono alla domanda complessivamente espressa dalle attività presenti.

Nel modello urbano prevalgono le scelte finalizzate all'aggregazione ed alla complementarietà laddove la domanda di sosta è determinata come domanda massima complessiva, tenendo conto della non simultaneità delle presenze determinate, nell'arco della giornata e della settimana, dalle diverse categorie di attività, quali uffici, strutture commerciali, locali di spettacolo.
In questo caso lo stesso parcheggio, al servizio di un'attività lavorativa nelle ore diurne e di un'attività ricreativa nelle ore serali, potrebbe essere computato nella duplice funzione, dimensionandolo in relazione al suo massimo utilizzo.

Gli obiettivi fondamentali del sistema dei parcheggi possono essere così sinteticamente descritti:
• per l'edificato a funzione residenziale: assicurare la disponibilità di posti auto rapportata ai veicoli di proprietà dei residenti, oltre ad una quota di parcheggi di accoglienza a disposizione dei visitatori occasionali, evitando sia la carenza che l'eccesso di dotazione;
• per i luoghi centrali: incentivare la tipologia del parcheggio a pagamento e a rotazione, con funzione dissuasiva della sosta di lungo periodo, e potenziare i parcheggi esterni di interscambio con i mezzi pubblici di trasporto;
• per i parcheggi di destinazione: mirare all'ottimizzazione dell'uso in funzione di attività diversificate, attrattive in fasce orarie differenti, sulla base di analisi del cosiddetto «profilo cronologico di carico», che coglie le variazioni della domanda di sosta nell'arco temporale della giornata, della settimana o dell'anno.
La finalità ultima è quella di restituire alle strade la loro specifica funzione di aree per la circolazione di veicoli e pedoni, con gli indubbi benefici che ne derivano anche per la qualità ambientale della città.

Nella individuazione delle aree da destinare a parcheggi pubblici e di uso pubblico si dovrà tener conto che i fattori che ne condizionano l'uso sono:
- il raggio di influenza, in funzione delle caratteristiche della struttura insediativa;
- l'accessibilità ai mezzi pubblici di trasporto;
- la ricettività in funzione della domanda.

In questo contesto è opportuno rilevare che le difficoltà attuali dei sistemi di soddisfacimento della mobilità, particolarmente evidenti nelle aree urbane, non sono che un riflesso di alcuni processi peculiari del nostro tempo dovuti: all'accrescimento della popolazione, al processo di urbanizzazione, all'accrescimento urbano e della motorizzazione, alle esigenze di fattori socio-economici.
L'Amministrazione comunale può mettere a punto uno strumento necessario per intervenire: il Piano Urbano del Traffico (PUT), cioè lo strumento tecnico amministrativo destinato a migliorare la mobilità delle persone e dei mezzi in ambito urbano, che dovrà operare sinergicamente con il Piano dei Servizi al fine di ottenere il miglioramento della mobilità e della sosta delle persone e dei mezzi, incentivando l'uso di mezzi non inquinanti e biciclette con piste e percorsi privilegiati.

Da ultimo, appare opportuno rilevare che i parcheggi rappresentano, unitamente ad altri servizi a tariffa, l'esempio più consolidato di strutture realizzabili da soggetti privati, in regime di convenzionamento o di concessione.

3) Criteri relativi all'integrazione con le programmazioni di settore
Con tale richiamo si può cogliere nella legge un tentativo di introdurre nella pianificazione una nuova complessità disciplinare (infradisciplinare) in cui ciascun settore dell'amministrazione pubblica, sia essa intesa come locale o di livello superiore, apporti il suo punto di vista alla scelta del progetto migliore.
Obiettivo primario del Piano dei Servizi è quello di connettere al sistema i piani di settore che, pur rispondendo a logiche parziali, si dovranno confrontare nell'ambito di un approccio programmatico globale; si pensi ai servizi e le strutture relative ai trasporti, ai servizi sociosanitari, culturali-amministrativi, ecologico-ambientali, dell'istruzione.

4) Criteri relativi alla valorizzazione dell'iniziativa privata
Fermo restando che una quota di servizi debba sempre essere garantita dalla struttura pubblica, è stata più volte evidenziata la possibilità, in generale ammessa dalla Legge, di considerare come quota integrativa il servizio offerto da soggetti privati, purché tale assimilazione risulti regolata da un atto di asservimento o da un regolamento d'uso che assicurino lo svolgimento ed il controllo delle funzioni di interesse generale previste.

L'Amministrazione comunale, attraverso il Piano dei Servizi, ne dovrà pertanto individuare le modalità di concessione, convenzionamento, accreditamento per garantirne la continuità temporale, la qualità prestazionale e l'accessibilità economica.

Si elencano di seguito alcuni servizi privati accreditabili; tale elenco non è ritenuto comunque esaustivo ma integrabile da altri servizi potenzialmente ascrivibili all'iniziativa privata:

- strutture inerenti attività scolastiche e di studio (asili, scuole ed istituti scolastici privati);
- strutture inerenti attività di ricerca (centri scientifici, laboratori);
- strutture inerenti attività sportive (palestre, insediamenti sportivi privati, scuole sportive, ...);
- strutture inerenti attività assistenziali (centri sociali no profit, case di cura, etc. .....);
- strutture inerenti attività terapeutiche e sanitarie (cliniche e case di cura private, ambulatori, centri diagnostici, terapeutici, riabilitativi);
- strutture inerenti attività culturali (musei, biblioteche, teatri, scuole d'arte, sale prove, cineteche, centri culturali);
- strutture inerenti attività sociali e ricreative (centri ricreativi, centri sociali giovanili, centri di inserimento e avviamento professionale; centri di inserimento sociale per immigrati);
- strutture inerenti attività fieristiche, espositive, congressuali;
- strutture inerenti attività di servizi e supporto alle imprese (centri di sviluppo progetti aziendali, centri di innovazione dell'impresa, ecc.);
- parcheggi ad uso pubblico.

La soluzione di asservimento all'uso pubblico delle strutture, senza necessariamente acquisirne la proprietà pubblica, consentirà il vantaggioso re-investimento dei capitali risparmiati nell'ottimizzazione dei servizi offerti e delle infrastrutture connesse. Nell'impossibilità di garantire, tramite l'intervento pubblico, tutti i servizi al cittadino, sarà preferibile il coinvolgimento dell'iniziativa privata nella produzione di servizi integrativi, soprattutto in quelle situazioni localizzative che, per la struttura dell'edificato e/o per il pregio architettonico – ambientale, rendono difficoltosa e particolarmente onerosa l'acquisizione di nuovi spazi da destinare a standard, nonché laddove risulti conveniente incentivare la riqualificazione del tessuto esistente attraverso l'offerta agli operatori privati di una attività imprenditoriale di carattere semi-pubblico.

8. LE IPOTESI DI SVILUPPO PER LA VERIFICA DEI FABBISOGNI

Al fine di fissare in via preliminare gli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo del P.G.T., il Piano dei servizi assume dal Documento di Piano una ipotesi di dimensionamento calcolato tradizionalmente in base ad uno scenario di sviluppo della popolazione e conseguente fabbisogno abitativo (con proiezione temporale pari convenzionalmente ad un quinquennio, corrispondente al periodo di validità del Documento di Piano fissato dalla L.R. 12/2005), derivante dall'analisi dei seguenti fattori:
-andamento della crescita demografica basata su saldi naturali (nati/morti);
-andamento della crescita demografica basata su saldi sociali (immigrati/emigrati);
-andamento dei principali caratteri della popolazione e dei fenomeni di sviluppo socio economico (struttura e trasformazione delle famiglie, aggregazione e disaggregazione familiare, nuzialità, classi d'età della popolazione, ecc.).

Occorre precisare che si tratta di proiezioni del tutto teoriche, che potrebbero facilmente essere contraddette dall'evolversi delle situazioni reali anche per il crearsi di fenomeni e condizioni sociali ed economiche non prevedibili.

Precisando che la popolazione di Leffe rilevata al 30 aprile 2010 ammonta a 4.730 abitanti, è utile a tale proposito riportare le stime effettuate, in due diverse analisi, dalla Regione Lombardia.

La previsione effettuata dall'Ufficio Statistica della Regione Lombardia nell'anno 2005 stabiliva per Leffe una popolazione di:

4.990 unità nell'anno 2006
5.234 nell'anno 2011

5.481 nell'anno 2016
5.732 nell'anno 2021
5.935 nell'anno 2025

La previsione effettuata nel 2009 dal medesimo Ufficio regionale fornisce invece i seguenti dati:

4.714 unità nell'anno 2010
4.731 nell'anno 2015
4.605 nell'anno 2020
4.156 nell'anno 2025
3.756 nell'anno 2030

In entrambi i casi pare essere di fronte a ipotesi non del tutto attendibili:
- la prima troppo ottimistica e sempre in crescita, considerando che nel 2006 la popolazione di Leffe era di 4759 unità invece delle 4.990 previste e che oggi registra 10 abitanti in meno che nel 2006.
- la seconda pare muoversi in senso del tutto contrario, prevedendo un costante diminuire della popolazione fino al 2030 (quasi 1.000 abitanti in meno fra vent'anni) ed un sostanziale immobilismo nei prossimi cinque.

Le predette previsioni regionali sono inoltre affiancate da quelle calcolate dal Piano Regolatore Generale redatto nel 1995, il quale a fronte dei 5.122 abitanti registrati alla fine del 1994 prevedeva una popolazione di ben 12.334 unità nel 2005 (un incremento quindi del 141%).
Nonostante l'attuarsi di diverse previsioni insediative del PRG, ad oggi la popolazione non solo è inferiore di ben 7.585 unità rispetto a quelle previste, ma addirittura registra 392 abitanti in meno che nel 1995.

Riguardo al dimensionamento degli spazi abitativi previsti dal presente Documento di Piano del PGT, con riferimento particolare alla legge regionale n.12/2005, occorre specificare che, avendo la medesima abrogato, fra le altre, la legge regionale n.1/2001 che al titolo terzo stabiliva in 150 mc../abitante (o 50 mq. di s.l.p./abitante) il valore medio in base al quale determinare la capacità insediativa residenziale dei piani ed interventi urbanistici, senza provvedere ad individuare alcun parametro confermativo o sostitutivo del precedente, verrà confermato a tal fine il valore già previsto, pari a 50 mq di slp./abitante.

Inoltre, per quanto concerne la tipologia dei servizi e delle attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale, per effetto della abrogazione, fra le altre, delle leggi regionali n.51/1975 e n.1/2001 da parte della legge regionale n.12/2005, non avendo provveduto peraltro la medesima ad effettuare una definizione confermativa o sostitutiva delle precedenti in ordine alla tipologia e qualità di detti servizi ed attrezzature, deve essere considerata a tal fine la norma di riferimento nazionale, rappresentata dal Decreto Interministeriale 2 aprile 1968 n.1444, il quale all'art. 3 stabilisce che sono da considerare spazi pubblici da assicurare a servizio degli abitanti (i cosiddetti "standards urbanistici" e con esclusione degli spazi destinati a sedi viarie) i seguenti:

- aree per l'istruzione, dagli asili nido alla scuola dell'obbligo (pubbliche e private)

- aree da destinare ad attrezzature di interesse comune: religiose, assistenziali, culturali, sociali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi, ecc. (pubbliche e private)

- aree attrezzate a parco, per il gioco e lo sport, con esclusione delle fasce verdi lungo le strade;

- aree per parcheggi.

Le definizioni di cui sopra valgono anche per gli insediamenti produttivi (ai sensi dell'art. 5 del D.I. 2 aprile 1968 n.1444), mentre per le attività commerciali restano vigenti le normative regionali e nazionali di settore, con particolare riferimento alla legge regionale 23 luglio 1999 n. 14 e al regolamento regionale 21 luglio 2000 n. 3 e s.m.i..

I dati di riferimento utilizzati per la costruzione delle ipotesi di sviluppo e conseguenti fabbisogni abitativi, in base ai quali sono derivati i dati teorici riferiti al dimensionamento del Documento di Piano, sono i seguenti:

1) Variazione popolazione e famiglie su base decennale 1981-2010 (fonte: Istat - Comune)

Anno	popolazione	variazione		famiglie	variazione		comp./famiglia
	n.	val. ass.	%	n.	val. ass.	%	n.
1981	5.295			1.816			2,91
1991	5.093	- 202	- 3,81	1.841	+ 25	+ 1,38	2,77
2001	4.948	- 145	- 2,85	1.928	+ 87	+ 4,73	2,57
2010	4.730	- 218	- 4,41	1.936	+ 8	+ 0,41	2,44

Variazione complessiva 1981 – 2010: - 565 abitanti (- 11%) ; + 120 famiglie (+ 7%)

2) Variazione popolazione e famiglie su base annuale 2001-2010 (fonte: Istat – Comune)

Anno	popolazione	famiglie	comp./famiglia	comp/famiglia Provincia /	Regione
	n.	n.	n.	n.	n.
2001	4.948	1.928	2,56	2,80	2,38
2002	4.956	1.935	2,56		
2003	4.954	1.944	2,54		
2004	4.896	1.942	2,52		
2005	4.834	1.916	2,52		
2006	4.759	1.895	2,51		
2007	4.772	1.921	2,48		
2008	4.749	1.939	2,45		
2010	4.730	1.936	2,44	2,45	2,33

3) Variazione popolazione straniera 2001-2010 :

Anno	Leffe	% su popol.	Minori	Ambito Valle Seriana	% su popol.	Minori
2001	149	3,01	35			
2002	169	3,41	35			
2003	213	4,30	51	3.400	4,20	819
2004	227	4,64	47	4.089	4,50	974
2005	231	4,78	55	4.626	4,80	1.123
2006	230	4,83	56			
2007	287	6,01	71			
2008	309	6,51	74			
2010	324	6,87	75			

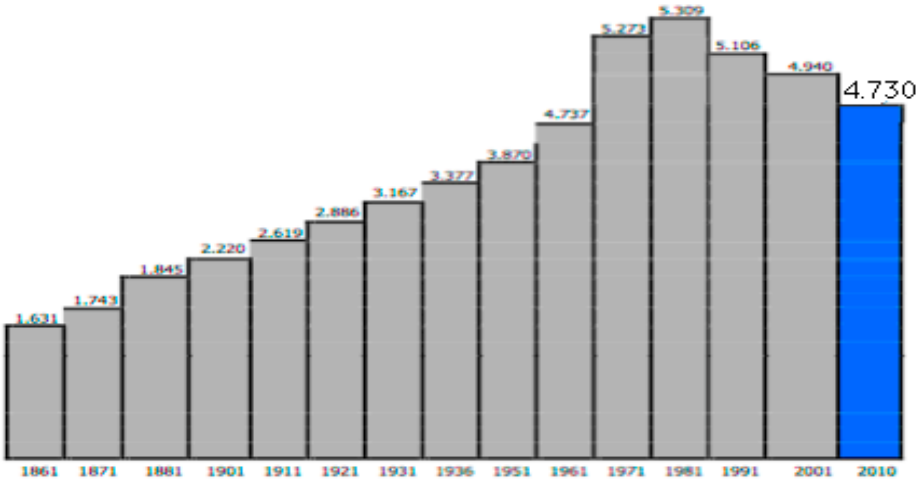
4) Famiglie per numero di componenti – 2010 (rielaborazione dati comunali)

N. componenti	1	2	3	4	5 e più	Totale
N. Famiglie	531	587	401	335	79	1.938
N. Componenti	531	1.174	1.203	1.340	482	4.749

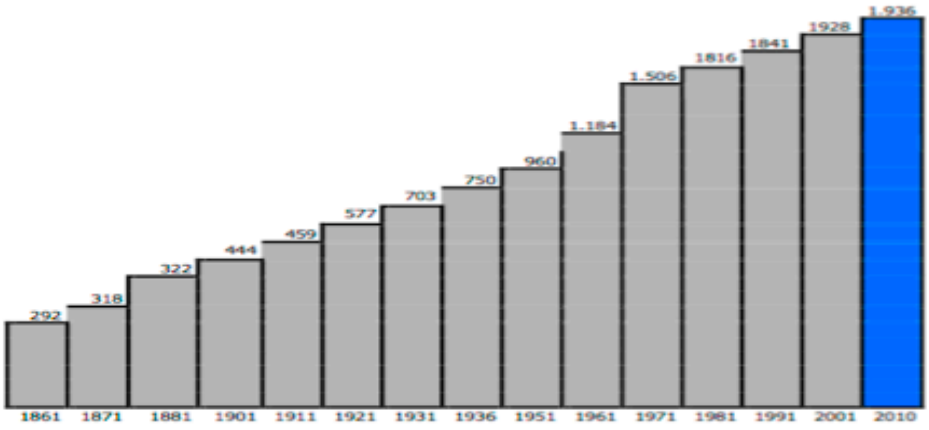
5) Popolazione per classi di età – 2010 (rielaborazione dati comunali)

Classi d'età	0-5	6-10	11-13	14-19	20-25	26-35	36-65	oltre 65
Popolazione	210	194	132	278	325	530	2.057	1.004
% su popolazione	4,42	4,09	2,78	5,85	6,84	11,16	43,32	21,23

DINAMICA DELLA POPOLAZIONE



DINAMICA DELLE FAMIGLIE



6) Edifici ed abitazioni anno 2001 (Fonte: Istat)

N. edifici	utilizzati per abitazione	utilizzati per altri usi	abitazioni	occupate da residenti	vuote	abitaz./edifici
1.313	1.158	155	2.288	1.908	378 (17%)	1,98

7) Edifici ad uso abitazione per epoca di costruzione (Fonte: Istat)

Prima del 1919	1919-1945	1946-1961	1962-1971	1972-1981	1982-1991	post 1991
144	84	216	236	280	125	73

8) Consumo di suolo e Densità abitativa

Superficie territoriale:	mq. 6.760.000 (6,76 Kmq.)
Superficie urbanizzata:	mq. 1.088.300 (1,08 Kmq.)
Indice di consumo di suolo:	16%
Indice di consumo di suolo Ambito 10 PTCP:	9 %

Abitanti al 31.12.2010:	n. 4.730
Densità abitativa territoriale	Ab. 700/Kmq.
Densità abitativa urbana	Ab. 4.380/Kmq.
Densità media del territorio Ambito 10 PTCP (Kmq. 157,14, ab. 24.236):	Ab. 372/Kmq.

9) Dimensionamento del vigente PRG (1995-2010):

Abitanti nel 1995:	5.122	
Famiglie nel 1995:	1.895	
Vani d'abitazione nel 1995:	10.286	
Abitanti previsti dal PRG:	12.334	(incremento rispetto al 1995: + 141%)
Famiglie previste dal PRG:	4.568	(incremento rispetto al 1995: + 141%)
Vani d'abitazione previsti dal PRG:	12.334	(incremento rispetto al 1995: + 20%)
Abitanti effettivi ad oggi:	4.730	(decremento rispetto al 1995: - 8%)
Famiglie effettive ad oggi:	1.936	(incremento rispetto al 1995: + 2%)
Vani d'abitazione ad oggi:	10.536	(incremento rispetto al 1995: + 2,4%)

10) Lo stato di attuazione residenziale del PRG vigente (1995-2010):

Zone urbanistiche	Consumo di suolo		Processo insediativo	
	Sup. prev.	Sup. occupate	Volumi previsti	Volumi realizzati
	Mq.		Mc.	
Consolidato/ saturazione	728.825	11.300	393.840	17.000
Espansione	38.300	6.800	58.725	8.000
	767.125	18.100	452.565	25.000

Nota: Negli ambiti consolidati e di saturazione sono comprese le superfici già edificate nel 1994.
In tutti i casi sono comprese le varianti al PRG via via approvate fino al 2009.

11) Sintesi sullo stato di attuazione del PRG vigente rapportato alla situazione di fatto (1997-2010)

Abitanti		Famiglie		Vani d'abitazione		Processo insediativo	
previsti	di fatto	previste	di fatto	previsti	di fatto	previsto	di fatto
+ 141%	- 8%	+ 141%	+ 2%	+ 20%	+ 2,4%	100%	5,5%

12) Stima della variazione demografica prevedibile e del fabbisogno abitativo futuro (a 5 anni)

I parametri utilizzati per la stima dei bisogni prevedibili nel prossimo quinquennio sono i seguenti:

Tasso medio di decrescita demografica annua 1981-2001: - 0,56%
Tasso medio di decrescita demografica annua 2001-2010: - 0,44%

La popolazione di Leffe è continuamente cresciuta fino al 1981, registrando in quell'anno il picco massimo di 5.309 abitanti. Da quel momento è invece costantemente diminuita fino ai 4.730 abitanti del 2010. Sostanzialmente sono stati persi 579 abitanti in 28 anni (circa 21 abitanti/anno).

Il numero delle famiglie, invece, è costantemente aumentato fino ad oggi (n. 1.936 rispetto alle 1.816 del 1981, con un aumento in valore assoluto di 120 unità):
Tasso medio di crescita delle famiglie annua 1981-2001: + 0,33%
Tasso medio di crescita delle famiglie annua 2001-2010: + 0,05%
Si tratta di un fenomeno comune, dovuto alle sostanziali trasformazioni sociali degli ultimi decenni che vedono il progressivo aumentare della popolazione anziana, il costante diminuire della natalità, la stabilità della nuzialità (da intendere anche come convivenza senza registrazione di matrimoni), la diminuzione della ampiezza dei nuclei familiari, la maggiore tendenza al formarsi di nuclei familiari mononucleari.
Tutto questo comporta che, anche in assenza di crescita demografica o addirittura nel caso di decrescita come nel caso di Leffe, si determini un costante aumento del numero dei nuclei familiari, ciò che determina di conseguenza un alimentarsi del fabbisogno abitativo.
Occorre inoltre sottolineare il fatto che il fabbisogno residenziale può determinarsi anche per miglioramento o adeguamento delle condizioni abitative, per il crearsi di nuove e diverse situazioni socio-economiche, per il determinarsi di differenziati movimenti migratori.

In ogni caso, si ritiene che il complesso delle strategie e azioni prefigurate dal presente Documento di Piano del P.G.T. di Leffe sia tale da consentire una visione ottimistica del futuro, determinata dall'auspicabile crearsi di nuove condizioni di attrattività verso il territorio quale luogo in cui lavorare e vivere.
Ciò permette di ipotizzare, nel corso del prossimo quinquennio, una sostanziale inversione di tendenza che veda non solo l'interrompersi della attuale costante decrescita demografica ma anche un modesto incremento, misurato convenzionalmente nel quinquennnio 2012-2016 in + 105 abitanti rispetto ad oggi.

Premesso quanto sopra, la costruzione del fabbisogno abitativo uscirà quindi da una serie di addendi, individuati in base all'analisi dei seguenti elementi:
1) insediamento di nuove famiglie per effetto della crescita demografica dovuta ai saldi sociali e naturali;
2) formazione di nuove famiglie per effetto di matrimoni o convivenze o smembramento delle famiglie;
3) disponibilità di mercato;

1) In base alle ipotesi di incremento demografico sopra formulate, che prevedono un aumento della popolazione di circa 105 unità, il soddisfacimento del fabbisogno in termini di abitazioni è calcolato sulla base dell'evolversi del dato strutturale delle famiglie.

Considerato che il n. di componenti medio per ogni nucleo familiare si è così trasformato:
2,91 nel 1981; 2,77 nel 1991; 2,57 nel 2001; 2,44 nel 2010,
si può ragionevolmente prevedere un attestarsi di tale dato su un valore medio pari a 2,42 nel prossimo quinquennio, pur auspicando una inversione di tendenza o quantomeno un rallentamento nella progressiva

riduzione della composizione dei nuclei familiari.
Assumendo quindi il valore di 2,42 per il numero dei componenti il nucleo familiare tipo nel 2016, si può impostare la seguente ipotesi:

sui 4.835 abitanti previsti a quella data, per effetto della sola crescita demografica, si ha: 4.835 : 2,42 = 2.000 famiglie previste nel 2016, che, sottratte alle attuali 1.936 famiglie, danno il n. teorico delle nuove famiglie che si insedieranno a Leffe nel prossimo quinquennio, pari a circa 64 unità.

2) Il tasso di nuzialità (composto dal rapporto fra popolazione avente età superiore ai 19 anni e n. di matrimoni o convivenze per anno) è costantemente abbastanza basso, con un valore medio dello 0,30% annuo rispetto alla popolazione. Sulla base dell'incremento demografico previsto, presumendo un mantenimento costante nei prossimi cinque anni del tasso di nuzialità, si può ipotizzare che da qui al 2014 si formino circa 70 nuove famiglie per effetto di matrimoni, convivenze o smembramento delle famiglie esistenti.

3) La percentuale di alloggi liberi per la vendita o l'affitto considerata corretta per un coerente equilibrio di mercato si aggira generalmente sul 5% circa del totale degli alloggi da realizzare per soddisfare i fabbisogni precedenti.

Previsioni del fabbisogno abitativo:

Complessivamente si ritiene che nel prossimo quinquennio si possa determinare un fabbisogno stimato, arrotondato per difetto, in circa 140 nuovi alloggi, pari a circa 420 vani (3 per alloggio), secondo gli addendi di seguito elencati:

	alloggi n.	vani n.
da incremento demografico	64	192
da nuove famiglie per nuzialità o convivenza	70	210
per disponibilità di mercato	7	21
fabbisogno totale teorico	141	423
fabbisogno totale arrotondato per difetto	**140**	**420**

Assumendo il rapporto convenzionale di 150 mc./vano, si può stabilire il fabbisogno residenziale teorico di Leffe nel prossimo quinquennio in circa 63.000 mc., cui corrispondono circa 21.000 mq. di superficie lorda di pavimento.

E' necessario precisare che la risposta a tale fabbisogno dovrà comprendere tutti gli interventi, da quelli di nuovo impianto per trasformazione urbana, a quelli di saturazione dei lotti ancora liberi da edificazione a quelli di recupero e ampliamento degli edifici esistenti (in ambito storico e non).

Da segnalare che il raffronto con il PRG vigente fornisce il seguente dato:
- peso insediativo teorico del Documento di Piano del PGT: 5.150 abitanti (4.730 + 420 abit./vani teorici)
- peso insediativo del vigente Piano Regolatore Generale: 12.334 abitanti

13) Le proposte del Documento di Piano per i sistemi residenziale, turistico, ricettivo alberghiero

Le previsioni del Documento di Piano riferite al fabbisogno residenziale teorico complessivo comprendono non solo destinazioni abitative permanenti ma anche le destinazioni seguenti:
- utenze turistiche o temporanee (seconde case, residenze temporanee, ospitalità ricettivo alberghiera),
- commercio di vicinato, attività direzionali, artigianato di servizio,
secondo criteri insediativi impostati sulla creazione di mix funzionali fra loro compatibili.

Conseguentemente non sono previste aree destinate esclusivamente a funzioni predeterminate,

considerando ogni ambito idoneo ad ospitare insediamenti destinati all'utenza prettamente residenziale come a quella turistica, commerciale di vicinato, ricettivo/alberghiera, direzionale, artigianale di servizio (a condizione per quest'ultima che sia dimostrata la compatibilità con le altre destinazioni e quindi escludendo ogni attività di tipo produttivo-manifatturiero).

Complessivamente il sistema insediativo proposto è quantificato come di seguito:

Destinazioni residenziali e compatibili:
- mq. slp 15.665 (mc. 46.997) : trasformazione urbana su area libera
- mq. slp 12.585 (mc. 37.758) : trasformazione urbana su area edificata
- mq. slp 11.043 (mc. 33.129) : saturazione dei lotti liberi (0,4 mq. slp/ 27.607 mq. sf. lotti liberi)
- mq. slp 2.700 (mc. 8.100) : ampliamento edifici esistenti (stima sui 10.536 vani esistenti)

per un totale di mq. 41.993, arotondato a 42.000 di slp, pari a mc. 126.000 di volume teorico.
Considerando che il Documento di Piano del PGT indica per ogni intervento una adeguata commistione fra funzioni fra loro compatibili e che una parte delle superfici destinate alla residenza è assorbita da spazi dedicati a funzioni accessorie, si ritiene ipotizzabile che circa il 50% delle quantità sopra indicate sia destinato al soddisfacimento delle esigenze abitative dei residenti (mq. slp 21.000 – mc. 63.000).

Destinazioni non residenziali e compatibili:
- mq. slp 14.600 : trasformazione urbana su area libera
- mq. slp 5.100 : trasformazione urbana su area edificata

per un totale di mq. 19.700 di slp.

Le destinazioni d'uso sono indicative, potendosi modificare in rapporto alle esigenze che via via si manifesteranno e secondo accordi concertato fra Amministrazione Comunale e operatori privati.

Le nuove operazioni insediative di trasformazione urbanistica (da assoggettare a pianificazione attuativa convenzionata) proposte dal Documento di Piano sono le seguenti:

Trasformazioni su aree libere

Ambito	Località	Sup. Territ.	Sup. L. di P.	Volume teorico
1	Via Romna-SP 42	30.900	14.600 (definita)	
2	Via C.Battisti – D. Chiesa	7.000	2.800	8.400
3	Via Lucchini	5.600	2.240	6.720
4	Via Lucchini	9.818	3.927	11.781
5	Via Lucchini	2.385	954	2.862
6	Via Donizetti	4.400	1.760	5.280
7	Via Colombo	5.295	2.118	6.354
8	Via Colombo	3.798	1.866	5.600
		69.196	30.265	46.997

Trasformazioni su aree edificate

Ambito	Località	Sup. Territ.	Sup. L. di P.	Volume teorico
1	Via Mulini	2.237	895	2.685
2	Via Locatelli	5.100	5.100 (definita)	15.300 (definito)
3	Via Locatelli	3.600	2.000 (definita)	6.000 (definito)
4	Via Mulini	7.363	4.000 (definita)	12.000 (definito)
5	Via S. Michele	2.988	2.140 (definita)	6.423 (definito)
6	Via Mosconi	1.668	850 (definita)	2.550 (definito)
7	Via Brennero – S. Rocco	4.595	2.700 (definita)	8.100 (definito)
		27.551	17.685	53.058
Totale complessivo		**96.747**	**47.950**	**100.055**

Destinazioni ammesse per tutti gli ambiti di trasformazione:
residenziale permanente (ad esclusione dell'Ambito 1 su area libera di Via Romna/SP 42 e dell'Ambito 2 su area edificata di Via Locatelli), residenziale turistica, ricettivo/alberghiera, residence, centri per il benessere, centri per la cultura e la convegnistica, attrezzature per le pratiche sportive, pubblici esercizi, commercio di vicinato, artigianato di servizio, attività del tempo libero, sport, cultura, uffici e sportelli direzionali (bancari, assicurativi, postali, ecc.).
In ogni caso le destinazioni d'uso sono indicative, potendosi modificare in rapporto alle esigenze che via via si manifesteranno e secondo accordi concertato fra Amministrazione Comunale e operatori privati.

9 . LA SITUAZIONE DEI SETTORI ECONOMICI

9.1.1. La situazione a livello provinciale (fonte: Analisi di P.T.C.P.)

Il territorio della provincia di Bergamo si articola in paesaggi diversi per caratteristiche fisiche: dalle valli alpine situate nell'area Nord (si contano in provincia 8 Comunità Montane più la Comunità della Valle di San
Martino passata alla Provincia di Lecco dal 1992) alla pianura nell'estremo Sud del territorio provinciale.
Sul territorio provinciale il vigente P.T.C.P. individua 12 ambiti territoriali differenti, ciascuno caratterizzato da peculiarità fisiche, insediative o viabilistiche che permettono di accomunare diversi Comuni:
1 Valle Brembana
2 Valle Seriana Superiore
3 Valle di Scalve
4 Alto Sebino
5 Basso Sebino
6 Valle Cavallina
7 Valle Seriana (cui appartengono Leffe e la Valgandino)
8 Area di Bergamo
9 Isola
10 Pianura occidentale
11 Pianura Orientale
12 Valle Imagna

Analizzando la situazione provinciale dal punto di vista demografico, si nota che solo pochi Comuni del Bergamasco (4,5%) superano i 10.000 abitanti, mentre più di un terzo degli stessi (41,4%) registra una popolazione inferiore a 2.000 unità, come risulta dai dati di seguito illustrati:

N. abitanti	N. Comuni	% sul totale
Fino a 1.000	62	25,4
Da 1.001 a 2.000	39	16
Da 2.001 a 5.000	86	35,2
Da 5.001 a 10.000	46	18,9
Oltre 10.000	11	4,5
Totale Comuni	244	100,00

La maggior parte (70%) dei Comuni con popolazione residente superiore ai 10.000 abitanti si trova da Bergamo al limite Sud del territorio provinciale; a Nord, ma immediatamente a ridosso del Capoluogo, si trovano i restanti Comuni di analoghe dimensioni. Il Comune con il numero più basso di abitanti è Brumano, che conta 82 residenti. Per quanto riguarda i singoli ambiti territoriali, la maggior parte della popolazione (31,95%) risiede nell'area di Bergamo, mentre l'area con meno abitanti risulta la Valle di Scalve, dove vive appena lo 0,46% della popolazione.
Con riferimento all'ultimo censimento Istat (2001), l'andamento demografico dell'intera provincia di Bergamo relativo all'ultimo decennio (1991/2001) è positivo: si è infatti passati dai 908.158 abitanti del 1991 ai 971.630 del 2001, con un incremento del 6,99%, pari a 63.472 unità.
Attualmente gli abitanti censiti nell'Ambito della Valle Seriana ammontano a 58.982 unità.
L'incremento più consistente fino al 2000 si è verificato nella Valle Cavallina, dove la popolazione residente è cresciuta del 12,45%.

In un solo ambito, il Basso Sebino, si è invece verificata una contrazione del numero di residenti, con una diminuzione dell'8,64%, certamente consistente.
Tra le Province lombarde, Bergamo è senza dubbio quella che ha visto crescere in misura più consistente la popolazione residente, staccando di oltre un punto percentuale Brescia e Lecco, rispettivamente seconda e
terza in classifica.
Per valutare la ricchezza e l'articolazione della rete di vendita, e di conseguenza dell'offerta ai consumatori, per i Comuni della Provincia, devono essere considerati due indici: la densità della rete distributiva e l'indice di articolazione dell'offerta, come definiti di seguito.

La densità della rete distributiva di un Comune è il rapporto tra il numero dei suoi abitanti e il numero di negozi presenti: più il valore di questo rapporto è basso, più la rete di vendita comunale è densa, ricca di esercizi commerciali rispetto ai consumatori residenti.

Limitatamente alla rete alimentare, la maggiore densità della rete distributiva si registra in Val Brembana, dove mediamente ad ogni negozio fanno riferimento 171 consumatori; la minore densità corrisponde invece all'Alto Sebino, dove mediamente ogni negozio è punto di riferimento per 403 abitanti.
L'Ambito della Valle Seriana registra la presenza di 208 esercizi alimentari, con un rapporto di 284 abitanti per ogni esercizio. Si tratta di un rapporto mediamente buono, comunque fra i migliori della provincia.

Per il settore non alimentare è l'area di Bergamo a presentare la maggiore densità della rete distributiva, dove in media ad ogni punto di vendita corrispondono 70 abitanti, mentre la minore densità si registra ancora dell'Alto Sebino, dove mediamente ci sono 159 abitanti per esercizio.
L'Ambito della Valle Seriana registra la presenza di 522 esercizi , con un rapporto di 113 abitanti per ogni esercizio. Anche in questo caso si tratta di un rapporto mediamente buono.

Per quanto concerne l'articolazione dell'offerta, cioè la ricchezza della rete distributiva, si intende l'incidenza dei negozi non alimentari in rapporto agli alimentari in ciascun ambito della provincia: all'aumentare del valore dell'indice di articolazione cresce l'ampiezza dell'offerta ai consumatori, che possono scegliere tra un più alto numero di preferenze.
Quindi, maggiore è l'incidenza dei negozi non alimentari in rapporto a quelli alimentari, maggiori sono l'attrattività e la centralità commerciale che l'ambito territoriale esprime.
Il valore medio provinciale relativo a questo parametro corrisponde a 2,78; per il Capoluogo di provincia, Bergamo, dove si ha un'elevata concentrazione di negozi, legata all'importante ruolo di centralità esercitato dal Comune, tale valore sale a 5.
Nell'Ambito della Valle Seriana l'indice di articolazione è pari a 2,51, non molto dissimile da quello di altri Ambiti ma in ogni caso inferiore a quello medio provinciale.
Si evidenziano inoltre alcune caratteristiche comuni tra ambiti limitrofi: la Valle Brembana, la Valle di Scalve, il Basso Sebino e la Valle Imagna, tutti con un indice inferiore a 2, corrispondono a zone montane, caratterizzate da vie di comunicazione poco agevoli e da punti di vendita non alimentari che più che un'offerta articolata ed attrattiva propongono le referenze di prima necessità.
La Valle Seriana Superiore, a sua volta caratterizzata da zone montane ha un indice pari a 2,33; tuttavia, escludendo il Comune di Clusone (il più grande dell'ambito, con oltre 8.000 abitanti) il valore scende a 1,82, perfettamente coerente con gli indici relativi agli altri ambiti composti da Comuni montani.

Per quanto concerne i moderni sistemi di distribuzione, le tabelle riportate di seguito indicano l'attuale dotazione di medie e grandi strutture di vendita nei dodici ambiti territoriali della provincia, con la ripartizione tra generi alimentari, misti e non alimentari.
La classificazione delle strutture segue i dettami del vigente Regolamento della Regione Lombardia, che suddivide la medie e le grandi strutture di vendita in due subcategorie: medie strutture di primo livello, con superficie compresa tra 151 mq. per i Comuni con meno di 10.000 abitanti o 251 mq. per quelli con più di 10.000 abitanti e 600 mq., e medie strutture di secondo livello, con superficie compresa tra 601 mq. e 1.500 mq. o 2.500 mq.; grandi strutture sovracomunali, con superficie di vendita inclusa tra 1.501 mq. o 2.501 mq. e 5.000 mq., grandi strutture di area estesa, con superficie di vendita superiore a 5.000 mq..

La validità di tale ripartizione non solo a livello classificatorio ma anche nella realtà è confermata dalle esperienze maturate nel settore, le quali permettono di affermare che con una superficie di vendita fino a

600 mq. una struttura di generi alimentari tendenzialmente esprime un'attrattività di livello locale; la media distribuzione di secondo livello può risultare attrattiva oltre i confini comunali se collocata in Comuni di dimensioni limitate, che quindi svolgeranno un'importante funzione di centralità, mentre mantiene un'attrattività di livello locale se situata in un Comune di grandi dimensioni, a meno che non venga potenziata da un'offerta contestuale complementare: deve essere quindi inserita in una realtà commerciale ricca e articolata, nei centri urbani più importanti, oppure essere affiancata da una galleria di esercizi diversi,
come nei centri commerciali.
Invece la grande distribuzione (più di 1.500 mq. o 2.500 mq.) ha sempre una valenza sovralocale e addirittura, al di sopra dei 5.000 mq., generalmente si riferisce ad un bacino d'utenza definito di "area estesa", che può arrivare a comprendere Comuni situati a distanza notevole dal punto di vendita.

Medie strutture di primo livello

	MS1 alim.		MS1 miste				MS1 non alim.	
Ambito	n.	mq.	n.	mq. alim.	mq. non al.	mq. tot.	n.	mq.
V. Brembana	7	1479	16	2723	1435	4158	24	6210
V. Seriana S.	3	1122	7	1238	732	1970	45	12108
V. di Scalve	1	200	1	143	86	229	3	566
Alto Sebino	5	1599	5	1236	515	1751	29	7810
Basso Sebino	2	548	4	742	169	911	11	3019
V. Cavallina	15	4848	13	3195	1790	4985	60	15314
V. Seriana	**4**	**1303**	**11**	**3314**	**832**	**4146**	**32**	**8202**
Area Bergamo	14	4468	34	12892	2515	15407	145	41192
Isola	6	1568	27	5272	2388	7660	74	19906
Pianura Occ.	3	611	36	7542	3964	11506	88	27402
Pianura Or.	9	2576	19	3330	2432	5762	38	11315
V. Imagna	2	368	8	1444	802	2246	22	6093
TOTALE	71	20690	181	43071	17660	60731	571	159137

Medie strutture di secondo livello

	MS1 alim.		MS1 miste				MS1 non alim.	
Ambito	n.	mq.	n.	mq. alim.	mq. non al.	mq. tot.	n.	mq.
V. Brembana							2	2400
V. Seriana S.			2	1500	733	2233	3	2371
V. di Scalve								
Alto Sebino			2	2212	437	2649	8	8630
Basso Sebino			3	2894	805	3699		
V. Cavallina	2	2333	3	1972	1533	3505	10	8367
V. Seriana			**6**	**3703**	**2882**	**6585**	**10**	**9294**
Area Bergamo	3	2843	14	8276	7745	16021	45	50594
Isola			5	4156	2200	6356	13	14062
Pianura Occ.	1	920	13	9286	5393	14679	29	30726
Pianura Or.			4	2609	1610	4219	7	6580
V. Imagna			2	2012	454	2466	2	1950
TOTALE	6	6096	54	38620	23792	62412	129	134974

Grandi strutture sovracomunali

Ambito	GSS alim. n.	GSS alim. mq.	GSS miste n.	GSS miste mq. alim.	GSS miste mq. non al.	GSS miste mq. tot.	GSS non al. n.	GSS non al. mq.
V. Brembana								
V. Seriana S.								
V. di Scalve								
Alto Sebino							1	3665
Basso Sebino								
V. Cavallina			1	1219	896	2115		
V. Seriana							**1**	**3328**
Area Bergamo	1	1700	5	8258	7071	15329	6	17551
Isola	1	1980	1	980	1330	2310	1	2500
Pianura Occ.			2	534	5446	5980	3	5500
Pianura Or.								
V. Imagna								
TOTALE	2	3680	9	10991	14743	25734	12	32544

Grandi strutture di area estesa

Ambito	GSAE alim. n.	GSAE alim. mq.	GSAE miste n.	GSAE miste mq. alim.	GSAE miste mq. non al.	GSAE miste mq. tot.	GSAE non al. n.	GSAE non al. mq.
V. Brembana								
V. Seriana S.								
V. di Scalve								
Alto Sebino								
Basso Sebino								
V. Cavallina								
V. Seriana								
Area Bergamo			4	18973	78389	97362	3	24087
Isola			1	4000	3122	7122		
Pianura Occ.			2	4491	11235	15726		
Pianura Or.			1	2091	6221	8312		
V. Imagna								
TOTALE			8	29555	98967	128522	3	24087

Complessivamente, in provincia di Bergamo sono attive 77 medie strutture di generi alimentari, di cui 71 (pari al 92,2%) di primo livello, con superficie di vendita fino a 600 mq.; 235 medie strutture di generi misti, di cui 181 (pari al 77%) di primo livello; 700 medie strutture di generi non alimentari, di cui 571 (pari all'81,6%) di primo livello.
Per quanto riguarda le grandi strutture di vendita, 2 appartengono al settore alimentare e sono entrambe grandi strutture sovracomunali, con superficie fino a 5.000 mq.; 17 sono strutture miste, di cui 9 (52,9%) sono grandi strutture sovracomunali; 15 grandi strutture, infine, appartengono al settore non alimentare e di esse 12 (80%) sono grandi strutture sovracomunali.

Dal punto di vista delle superfici di vendita, in provincia di Bergamo, per il settore alimentare, sono attivi 152.703 mq. appartenenti a medie e grandi strutture di vendita (inclusa la superficie alimentare degli esercizi
misti), cioè alla moderna distribuzione organizzata.
Di queste superfici il 37,6% appartiene a punti di vendita situati nel solo ambito dell'area di Bergamo, mentre la restante quota si distribuisce negli altri ambiti.
Considerando separatamente le medie e le grandi strutture di vendita per il settore alimentare si registra un totale di 108.477 mq. appartenenti alla prima classe di esercizi e 44.226 mq. alla seconda.

Per entrambe le classi di esercizi, medie e grandi strutture di vendita, prevale per concentrazione di superfici l'area di Bergamo; si nota che nelle zone "montane" sono presenti esclusivamente medie strutture di vendita, coerentemente con una minore disponibilità di spazi e di mercato.

Per quanto concerne il settore non alimentare, in provincia sono attivi 505.904,5 mq. di superficie di vendita appartenenti a medie e grandi strutture (inclusa la superficie non alimentare degli esercizi misti), ossia alla distribuzione moderna.
Il 45,29% di tali superfici appartiene a strutture situate nell'area di Bergamo, a conferma della centralità commerciale dell'area emersa anche dall'analisi del settore alimentare.

Considerando separatamente le due classi di esercizi, alle medie strutture di vendita appartengono 335.563,5 mq. e 170.341 mq. alle grandi strutture.

Anche per la presenza di superfici non alimentari è l'area di Bergamo a prevalere, sia per le medie sia per le grandi strutture di vendita. Anche per questo settore si nota che nelle aree "montane" si trovano quasi esclusivamente medie strutture di vendita, sempre in accordo con la limitata disponibilità di spazi.

Poiché nel corso di tutto l'ultimo decennio la rete del commercio al minuto ha conosciuto un processo di ridimensionamento quantitativo, più noto sotto il nome di "crisi del commercio", con particolare riferimento al commercio cosiddetto tradizionale, ovvero alle attività di piccole dimensioni, distinte quindi dalla grande distribuzione e dalla distribuzione organizzata, ovvero dalle grandi superfici e dalle attività facenti capo alle maggiori società del settore, si ritiene opportuno verificare la presenza o meno di tale tendenza anche all'interno della provincia di Bergamo, in base ai dati sotto riportati e riferiti agli esercizi alimentari e non alimentari:

Anno	N. esercizi alimentari	N. esercizi non alimentari	Totale esercizi
1994	4.104	9.047	13.151
2001	3.319	9.239	12.558
2001/1994	- 785	+ 192	- 593
Variazione %	- 19,1	+ 2,1	- 4,5

E' possibile affermare che la realtà della provincia si accosta alla tendenza riscontrata a livello nazionale e regionale per il settore alimentare, mentre per quello non alimentare la realtà provinciale risulta controtendenza.

Prendendo in considerazione i singoli ambiti territoriali, si nota che, per il settore alimentare, la riduzione di punti di vendita assume un valore minimo del 6,9% in Valle Brembana ed un valore massimo del 39% in Valle di Scalve, con una contrazione del 36,8 % in Valle Seriana.

Ambito	Esercizi 1994	Esercizi 2001	Variazione %
Valle Brembana	274	255	- 6,9
Valle Seriana Superiore	271	196	- 27,7
Valle di Scalve	41	25	- 39
Alto Sebino	90	72	- 20
Basso Sebino	98	79	- 19,4
Valle Cavallina	227	208	- 8,4
Valle Seriana	**329**	**208**	**- 36,8**
Area di Bergamo	1.293	1.118	- 13,5
Isola	382	270	- 29,3
Pianura Occidentale	594	487	- 18
Pianura Orientale	337	276	- 18,1
Valle Imagna	168	125	- 25,6
TOTALE	4.104	3.319	- 19,1

Per il settore non alimentare si parte da una contrazione massima del 41,7% verificatasi nel Basso Sebino per arrivare ad un incremento massimo del 24,5% che ha avuto luogo nell'area di Bergamo:

Ambito	Esercizi 1994	Esercizi 2001	Variazione %
Valle Brembana	316	358	+ 13,3
Valle Seriana Superiore	528	457	- 13,4
Valle di Scalve	53	46	- 13,2
Alto Sebino	168	183	+ 8,9
Basso Sebino	199	116	- 41,7
Valle Cavallina	535	535	0
Valle Seriana	**641**	**522**	**- 18,6**
Area di Bergamo	3.476	4.328	+ 24,5
Isola	744	662	- 11
Pianura Occidentale	1.501	1.253	- 16,5
Pianura Orientale	642	538	- 16,2
Valle Imagna	244	241	- 1,2
TOTALE	9.047	9.239	+ 2,1

Complessivamente, per tre ambiti territoriali tra il 1994 ed il 2001 si registra un saldo positivo nel numero di esercizi: si tratta della Valle Brembana, con un saldo pari a + 13,3%, dell'Alto Sebino, con un incremento dell'8,9% e dell'area di Bergamo, con un saldo del + 24,5%; la contrazione più consistente della rete di vendita si riscontra invece nel Basso Sebino, con un valore pari a – 41,7%.
Per la Valle Seriana la contrazione si attesta sul 18,6 %.

Per la provincia di Bergamo, relativamente all'anno 2001, la superficie appartenente alla distribuzione organizzata (medie e grandi strutture di vendita) disponibile ogni 1.000 abitanti corrisponde a 157,16 mq. per il settore alimentare ed a 520,68 mq. per quello non alimentare; si tratta complessivamente di 677,84 mq. appartenenti a medie e grandi strutture di vendita ogni 1.000 abitanti.
Per la Valle Seriana il dato si attesta a 102,44 mq. ogni 1.000 abitanti per il settore alimentare e a 423,13 mq. ogni 1.000 abitanti per il settore non alimentare, con una media di 525,57 mq. / 1.000 abitanti.
Complessivamente la maggiore disponibilità di mq. appartenenti a medie e grandi strutture ogni 1.000 abitanti si registra nell'area di Bergamo, mentre il valore più basso in Valle di Scalve.
Considerando il solo settore alimentare si nota che la maggiore dotazione di superfici è presente in Valle Cavallina, dove ogni 1.000 abitanti sono disponibili 203,75 mq. di vendita appartenenti a medie e grandi strutture; al contrario, la minore dotazione è presente in Valle di Scalve, con 76,43 mq. ogni 1.000 abitanti.
Per il settore non alimentare a prevalere è l'area di Bergamo, con 738,20 mq. ogni 1.000 abitanti, mentre la minore dotazione si registra ancora in Valle di Scalve, con 145,28 mq. ogni 1.000 abitanti.
Si sottolinea che la Valle di Scalve è composta da Comuni montani, che proprio per le caratteristiche fisiche del loro territorio non hanno a disposizione spazi adatti alla grande distribuzione.
La maggiore disponibilità di superfici in provincia si registra in misura accentuata per il settore non alimentare, con un valore quasi doppio rispetto a quello medio lombardo.
Diversa è la concentrazione di superfici nei dodici ambiti territoriali in cui è stato suddiviso il territorio provinciale: infatti, per il settore alimentare in Alto e Basso Sebino, Valle Cavallina, Valle Seriana e Pianura Orientale la disponibilità di superfici ogni 1.000 abitanti supera il valore lombardo, mentre nei restanti ambiti è allineata o inferiore allo stesso; per quanto riguarda l'area di Bergamo, dove si trova il capoluogo, la disponibilità pari a 91,75 mq. alimentari ogni 1.000 abitanti è minore di quella regionale.
Diversa la situazione nel settore non alimentare: in tutti gli ambiti si registra un valore superiore a quello medio lombardo (il più elevato appartiene all'Alto Sebino con 599,21 mq. ogni 1.000 abitanti) ad eccezione della Valle di Scalve, dove le superfici non alimentari disponibili ogni 1.000 abitanti sono in media pari a 145,28 mq.

Anche per le grandi strutture di vendita la situazione si differenzia consistentemente da un ambito all'altro: infatti, per il settore alimentare il valore relativo all'area di Bergamo e ad Isola (rispettivamente 93,20 mq. e 67,55 mq.) supera la media regionale, mentre inferiore alla stessa è il dato riguardante gli altri ambiti.
Per il settore non alimentare è ancora l'area di Bergamo a superare nettamente la media lombarda (409,45 mq. contro 117,21 mq.), seguita dall'Alto Sebino e dalla Pianura Occidentale.

L'elevata disponibilità di superfici, alimentari e non alimentari, appartenenti a grandi strutture di vendita nell'area di Bergamo è senza dubbio legata al ruolo di centralità anche commerciale svolto dal Capoluogo, verso il quale si conta un numero consistente di convergenze.
Si noti inoltre che le grandi strutture si concentrano essenzialmente nella zona più pianeggiante del territorio provinciale, dove oltre ad una maggiore disponibilità di spazi si trovano le più importanti vie di comunicazione, che garantiscono ai punti di vendita di maggiori dimensioni una buona visibilità ed un accesso agevole.
La grande distribuzione sta sempre più prendendo piede in Italia, a fronte di una progressiva riduzione del numero di negozi tradizionali, in particolare per il settore alimentare, come dimostrano i dati relativi al biennio 1999 – 2000:

Tipologia	N. esercizi	Variazione 1999/2000	Variazione %
Ipermercati	237	+ 18	+ 8,2
Supermercati	7.006	+ 172	+ 2,5
Superette	6.223	+ 271	+ 4,6
Minimercati	15.240	- 478	- 3
Discount	2.164	+ 58	+ 2,8
Negozi tradizionali	72.156	- 2.459	- 3,3

Un secondo dato interessante riguardante la grande distribuzione è relativo alle aperture per tipologia d'esercizio e per ripartizione geografica registrate nel 2001:

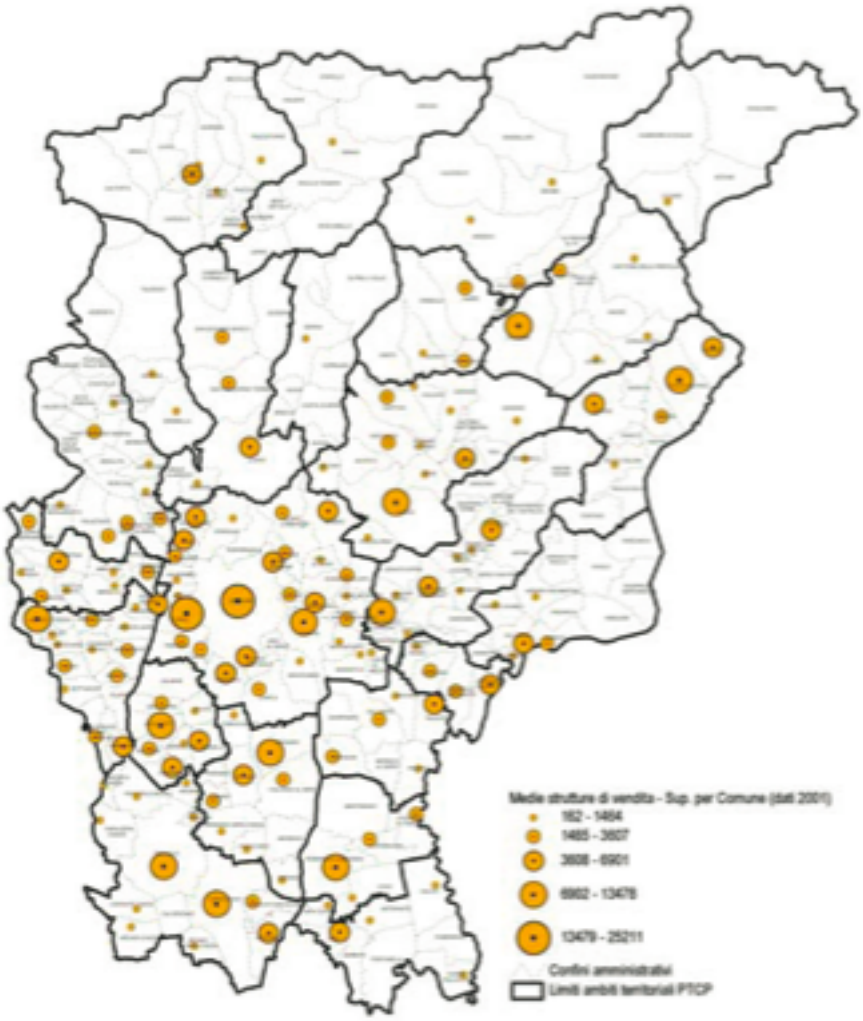
Ambito	Es. di vicinato	Medie strutture	Grandi strutture
Nord – Ovest	26,8%	35,4%	41,7%
Nord – Est	17,4%	28%	28,7%
Centro	23,2%	23%	19,1%
Sud	32,6%	13,6%	10,4%

Come mostrano i dati, nelle aree dell'Italia Nord – Occidentale, dove si trova la Regione Lombardia, si è registrata la percentuale più consistente di aperture di medie e grandi strutture di vendita, che rappresentano il sistema distributivo moderno.
Ancora, la distribuzione sul territorio nazionale di supermercati, ipermercati e grandi magazzini (grande distribuzione organizzata) indica a sua volta una prevalenza dell'Italia Nord – Occidentale soprattutto per la categoria ipermercati.

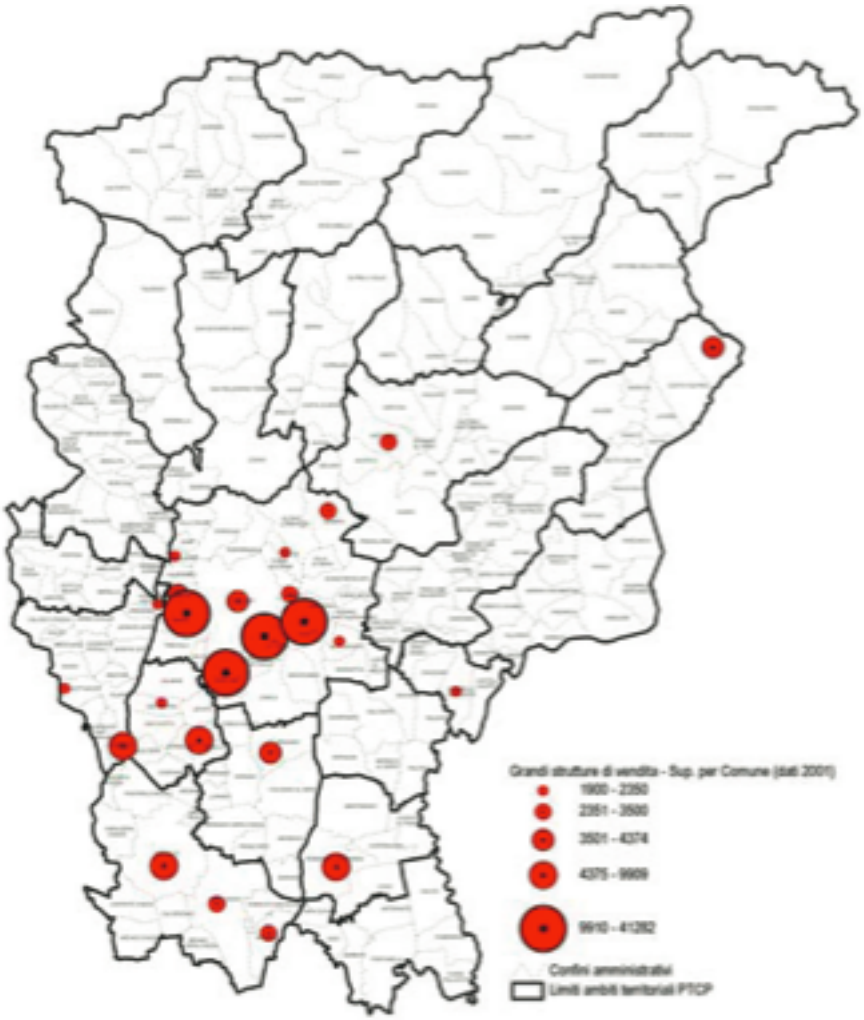
Tornando alla provincia di Bergamo, si è già detto come sia caratterizzata da paesaggi ricchi ed articolati.
I centri abitati sono, generalmente, di dimensioni contenute: solo il 4,5% dei 244 Comuni che fanno parte della provincia supera i 10.000 abitanti. La concentrazione più elevata di popolazione si trova nell'area di Bergamo (31,95%).
La diversa articolazione dell'offerta commerciale negli ambiti territoriali della provincia è senza dubbio legata alla presenza di centri abitati con caratteristiche differenti: dove prevalgono centri abitati di dimensioni ridotte, poco addensati tra loro ed attraversati da vie di comunicazione di livello prevalentemente locale (in particolare nelle zone montane) l'articolazione dell'offerta è ridotta, mentre la presenza di centri urbani a ridosso l'uno dell'altro ed attraversati dalle principali arterie di traffico favorisce anche una maggiore articolazione dell'offerta ai consumatori.
La rete di vendita della provincia di Bergamo è caratterizzata da una presenza consistente di medie e grandi strutture di vendita (che costituiscono il sistema distributivo più moderno), in misura particolarmente accentuata per i generi non alimentari; infatti, in provincia per il settore alimentare le superfici disponibili ogni 1.000 abitanti per le medie strutture corrisponde a 111,64 mq. e per le grandi a 45,52 mq., contro una media lombarda rispettivamente di 106,61 mq. e 61,49 mq.; per il settore non alimentare i valori provinciali sono pari a 345,36 mq. per le medie strutture di vendita ed a 175,31 mq. per le grandi strutture rispetto alla media regionale di 199,39 mq. e di 117,21 mq.
Molto differente è la dotazione di medie e grandi strutture nei dodici ambiti territoriali: si è notato che i punti di vendita di maggiori dimensioni tendono comunque a collocarsi nelle aree di pianura, dove trovano non solo una maggiore disponibilità di spazi, ma anche una più articolata rete di comunicazione e la presenza di un numero più elevato di consumatori. L'analisi del rapporto tra domanda ed offerta per i due settori alimentare e non alimentare, prendendo in considerazione i dati relativi al sistema distributivo più

"moderno" ha evidenziato la possibilità di incrementare in modo marginale il numero di medie e grandi strutture di vendita.
Naturalmente, l'insediamento di attività di medie e grande superficie dovrà essere attentamente valutato in rapporto alle singole realtà registrate nei dodici ambiti territoriali e, all'interno degli stessi, nei singoli Comuni.
In particolare, sarà possibile insediare medie strutture di primo livello, con superficie di vendita fino a 600 mq., alimentari e non alimentari in tutti gli ambiti; tale scelta consentirà di modernizzare ed ampliare la rete distributiva anche nei Comuni più piccoli, con conseguenti benefici sul livello del servizio di prossimità al consumatore, particolarmente importante per i soggetti anziani o che comunque incontrano difficoltà negli spostamenti.
Medie strutture di secondo livello, con superficie inclusa tra 600 mq. e 1.500/2.500 mq. (rispettivamente nei Comuni con popolazione inferiore o superiore ai 10.000 abitanti), è opportuno si collochino negli ambiti più prossimi alla zona pianeggiante o dove la densità abitativa li giustifichi.
Negli ambiti "montani" sarà possibile inserire medie strutture di secondo livello esclusivamente nei Comuni a più forte vocazione turistica, che possono quindi contare anche sulla domanda generata da consumatori che soggiornano per determinati periodi nelle Valli, e che nelle stesse svolgono un'importante funzione di centralità.
Le grandi strutture di vendita potranno essere collocate negli ambiti dove è accertata la non presenza di tali tipologie e qualora i consumatori siano obbligati a spostamenti rilevanti per accedere alle grandi strutture siti in altri ambiti. Priorità dovrà essere riconosciuta al recupero e riqualificazione di aree dismesse, oggetto di accordi di programma o negoziati, rispetto all'utilizzo di aree agricole all'uopo finalizzate e trasformate per raccogliere una grande struttura di vendita.
Si precisa che, per il settore alimentare, le grandi strutture è opportuno si esprimano su una superficie di vendita non superiore a 5.000 mq. (grandi strutture sovracomunali – GSS).
Per l'area di Bergamo deve essere fatta una riflessione particolare: come si è visto, in questo ambito si concentra un consistente numero di strutture moderne, soprattutto per il settore non alimentare; tale realtà è, come già detto, legata alla funzione di centralità svolta dall'ambito e in parte dal Capoluogo che per questo godono di un buon sistema infrastrutturale, anche se in fase di saturazione, che consente importanti collegamenti non solo tra i Comuni dell'ambito stesso, ma con quelli della provincia tutta, attraendo un importante numero di consumatori.

Ancora, la presenza delle più importanti vie di comunicazione sviluppa per le aree da esse attraversate una forte vocazione commerciale di portata sovralocale, come testimoniato dall'elevato numero di medie e grandi strutture di vendita.
L'area di Bergamo, in sintesi, è ampiamente dotata di esercizi "moderni", soprattutto per il settore non alimentare; per questo motivo sarebbe problematico l'insediamento di nuove grandi strutture non alimentari all'interno di questo ambito, a meno che le stesse si facciano carico di dare efficaci soluzioni alle problematiche viarie anche pregresse e che siano realizzate mediante trasferimento o concentrazione di punti di vendita già esistenti, o di modesti ampliamenti, della stessa tipologia e merceologia.
In ultima analisi, occorre favorire in futuro uno sviluppo più qualificato e armonico delle reti distributive tra diversi ambiti provinciali e all'interno degli stessi, attraverso forme di intesa e meccanismi di concertazione e perequazione tra le amministrazioni pubbliche interessate, col contributo delle associazioni di categoria.
In particolare la programmazione di medie e grandi strutture di vendita dovrà essere supportata da strumenti di analisi che consentano una approfondita valutazione degli effetti territoriali indotti, individuandone la relativa ampiezza e prevedendo le eventuali opere di mitigazione e compensazione degli effetti negativi previsti e di quelli pregressi.



Distribuzione delle medie strutture di vendita sul territorio provinciale



Distribuzione delle grandi strutture di vendita sul territorio provinciale



Distribuzione delle medie e grandi strutture di vendita sul territorio provinciale

9.1.2. La situazione nella Valgandino e a Leffe

L'analisi del commercio nell'ambito della Valgandino ed in particolare a Leffe è essenzialmente rivolta al settore degli esercizi di vicinato.
I dati forniti dalla Regione Lombardia, risalenti al 30 giugno 2008, fotografano la seguente situazione:

Comune	Alimentari	Mq.	Non alimentari	Mq.	Misti	Mq.	Tot. N.	Tot. Mq.
Casnigo	5	375	24	1.444	8	530	37	2.349
Cazzano S.A.	2	233	2	227	1	56	5	516
Gandino	13	488	46	3.155	6	399	65	4.042
Leffe	10	388	48	3.104	21	1.095	79	4.587
Peia	5	301	6	736	/	/	11	1.037
TOTALI	35	1.785	126	8.666	36	2.080	197	12.531

Dal punto di vista dimensionale, sul totale dei 197 esercizi esistenti in Valgandino la media di superficie per ogni esercizio è pari a mq. 63,61.
Leffe registra una dimensione media leggermente inferiore, pari a mq. 58,06.
Sempre considerando il territorio della Valle, gli esercizi alimentari hanno una dimensione media di mq. 51, i non alimentari di mq. 68,78, i misti di mq. 57,78.
A Leffe gli esercizi alimentari hanno una dimensione media di mq. 38,80, i non alimentari di mq. 64,67, i misti di mq. 52,14.
Si evidenzia quindi come anche nei singoli settori merceologici a Leffe la dimensione media degli esercizi commerciali sia inferiore a quella della Valgandino considerata nell'insieme territoriale.
Per quanto concerne la dotazione di esercizi commerciali in rapporto alla popolazione, la situazione che si evidenzia è la seguente:

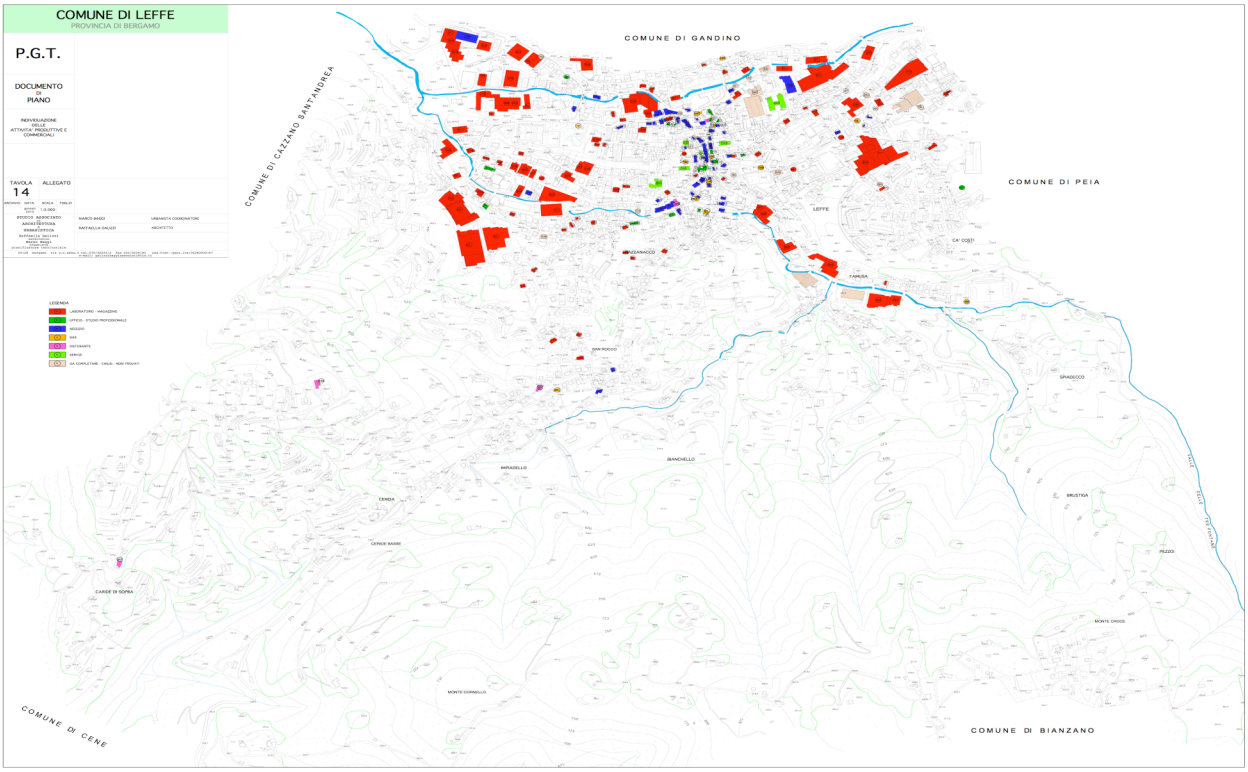
	Popolazione	Alim.	Densità	Non alim.	Densità	Misti	Densità	Tot. densità
Valgandino	17.140	35	490	126	136	36	476	87
Leffe	4.714	10	471	48	98	21	225	60

La densità della rete distributiva di un Comune è il rapporto tra il numero dei suoi abitanti e il numero di negozi presenti: più il valore di questo rapporto è basso, più la rete di vendita comunale è densa, ricca di esercizi commerciali rispetto ai consumatori residenti. A livello territoriale della Valgandino, la densità commerciale non è del tutto positiva, comunque meno brillante rispetto alle medie registrate nell'Ambito della Valle Seriana e a livello provinciale.
Considerando l'Ambito della Valle Seriana l'indice medio per gli esercizi alimentari è pari a 284 e per gli esercizi non alimentari a 113; a livello provinciale i dati migliori sono registrati in Valle Brembana per gli alimentari (171) e a Bergamo per i non alimentari (70) . Nella Valgandino gli indici registrati sono pari a 490 per gli alimentari e 126 per i non alimentari. A Leffe la situazione è di poco migliore, con indici di 471 per gli alimentari e 98 per i non alimentari.
Considerando gli esercizi misti, tuttavia, la situazione migliora con valori di 87 per la Valgandino e 60 per Leffe.
Per quanto concerne l'articolazione dell'offerta (rapporto fra non alimentari e alimentari), occorre specificare che più il parametro è alto più è vivace e differenziata l'offerta commerciale, con maggiori possibilità di scelta per il cittadino/consumatore. A livello provinciale il parametro medio è pari a 2,78 (con il risultato migliore a Bergamo, pari a 5), mentre nell'Ambito Valle Seriana è pari a 2,51. Nella Valgandino si registra invece un dato di 3,60, con un picco di 4,80 a Leffe, molto vicino a quello di Bergamo e indice di una buona articolazione dell'offerta commerciale comunale.
Da ultimo, la valutazione delle superfici di vendita in rapporto alla popolazione fornisce i seguenti dati:

	Popolazione	Sup. Alim.	Mq./1.000 abit.	Sup. Non Alim.	Mq/1000 abit.
Valgandino	17.140	1.785	104,14	8.666	505,60
Leffe	4.749	388	81,68	3.104	653,47

Per quanto concerne la superficie di vendita per alimentari, mentre la Valgandino considerata nel suo insieme è allineata con le medie provinciale e regionale (rispettivamente 111,64 e 106,62) , Leffe appare sottodimensionata, con un parametro pari a 81,68.
Occorre tuttavia considerare che le informazioni circa la rete commerciale considerate risalgono al 30 giugno 2008, quindi senza considerare la media struttura di vendita in corso di realizzazione nel centro urbano di Leffe. Una volta in esercizio la citata struttura (1.500 mq. di superficie di vendita), il rapporto comunale si eleverebbe a ben 397,47 mq./1.000 abitanti, quindi di quasi quattro volte superiore alle medie provinciale e regionale.
Ben diversa la situazione considerando gli esercizi non alimentari.
In questo caso sia la Valgandino (mq. 505,60/1.000 abit.) sia Leffe (mq. 653,47/1.000 abit.) risultano ampiamente al di sopra delle medie provinciale e regionale (rispettivamente 345,36 e 199,39).
Concludendo, lo stato di fatto degli esercizi di vicinato registra sia in Valgandino che a Leffe situazioni alterne e per certi versi contraddittorie: a fronte di una buona articolazione commerciale, determinata da un elevato numero di esercizi non alimentari, sia la densità della rete distributiva che il rapporto superfici di vendita/abitanti (soprattutto nel comparto alimentare) delineano una situazione di carenza che, in prospettiva, potrebbe essere colmata da eventuali iniziative localizzate di moderna distribuzione, quali le medie strutture di vendita.
Si deve evidenziare un dato riferito alle cessazioni: dal luglio 2008 al marzo 2009 sono cessate circa 11 attività ubicate nel territorio di Leffe, tutte riferite ai settori non alimentari.
Si riportano inoltre i seguenti dati riferiti alle attività ubicate in Leffe nei settori non esclusivamente commerciali (somministrazione, ricezione) e commerciali itineranti:
- Attività di somministrazione: bar n. 12, ristoranti n. 5 (dato rilevato al 30.10.2008)
- Attività ricettive ed alberghiere: n. 2
- Attività di vendita diretta di prodotti agricoli n. 4
- Attività di vendita itinerante: n. 7 attività di alimentari e n. 21 non alimentari
- Posteggi autorizzati nel mercato del venerdì: n. 14 per vendita alimentari, n. 62 per vendita non alimentari

Tavola di Individuazione delle concentrazioni di attività economiche e commerciali nell'area comunale



9.2 Le attivita' economiche produttivo/manifatturiere

9.2.1. La situazione nella Valle Seriana inferiore

Per una disamina circa lo stato delle attività economiche di tipo manifatturiero (industriali ed artigianali) e della conseguente situazione occupazionale è utile dapprima elencare alcuni dati essenziali riferiti all'ambito della Valle Seriana inferiore, cui appartiene territorialmente la Valgandino, desunti dai censimenti 2001 e dai successivi aggiornamenti effettuati in sede di messa a punto del Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Bergamo.

A. Fabbisogno occupazionale.
- N. addetti nel settore produttivo secondario n. 15.059
- Popolazione residente n. 58.363
- Percentuale della Popolazione attiva nel settore secondario, riferita al totale della popolazione residente : 28,65%
- Fabbisogno o esubero occupazionale di prima approssimazione:
  n. addetti 15.059 - Pop. attiva secondario 16.721 = - 1.662 posti di lavoro

B. Previsione occupazionale dei P.R.G. vigenti nell'Ambito Valle Seriana inferiore:
- Superfici di espansione del produttivo settore secondario, previste dai PRG comunali: mq. 379.200
- Determinazione del parametro: superficie per addetto (mq/add.) sulla base di:
  Superfici consolidate = mq. 2.622.500 / 15.059 add. = 174,15 mq/add.
- Numero addetti teorico, approssimato, occupabili nelle superfici di espansione dei PRG comunali.
  mq. 379.200 / 175 mq/add. = + 2.167 addetti occupabili

C. Stima del fabbisogno occupazionale:
Valutando all'incirca nel 5% la percentuale degli attivi nel settore occupati fuori dall' Ambito della Valle Seriana inferiore, il fabbisogno occupazionale risulterebbe pari a:
N. addetti 15.059 - Pop. attiva secondario 16.721 x 0,95 = - 826 posti di lavoro
Il deficit occupazionale teorico risultante potrebbe essere assorbito dalle previsioni dei PRG comunali di sviluppo delle aree produttive nel secondario, operando le opportune scelte localizzative.

Considerando le modificazioni e le negative evoluzioni del settore produttivo avvenute negli anni più recenti, con particolare riferimento alla crisi economica globale in corso e alla difficile situazione del comparto tessile, risulta del tutto evidente che il dato sopra riportato circa il deficit occupazionale nella Valle Seriana inferiore (fabbisogno di circa 826 posti lavoro) è calcolato in difetto. Allo stato non vi sono dati certi e aggiornati, anche per via del continuo evolversi della situazione; tuttavia si può ritenere che il datto più vicino alla realtà sia almeno il doppio, comunque entro una forbice compresa fra 1.500 – 1.800 posti lavoro.
A tale proposito è utile rilevare che nel periodo compreso fra il 2001 e il 2007 in questo ambito territoriale il n. delle imprese (industriali e artigianali) è diminuito di quasi il 3%, decrescita che sfiora il 23% nel comparto della filiera del tessile.
Considerando solo questa filiera, assumendo in n. 523 le aziende attive nel 2001 e in 3 il n. di addetti medio per azienda, si può desumere che fino al 2007 si sono perse, per difetto, circa 120 imprese e circa 400 posti di lavoro nel solo ambito della Valle Seriana inferiore.

9.2.2. Dati generali sulla Provincia

La provincia di Bergamo ha elevata densità demografica ed economica, nonostante solo un quarto del suo territorio sia pianeggiante (63,5% di montagna e 11,8% collinare).
La concentrazione di attività, in particolare di quelle industriali, è ancora maggiore: con l'esclusione del sistema pubblico e delle libere professioni si rilevano 1,2 posti di lavoro per ha., di cui quasi uno nel secondario.
La comparazione internazionale conferma la specificità di Bergamo come territorio ad elevato addensamento di popolazione, di attività e di industrie.

Due dati sono sufficientemente rappresentativi: la densità demografica media d'Europa è pari a un abitante per ha. e, tra le 205 regioni d'Europa, Bergamo si colloca, per questo indicatore, subito dopo le grandi aree metropolitane, addirittura è seconda per tasso di industrializzazione, dopo il Baden-Wuttemberg.
Una tale alta densità provoca una crescente competizione tra gli usi del suolo ed un forte valore delle rendite, aumentate eccezionalmente negli ultimi anni, con effetti rilevanti sui costi insediativi.

L'offerta, quindi, dispone di un territorio scarso ed orograficamente inadatto agli insediamenti industriali, così fatica a soddisfare una domanda particolarmente elevata e concentrata.
Alla limitatezza complessiva delle risorse si aggiunge una loro distribuzione territoriale che mal corrisponde ai fabbisogni
Per le aree produttive si rilevano, in termini relativi, alcuni squilibri significativi: un'insufficiente offerta nella zona di Bergamo, qualche carenza in tutta la Val Seriana, disponibilità relative nell'Isola, in Val Calepio ed in pianura.
Tuttavia non si è di fronte ad una scarsità assoluta; infatti l'offerta per addetto è di 340 mq, sufficiente a soddisfare la domanda attuale e di medio periodo.
Probabilmente può essere considerata addirittura esuberante, qualora si consideri che numerose attività artigianali utilizzano spazi modesti ed altre - di servizio alla popolazione - si insediano negli edifici residenziali.
Per l'industria non si tratta, dunque, di immettere sul mercato nuove risorse territoriali, ma piuttosto di rendere utilizzabile e competitiva l'offerta esistente, cioè localizzata dove è richiesta ed a costi accettabili.
Si può stimare che l'eccesso d'offerta nelle aree meno richieste è stimabile nell'1,3% del totale delle superfici produttive rilevate dalla pianificazione comunale.
La disponibilità di spazio è in ogni caso un punto importante che consente di immaginare la conservazione - nonostante le alte densità - di un modello di sviluppo industriale sul nostro territorio. La permanenza di un forte ed innovativo sistema manifatturiero è, per Bergamo, una delle condizioni per realizzare lo sviluppo del terziario.
L'offerta, con l'obiettivo di dare risposte corrette alle diverse istanze ed alle alte densità demografiche ed economiche, ha però prodotto due effetti:
- la commistione degli usi del suolo, per cui funzioni ed attività diverse convivono, talvolta confliggono, nello stesso sito o troppo vicine;
- il consumo di molta parte dello spazio disponibile, tanto che oggi in una logica di sviluppo sostenibile, le risorse residue sono assai limitate, intorno all'1% del territorio; più in dettaglio, si può stimare che, nelle valli, sono possibili solo modesti completamenti degli usi esistenti, mentre in pianura sussistono ancora possibilità di limitate espansioni dell'edificato.

In presenza di scarsità di risorse, di forte competizione degli usi del suolo, di alte rendite, di crescenti costi insediativi, di fenomeni di commistione e conflitto tra le attività economiche e tra queste e la residenza, risulta evidente che una corretta programmazione territoriale diventa necessaria per evitare che alcune funzioni scompaiano e per garantire la sostenibilità dello sviluppo.

Può essere di qualche interesse svolgere alcune considerazioni circa i tipi di insediamento industriale rilevabili sul territorio provinciale.
Il primo dato rilevante riguarda l'utilizzo dei volumi. In media il 51% della superficie calpestabile è adibita alla produzione, il 28% a magazzini, il 13% ad uffici, il 4% ad impianti tecnologici, il 3% a laboratori e l'1% alle attività commerciali.
Questa distribuzione è abbastanza uniforme nei diversi tipi di imprese, in particolare la dimensione non sembra essere una discriminante; piuttosto le imprese localizzate nelle valli contengono gli spazi produttivi e gli uffici a vantaggio del magazzino, in evidente relazione con le maggiori difficoltà di mobilità e quelle di costruzione più recente potenziano gli spazi per uffici e laboratori.
La seconda e più significativa informazione riguarda la superficie occupata per addetto, che nella media è intorno a 130 mq. .
Anche in questo caso il valore è distribuito abbastanza uniformemente nei diversi tipi di imprese; solo quelle situate nelle valli inevitabilmente risparmiano spazio (100 mq) e le più piccole ne consumano marginalmente di più a causa delle diseconomie di scala.
Rispetto ad una indagine del 1993, la superficie calpestabile complessiva per addetto è cresciuta di oltre il 10% (da 115 a 130); l'aumento è totalmente imputabile agli spazi non direttamente utilizzati nella produzione, che invece sono leggermente diminuiti (da 80 a 70 mq per addetto).

L'ampliamento dei volumi utilizzati riguarda soprattutto i magazzini e gli uffici, che hanno quasi raddoppiato il loro peso percentuale.
L'aumento degli spazi di magazzinaggio deriva con ogni probabilità sia dal ruolo delle aziende bergamasche nel ciclo del lavoro aggiunto che le obbliga a sostenere il peso di scorte comunque consistenti, sia dalla debolezza infrastrutturale e dall'assenza di una logistica moderna sul territorio.
Si può azzardare anche un'altra conclusione: le innovazioni si concentrano essenzialmente nella produzione e portano con sé un'economia degli spazi per addetto e, ancor di più, per unità di prodotto; ma le inefficienze di sistema neutralizzano il risparmio di risorse.
Lo spazio necessario ad un posto di lavoro in produzione è maggiore (170 mq); ma la diffusione della lavorazione su più turni fa sì che, rispetto al numero di addetti, le funzioni di produzione consumino meno spazio (poco meno di 100 mq).

Per questo indicatore le imprese maggiori hanno fabbisogni di spazio notevolmente superiori.
La variabilità tra i settori è particolarmente alta: la maggiore utilizzatrice di spazio è la chimica, seguita dalle industrie che hanno alte esigenze di stoccaggio (legno e mobili) o che necessitano di impianti particolarmente grandi (carta); chiudono la classifica il tessile e l'abbigliamento.
Infine un dato preoccupante perviene dalle informazioni relative agli spazi disponibili per le eventuali espansioni immobiliari delle imprese: in tutto l'universo considerato la superficie coperta è superiore, sia pure di poco, al 40%, quindi i margini di espansione sono assai limitati, infatti le norme urbanistiche prevedono, nella quasi totalità delle imprese, un rapporto di copertura pari al 50%.
In sintesi si può osservare che:
- L'industria ha fabbisogni pregressi;
- La quantità di spazio utilizzato dalle industrie tende a crescere nel tempo;
- Si ampliano soprattutto i volumi destinati ad uffici ed a magazzino;
- I margini di espansione nell'attuale localizzazione sono relativamente limitati (20% dell'esistente), come è indirettamente confermato dall'intensa attività di ampliamento degli insediamenti negli anni novanta, quando ha rappresentato poco meno del 30% dell'edilizia industriale.

9.2.3. Il fabbisogno di nuove aree per attività produttive

Per quanto concerne i fabbisogni di aree industriali e artigianali, una previsione scientifica è impossibile; si possono invece delineare scenari plausibili, fondati sul trend, corretto da valutazioni coerenti sui cambiamenti strutturali.
L'evoluzione del recente passato ci porta a affermare che il numero complessivo di posti di lavoro nell'industria a Bergamo è destinato a rimanere sostanzialmente costante, intorno ai 200 mila.
La stessa articolazione settoriale sembra essersi stabilizzata dopo le turbolenze e lo sviluppo degli anni ottanta e novanta.
Una apparente invarianza che però è determinata da una continua e accelerata trasformazione delle singole unità produttive.
La dimostrazione matematica della stabilizzazione settoriale può essere calcolata con deviazione media fra un censimento e l'altro: dal 1981 è inferiore all'1% per gli occupati e intorno al 2% per le imprese; in precedenza raggiungeva anche il 10%.
Un esame più di dettaglio che scenda alle sottoclassi di attività probabilmente rivelerebbe trasformazioni più consistenti; ma, a livello provinciale, implicherebbe un'analisi che si avvicina troppo alle singole imprese e, quindi, di nullo valore statistico.
In sintesi il peso dei settori a livello provinciale è attualmente stabilizzato ed eventuali differenze provengono dalle singole imprese ed, in particolare, dalla presenza di best industry, cioè di imprese leader o che stanno realizzando programmi di espansione significativi indipendentemente dalla congiuntura generale e settoriale; appartengono a questo gruppo le multinazionali che costruiscono stabilimenti nuovi o ampliano i loro insediamenti.
Le best industry sono essenziali per garantire sviluppo quantitativo e, soprattutto, qualitativo al sistema economico, in particolare le multinazionali hanno da sempre rappresentato un fattore decisivo dello sviluppo industriale di Bergamo, che deve trovare nel PTCP nuove risorse.
La provincia di Bergamo è una delle zone d'Italia dove è più forte la presenza di imprese multinazionali perché baricentrica rispetto al mercato del nord Italia, perché prossima a Milano, perché dispone di una buona offerta di lavoro ed è riccamente dotata di imprese di subfornitura.

Un altro elemento che entra in gioco è costituito dalla crescita della dimensione media di impresa.

La dimensione media delle industrie ha seguito un andamento particolare nel secondo dopoguerra, con un forte calo del numero medio di addetti dal 1951 al 1981 seguito da un'inversione di tendenza negli anni '90.
A parte il settore delle le costruzioni, tutti i comparti segnano una chiara tendenza all'aumento della dimensione delle unità locali, le cui implicazioni in termini territoriali sono rilevanti perché insorgono fabbisogni di ampliamento, mentre, dai dati medi provinciali, risulta che gli spazi sono mediamente insufficienti.
Si può presumere che la rilevante componente di nuova edilizia per ampliamenti trovi, proprio nell'aumento della dimensione media di impresa, la sua più significativa giustificazione.
L' aumento della dimensione media è imputabile non ad un processo generalizzato bensì ad una crescita delle imprese di medie dimensioni e di quelle dei settori a migliore performance.
Cresce l'impresa strutturata, si sviluppano i settori di specializzazione.
Più interessante è invece la mobilità che si cela dietro un'occupazione complessivamente stabile ed un numero di unità locali che dopo, quarant'anni di continua crescita, ha registrato una significativa riduzione nei primi anni novanta
Significativo è, infine, lo spostamento sul territorio delle industrie, dalle valli alla pianura, che incide mediamente per l'1% annuo nel processo di erosione dei posti di lavoro.

Un recente studio di Confindustria Bergamo circa la stima della domanda di spazi per attività economiche al 2015 fornisce i seguenti dati:
- necessità di superfici per nuove attività = ha. 343
- necessità di superfici per ampliamento di attività esistenti = ha. 480

Le superfici necessarie per nuove attività costituiscono circa il 23% delle aree di espansione messe a disposizione dagli strumenti urbanistici comunali, mentre quelle per ampliamenti ne costituiscono circa il 32%.
Complessivamente, dunque, i circa 823 ha. necessari per il prossimo quinquennio (nuove attività più ampliamenti) impegnerebbero poco più della metà delle aree destinate ad attività economiche dagli strumenti urbanistici comunali della provincia di Bergamo.
Pur risultando i fabbisogni molto differenziati per ambito territoriale, è da sottolineare il fatto che ad oggi la domanda di aree è largamente inferiore all'offerta su tutto il territorio provinciale.
Ciò porta a ritenere che siano da verificare e ridimensionare le previsioni urbanistiche, limitandole a quelle aree che abbiano i requisiti minimi di accessibilità, infrastrutturazione, integrazione con attività di servizio per le imprese ed i lavoratori, in modo tale che siano effettivamente appetibili per le imprese, rispettando i seguenti requisiti essenziali:
- Agevolare il riuso dei siti dismessi compatibili con l'attività produttiva e così assorbire una quota superiore del turnover, almeno l'80%;
- Intensificare, ove possibile, gli usi del suolo attraverso una normativa più flessibile per rendere praticabili e vantaggiosi gli ampliamenti senza coinvolgere aree ancora non edificate e agricole;
- Ridurre le aree di espansione esistenti che non corrispondono ad una domanda reale e ridistribuire gli spazi nelle aree di più intensa domanda; potrebbero essere sufficienti, nel medio periodo, tra i 50 ed i 100 ettari (equivalenti a 1600/3300 occupati), con una redistribuzione delle superfici esistenti pari ad un modesto 1%, che è un valore, approssimato per difetto, dell'eccesso di offerta insediativa delle valli e adeguato a rispondere alla domanda residua di pianurizzazione, alle best industry ed a eventuali - auspicabili - investimenti greenfield di multinazionali.

9.2.4. Le carenze infrastrutturali

La trasformazione e lo spostamento sul territorio dell'industria induce numerosi cambiamenti nel sistema economico e sociale; il fenomeno più rilevante è costituito dalla mobilità di persone e merci. Una mobilità che si inserisce in un contesto fortemente deficitario già più volte evidenziato e su cui vi è largo consenso.
Per quanto riguarda la mobilità degli occupati tutte i dati mettono in evidenza come i flussi siano molto pesanti, soprattutto per gli operai che mostrano un pendolarismo a largo raggio; d'altra parte, però, sia
gli orari che le direttrici sono dal centro verso la periferia in ragione della localizzazione extraurbana delle industrie.
Di conseguenza l'impatto sul traffico è rilevante solo nell'area di Bergamo ed in prossimità delle maggiori

concentrazioni industriali (Isola, Val Seriana e hinterland di Bergamo). Non si manifestano invece problemi di parcheggio perché la quasi totalità delle industrie dispone di adeguata ricettività per i mezzi di trasporto dei dipendenti.
Inevitabilmente molto più critico è il problema della mobilità delle merci.
L'industria bergamasca, ogni 100 dipendenti, genera, per ogni giorno lavorativo, 17 trasporti in entrata e 14 in uscita; nelle piccole imprese l'indotto di trasporto è relativamente superiore. Il 45% degli spostamenti di merce - sia in entrata che in uscita - è realizzato con mezzi pesanti.
Un uso di queste informazioni per la progettazione di nuove aree industriali è altamente significativa.
A titolo puramente indicativo si può quantificare la mobilità delle merci generata dall'industria bergamasca nell'ordine dei 60 mila mezzi/giorno, di cui 36 mila furgoni o mezzi destinati alla mobilità a corto-medio raggio.
La quota dei mezzi medio-piccoli è molto superiore alle stime fatte finora e rivela una nuova criticità: per le merci non contano solo le grandi reti, ma, in misura crescente, la mobilità locale.
L'industria, quindi, genera molto traffico pesante ma assai meno di quanto usualmente si creda; si può stimare che 1/5 del traffico pesante sulla A4 sia determinato dalle industrie della provincia di Bergamo; il resto è in attraversamento o causato dagli altri settori produttivi.
Il progetto di sviluppo della rete autostradale resta fondamentale; ma pari importanza ha anche un progetto per la logistica che favorisca il trasferimento di una quota del traffico sulla ferrovia e che ottimizzi le funzioni di stoccaggio.
E', altresì, strategico il numero, veramente ingente, dei trasporti a corto-medio raggio che toccano la mobilità locale, quella su cui la provincia e la regione hanno sostanziale sovranità.

9.2.5. La domanda del settore terziario

La crescita e la diffusione del terziario innovativo e di tutti i servizi alle imprese è un fenomeno relativamente nuovo per Bergamo e si manifesta, da qualche anno, con intensità crescente e ricadute significative sull'occupazione e sulla domanda di spazi.
Il terziario innovativo è parte di un più vasto fenomeno di crescita a Bergamo delle attività di servizio, che si manifesta attraverso il numero delle imprese, l'occupazione e l'aumento della quota di ricchezza prodotta.
Tra il 1991 ed il 2000 le imprese del terziario sono aumentate di oltre 13 mila unità con un incremento percentuale del 42,6%. La quota di reddito prodotta dai servizi è passata dal 44,4% del 1991 al 48,4% del 2000; il collocamento, in dieci anni, ha fatto registrare un saldo positivo di oltre 32 mila occupati. In questa dinamica il contributo del terziario avanzato è decisivo, se non preponderante.
Per gli anni a venire, un recente studio di Confindustria Bergamo ha stimato in circa 7.000.000 di mc. il fabbisogno di spazi per il terziario fino al 2015, di cui circa 1.800.000 per il commercio.
Le dinamiche del terziario avanzato sono ancora migliori.
In Italia sono quasi 80 mila le unità locali del terziario avanzato, con circa 675 mila addetti. A questi si potrebbe aggiungere la sanità privata, che dovrebbe portare gli addetti complessivi a 725 mila in Italia, a 340 mila in Lombardia, a 205 mila in provincia di Milano, a 25 mila a Bergamo.
Il terziario avanzato è fortemente concentrato nella provincia di Milano sia se lo si raffronta con il reddito prodotto che con l'occupazione. In particolare, a Milano ogni 3 addetti all'industria vi è un occupato nel terziario avanzato.
La percentuale scende ad 1 su 9 in Italia ed addirittura a poco più di uno su venti a Bergamo e nelle province lombarde (Milano esclusa).
E' fuori di dubbio che la straordinaria concentrazione su Milano ha posto le condizioni per un sotto-dimensionamento del terziario avanzato nel resto della Lombardia.
Si può, tuttavia, osservare che la dipendenza dal capoluogo è, a Bergamo, leggermente inferiore che nel resto della Lombardia; probabilmente perché il mercato locale industriale è riuscito più che altrove a generare o attrarre investimenti e perché, da qualche anno, il settore è in forte sviluppo.
Di un certo interesse è la struttura del terziario nelle diverse aree della regione: i servizi evolutivi del terziario tradizionale presentano quote di occupazione abbastanza uniformi; per il resto gli squilibri sono molto evidenti; Bergamo, ad esempio, è molto forte nella Ricerca e Sviluppo con quasi il 20% degli addetti al terziario avanzato e con una dimensione media di impresa più importante, mentre è debolissima nella Comunicazione - Marketing e nelle stessa Information & Communication Technology.
Questa distribuzione potrebbe essere letta come una aderenza del tipo di terziario avanzato alla struttura produttiva e Bergamo, territorio ad alta vocazione manifatturiera, crea un mercato più rilevante per i servizi

più prossimi alla produzione.
Comunque lo si guardi, il settore terziario resta in crescita soprattutto a Bergamo e nella provincia.
Dal punto di vista territoriale pone modesti problemi di spazio in quanto si insedia prevalentemente in volumi direzionali e commerciali con limitato fabbisogno di spazio per addetto, anche se in alcune attività necessita di strutture di tipo produttivo con un equilibrio diverso, rispetto all'industria, fra le superfici direttamente adibite alla produzione e quelle destinate ad uffici e laboratori.
Pone invece problemi infrastrutturali perché genera molto traffico e più ancora dell'industria ha necessità di reti tecnologiche innovative, in particolare il cablaggio.
Dal punto di vista della programmazione territoriale, è utile tenere in considerazione i seguenti criteri per quanto concerne l'esigenza di rispondere alle nuove domande di terziario:
- E' un complesso di attività che assorbe la gran parte della crescita occupazionale ed imprenditoriale della provincia;
- Il suo legame con l'industria è stretto;
- La correlazione con la crescita del tenore di vita è alta;
- Pone relativi problemi sul versante della domanda di spazio che, fino ad oggi, è stata soddisfatta senza problemi dal normale trend dell'edilizia residenziale e direzionale;
- In alcuni casi si insedia nelle zone produttive con una diversa distribuzione dei volumi e chiede, quindi, come l'industria una maggiore flessibilità della normativa sulla distribuzione dei volumi e sugli usi del suolo;
- Formula una forte domanda di infrastrutture per la mobilità delle persone e delle informazioni.

9.2.6. La situazione a Leffe

Lo stato delle attività manifatturiere ed in generale delle attività economiche, anche del terziario direzionale e del commercio che di fatto ne costituiscono l'indotto, risente anche a Leffe della particolare negativa situazione che si registra sia a livello provinciale che nell'ambito della Valle Seriana.
Come risulta dalle indagini congiunturali eseguite dal sistema camerale lombardo e dalle organizzazioni degli industriali e degli artigiani, la produzione manifatturiera, già nel 2008, è risultata in forte contrazione sia in Lombardia che nella provincia.
Su base annua, la produzione manifatturiera bergamasca è diminuita di circa il 3% per quanto concerne l'industria e del 9% per l'artigianato di produzione rispetto al 2007.
Il 2009 ha registrato risultati ancora peggiori, ancora oggi non precisamente quantificati.
Essendo così negativa la situazione del settore manifatturiero è inevitabile che alcune zone del territorio provinciale, da sempre trainate da questo settore, mostrino maggiori difficoltà.
E' il caso della Valle Seriana, della Valle Gandino e , conseguentemente, di Leffe dove la solida tradizione imprenditoriale nelle attività manifatturiere tessili, che hanno trainato per decenni l'economia locale, manifestano da diverso tempo notevoli difficoltà.
Soprattutto nell'ultimo decennio si è riscontrato in modo evidente come il sistema economico della valle non sia riuscito a tenere i ritmi di sviluppo registrati mediamente nel resto del territorio provinciale, sviluppo comunque decresciuto dal 2007 ad oggi in tutta la provincia.
Solo per quanto concerne il settore tessile, nella Valle Seriana inferiore nel periodo 2001-2007 il numero di imprese si è ridotto di quasi il 29%.

La situazione che si registra a Leffe è ancora più negativa.
Comparando i dati di censimento e altre analisi di settore nel periodo 1991 -2009 i risultati sono i seguenti:

anno	n. unità locali totale	addetti	settore manifatturiero	addetti	settore costruzioni	addetti
1991	306	1.952	230	1.797	76	155
2001	240	1.319	174	1.124	66	195
2009	167	903	104	712	63	191

Sostanzialmente il n. di unità locali nel settore manifatturiero (industria e artigianato) è diminuito del 55% rispetto al 1991 e del 40% rispetto al 2001, mentre il settore delle costruzioni, composto però per lo più da piccole ditte artigiane non localizzate, è rimasto mediamente stabile sia come imprese che come n. di addetti.

Nel settore manifatturiero l'ampiezza media per azienda risulta di 8 addetti nel 1991, 6 nel 2001 e 7 nel 2009. Nel settore delle costruzioni l'ampiezza resta sostanzialmente stabile, con una media di poco inferiore a 3 addetti per ogni ditta.

Per quanto concerne il dato occupazionale, i posti lavoro sono diminuiti dal 1991 al 2001 di 633 unità e dal 2001 al 2009 di altre 416 unità, per un totale di ben 1.049 addetti in meno, pari ad una riduzione di poco inferiore al 54% in meno di vent'anni.

E' del tutto chiaro che dal punto di vista della programmazione territoriale il dato più significativo è la drastica riduzione delle unità locali nel settore manifatturiero.
Se si considera infatti che circa il 21% del suolo urbanizzato di Leffe è occupato da edifici produttivi, la progressiva riduzione delle attività del settore manifatturiero annuncia inevitabilmente la presenza di considerevoli superfici dismesse o di prossima dismissione.
E' un dato, questo, che se da un lato costituisce un problema da affrontare, dall'altro può costituire una risorsa da valorizzare in termini di riuso e riqualificazione urbana, con funzioni che permettano concreti rilanci dell'economia locale senza consumi di territorio non edificato, come meglio descritto nei capitoli seguenti.

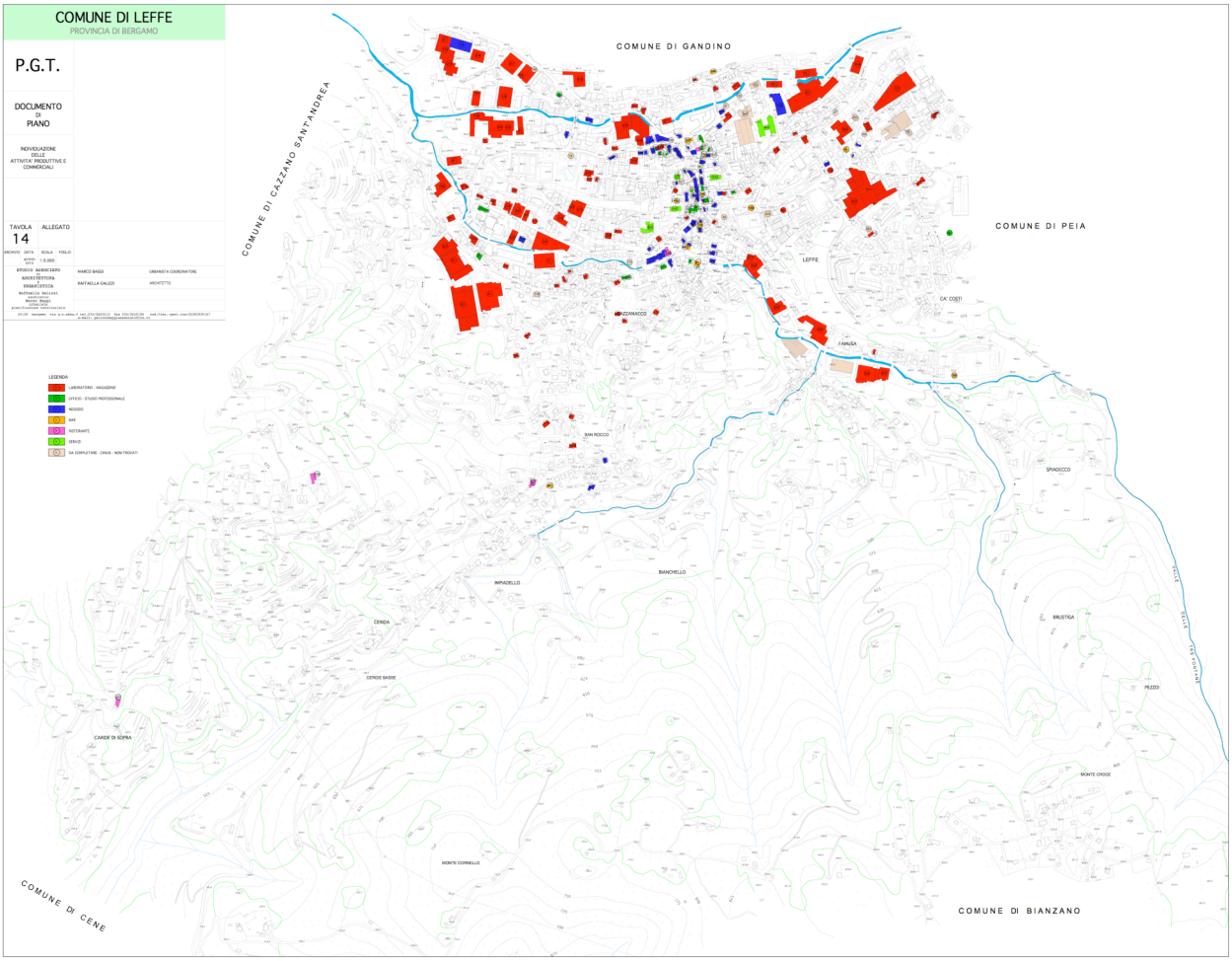
Approfondendo il dato occupazionale la situazione che si evidenzia è la seguente:

anno	popolazione	occupati	% su pop.	addetti nei vari settori locali			totale addetti
				agricoltura	secondario	terziario	
1991	5.106	2.389	46,79	35	1.952	475	2.462
2001	4.940	2.171	43,95	29	1.319	676	2.024
2009	4.714	1.980	42,00	15	903	523	1.441

Rispetto al 1991 risulta chiara l'inversione di tendenza: se a tale data gli addetti nelle unità locali superavano, sia pur di poco (73 unità,) i residenti occupati, con un bilancio quindi positivo in termini di offerta di posti di lavoro a livello comunale, oggi invece i residenti occupati sono ben 539 in più rispetto agli addetti nelle unità locali.
Ciò significa quindi che l'offerta di lavoro nel comune di residenza è di molto diminuita, costringendo quindi a rivolgersi all'esterno.
A tale proposito è utile ricordare il dato rilevabile dal questionario distribuito alle attività economiche, dal quale risulta che solo il 36% degli addetti delle unità locali che hanno risposto (32% del totale) risiede a Leffe.
Per quanto concerne gli addetti nel settore terziario (commercio e attività direzionali), a fronte di un consistente aumento dal 1991 al 2001, si registra ad oggi una significativa riduzione, con circa 153 addetti in meno.
Ciò porta a rafforzare la convinzione circa lo stretto legame che esiste fra attività manifatturiere (industria e artigianato) e attività commerciali, ricettive e direzionali.
La contrazione delle prime porta inevitabilmente alla crisi delle seconde, come facilmente intuibile soprattutto se si pensa ad attività come quelle direzionali, della ristorazione e della ricezione alberghiera, oltre che commerciale non alimentare.

In un simile scenario il Documento di Piano non può che proporre strategie ed azioni che abbiano come obiettivo primario il rilancio dell'economia locale, che significa anche mantenimento o aumento dei posti di lavoro sul territorio comunale, minimizzando però il consumo di suolo ed utilizzando al massimo spazi ed edifici liberati da attività dismesse.
In tal senso, qualunque ipotesi di intervento deve partire dal presupposto che si è di fronte ad un sistema complesso, che, sul piano del metodo e delle scelte politiche, chiede di rinunciare a scelte dirigistiche, assecondando invece il mercato ma allo stesso tempo regolandolo al fine di garantire la sostenibilità dello sviluppo.
Si tratta dunque di operare secondo le seguenti strategie:
- pianificare con la massima flessibilità e con scelte reversibili;
- operare non su obiettivi astratti, ma su processi che tengano conto del sistema delle interdipendenze fra attività anche diverse;

- limitare gli effetti di eccessiva polarizzazione e la concentrazione eccessiva di attività monofunzionali, favorendo al contrario l'insediamento di idonei mix funzionali;
- esercitare un controllo sulle aree di espansione che eccedano la dimensione necessaria a soddisfare la domanda locale;
- favorire il completamento e il riuso dei siti industriali dismessi, anche con sconti sugli oneri di urbanizzazione, vantaggi nella demolizione/ricostruzione, premi volumetrici ecc.;
- nelle operazioni di riqualificazione/riuso, liberalizzare la disposizione e l'uso dei volumi, l'utilizzo del sottosuolo per i magazzini, la conservazione a medio termine della destinazione produttiva;
- dare una definizione comune ai tipi di opere che riguardano gli insediamenti produttivi;
- consentire sempre la localizzazione negli ambiti produttivi del terziario al servizio delle imprese.



Individuazione (in tinta rossa) delle unità locali produttive distribuite sul territorio

9.3 - L'economia agricola

I dati riferiti alla situazione strutturale dell'agricoltura bergamasca evidenziano che le tendenze in atto di maggior rilevanza si possono sinteticamente individuare nella riduzione del numero delle aziende agricole operanti e nel contestuale aumento delle dimensioni medie aziendali; altro dato di rilievo è la tendenza alla contrazione delle superfici agricole.
Si accentua quindi in generale la polarizzazione tra imprese piccole e grandi, con un'importanza sempre più rilevante delle aziende di maggior dimensione e un forte ridimensionamento di quelle più piccole.

E' proprio nella contrazione del numero delle aziende censite il dato più appariscente: dalle 22.324 unità

del 1990 si è scesi nel 2000 a circa 10.349, con un calo del 53,6%, aumentato di altri 7 punti dal 2000 al 2008.
La riduzione delle aziende agricole risulta quindi molto più accentuata di quella avvenuta nei decenni precedenti, collocandosi in un quadro analogo rispetto alla situazione regionale che vede, pur con realtà provinciali diversificate, una contrazione del 43 % sul totale delle aziende agricole lombarde.

L'agricoltura della Provincia di Bergamo ricopre in termini occupazionali solamente il 2% della popolazione attiva e contribuisce alla formazione del valore aggiunto totale nella misura dell'1,4%. Tuttavia in termini più generali il settore agricolo svolge un ruolo strategico nel quadro dell'intera economia provinciale.
Questo perché attorno al comparto primario ruotano tutta l'industria di trasformazione agro-alimentare provinciale, gran parte dell'economia delle zone svantaggiate montane (che da sole ricoprono il 63,5% della superficie territoriale bergamasca) e l'intero sistema socio-economico delle zone rurali.

Infatti, in virtù della sua ripartizione altimetrico-territoriale, la superficie della provincia di Bergamo riflette una forte diversificazione.
Questa situazione in pianura porta l'agricoltura ad essere un settore competitivo, basato sull'allevamento di bovini (carne e latte), suini e sulla cerealicoltura.
La collina, interessata da una vasta opera di urbanizzazione, è invece caratterizzata dalle coltivazioni legnose (fruttiferi, vite e olivo), da un progressivo sviluppo delle produzioni tipiche e da una forte presenza dell'orticoltura e del florovivaismo.
Le aree di montagna invece, sono interessate dalla trasformazione del prodotto in produzioni di elevata qualità, anche se in limitate quantità, come ad esempio i prodotti lattiero-caseari a base di latte bovino o caprino.

La superficie totale della Provincia di Bergamo - 272.286 Ha – è interessata per il 78,5% dal comparto agro-forestale.
Di questo, circa 78.850 Ha sono ricoperti da foreste, mentre la restante parte rappresenta la superficie agricola utilizzata vera e propria.
Di questa, il 64% è occupato dalle foraggere permanenti, con netta preponderanza del sistema dei pascoli e dei prati asciutti, mentre il 32%ì è occupato dai seminativi (in prevalenza cereali e colture industriali) e l'1,6% dalle produzioni arboree (vite, fruttiferi e olivo).

Nel comparto cerealicolo spicca per produzione il mais, con prevalenza della coltura destinata all'insilamento; buone le produzioni dei cereali autunno-vernini, con una flessione, rispetto agli anni passati, della superficie destinata a orzo, a vantaggio del frumento.
Tra le coltivazioni industriali, da segnalare il significativo calo della coltivazione della soia, anche in seguito alle forti penalizzazioni applicate dall'Unione Europea a partire dal 1998. Colza e girasole sostanzialmente rimangono stazionari da diversi anni, mentre risulta introdotta nella provincia per la prima volta nel 1997 la coltivazione della barbabietola da zucchero.

Per quanto attiene alle produzioni foraggere, da rilevare che gli scambi sono sostanzialmente inesistenti, in quanto il prodotto ha un quasi esclusivo utilizzo aziendale. Tra tutte spiccano la coltivazioni dell'erba medica.

Nel settore orticolo ampio spazio occupano le coltivazioni in tunnel (prevalentemente orticole a foglia larga) destinate alla grande distribuzione, mente le coltivazioni in pieno campo, destinate all'ortomercato locale, subiscono una forte concorrenza di produzioni di regioni limitrofe.

Il florovivaismo, che si colloca tra i più rilevanti della Lombardia, è in forte espansione, con una notevole prevalenza delle piante da vaso rispetto ai fiori recisi.
Tra le coltivazioni arboree, la vite riveste una notevole importanza, con una quota di prodotto di qualità certificata in costante aumento.
Altra coltivazione legnosa di interesse è l'olivo, che grazie alle produzioni di qualità ha avuto una leggera ma significativa espansione negli ultimi anni.

Nel comparto zootecnico i bovini rappresentano la principale risorsa della zootecnia bergamasca, con una flessione nel numero delle imprese interessate da questa attività, compensata da una concentrazione dei

capi nelle strutture ancora presenti. In lieve calo le produzioni sia di carne che di latte, prodotti che grazie anche al sistema delle cooperative vengono trasformate in prodotti tipici.
Il settore suinicolo è stato colpito dalla profonda crisi a livello internazionale dell'intero settore, solo parzialmente compensata da una leggera ripresa del prezzo delle carni.
Il comparto avicolo ha registrato una leggera flessione per quanto attiene alle uova e ai polli da carne, mentre vede una discreta espansione l'allevamento dei tacchini.
Infine il comparto degli ovicaprini ha conosciuto negli ultimi anni un interessante incremento, dovuto anche all'introduzione dell'allevamento delle capre da latte, accanto agli allevamenti più tradizionali.

Strutturalmente l'agricoltura bergamasca risente in modo netto della diversità territoriale tra la montagna e la collina-pianura; infatti, accanto a redditi vicini ai 10 – 20 mila € annui della pianura, si accostano redditi pari a circa 5 mila € in montagna, redditi che fanno dell'agricoltura un'attività accessoria, la quale comunque ha l'esigenza di essere incentivata per ragioni diverse da quelle strettamente produttive.

Per quanto attiene alle strutture di trasformazione, è importante notare come il sistema cooperativo della provincia bergamasca conti 26 strutture di cui 20 a carattere strettamente agricolo; di queste ben 15 lavorano il latte o i suoi derivati. La cooperazione intercetta solamente il 10% circa della produzione; una quota pressoché analoga va alla trasformazione diretta e all'utilizzo nell'allevamento, mentre la restante parte viene commercializzata o trasformata da strutture di carattere industriale.

Per ciò che concerne l'ambito territoriale nel quale è compreso Leffe, il Piano Agricolo Provinciale 2007/2009 lo identifica all'interno dell' Unità agrario-forestale N. 8 della Comunità Montana Valle Seriana, qui sotto rappresentata.



Le aziende agricole presenti in questo sistema territoriale sono n. 275, di cui il 25,86% con titolare con età inferiore a 40 anni, il 54,83% con titolare con età compresa tra i 40 ed i 65 anni, mentre il 19,31 % con età superiore ai 65 anni.
L'analisi della struttura fondiaria ha messo in evidenza che il 16,4% delle aziende hanno un'ampiezza tra 10 e 20 Ha, l'11,6 % possiede un'ampiezza superiore a 20 Ha e le aziende con superficie fino10 Ha sono il 72 %.

Da rilevare che il 21,5% del totale delle aziende possiede un ampiezza inferiore a 2 Ha e il 22,5% possiede un'ampiezza da 5 a 10 Ha.
Per quanto concerne gli aspetti produttivi delle filiere vegetali la situazione è la seguente:
- Seminativi/foraggere permanenti; la coltivazione più diffusa è il prato stabile (1.121,36 Ha), cui si aggiungono i prati avvicendati (74,47 Ha) e i pascoli (1.125,61 Ha) la cui produzione è destinata all'allevamento zootecnico.
- Viticoltura: Nell'area sono presenti alcune aziende viticole e la coltura occupa 11,86 Ha (1,6% delle superfici vitate provinciali) di cui il 90,7% in zona DOC-DOCG-IGT.
Le filere zootecniche registrano invece questi dati:
- Bovini: nel sistema agrario-forestale sono presenti 169 allevamenti di bovini con una consistenza di 1.035 capi di vacche da latte, 735 vacche da carne e 110 capi da carne.
- Ovi-caprini: nell'area sono presenti 59 allevamenti ovicaprini, con una consistenza di 3.993 pecore e 560 capre.
- Lattiero-caseari: gli allevamenti di bovini da latte sono 81 per una consistenza di 1.035 vacche da latte e con una produzione totale annua di 4.171.687 Kg di latte, di cui il 36,6% viene trasformato direttamente dagli allevatori.
Nell'area sono presenti 57 caseifici aziendali e un caseificio industriale, con sede aziendale in provincia di Bergamo, che annualmente trasformano 691.440 Kg di latte.
La consistenza media delle mandrie presenti è di 12,78 capi di bovine da latte con una produzione media di 40,30 ql/capo.
Per quanto concerne i caratteri di multifunzionalità la situazione è la seguente:
- Agriturismo: le aziende agrituristiche presenti sono 7, tutte con ristorazione e 5 che forniscono anche alloggio.
- Fattorie didattiche: nell'area sono presenti n. 2 fattorie didattiche con una capacità ricettiva totale di 70 persone, pari ad una media per azienda di 35 persone.
Il territorio comunale registra una presenza poco significativa di attività dedite all'agricoltura.
Dal censimento 1991 non se ne registrava nemmeno una, mentre nel 2001 si dichiarava la presenza di n. 2 attività con 3 addetti. Ad oggi la situazione è la medesima del 2001.
Non si tratta di un dato derivante dalla scarsità di aree potenzialmente agricole, considerando che solo il 16% del territorio è urbanizzato e che dei 6,76 Kmq. di superficie territoriale totale ben 4,04 potrebbero essere disponibili per attività economiche di tale tipo.
Premesso che nel ragionamento che segue non si considerano le attività orticole o di allevamento di carattere puramente domestico, occorre considerare tre aspetti che di fatto hanno determinato la sostanziale inesistenza delle attività agricole nel complesso dell'economia locale di Leffe:
- il sostanziale e progressivo abbandono di tale attività che negli ultimi decenni ha caratterizzato l'intera provincia e la regione a favore di occupazioni diverse, soprattutto da parte delle giovani generazioni;
- il concentrarsi dell'economia locale, nella bassa Valseriana, nella Valgandino e in particolare a Leffe, sulle attività produttive, soprattutto nel settore del tessile; la crescita economica e il conseguente raggiungimento di un diffuso benessere degli ultimi 50 anni di fatto è dovuto essenzialmente allo sviluppo delle attività manifatturiere e del loro indotto, nonostante la forte crisi degli ultimi tempi; ciò ha determinato via via il crescente disinteresse verso le occupazioni rurali e quindi l'abbandono anche delle poche attività rimaste dal passato;
- la particolare configurazione orografica del territorio di Leffe, che ha determinato la progressiva occupazione delle porzioni pianeggianti di fondo valle da parte del sistema urbano (residenziale e produttivo) ed il prevalente utilizzo per destinazioni residenziali anche del sistema collinare posto ad Ovest, verso il territorio di Cazzano S. Andrea; ciò ha determinato che la pur consistente parte territoriale rimasta intatta fosse il versante Sud, verso la Val Cavallina, fra San Rocco e il Monte Croce (insieme ad alcuni residui versanti ad Est verso Peia). Si tratta di una porzione territoriale in gran parte occupata da foreste e con variazioni altimetriche consistenti (da 400 a 850 mt. slm.), ciò che la rende poco idonea a determinate attività agricole quali le coltivazioni di seminativi ed orticole.
Tuttavia nell'ambito di un rilancio e riconversione del sistema economico locale l'attivazione di investimenti nel settore agricolo può avere potenzialità non trascurabili, soprattutto nei settori della filiera agroalimentare quali le coltivazioni legnose ed il comparto zootecnico, in particolare se connotate da caratteri di multifunzionalità legati all'agriturismo, alla creazione di fattorie didattiche, alla fruizione turistica ed ambientale del territorio, alla individuazione di prodotti tipici locali, etc...

10. LA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI

L'Amministrazione Comunale di Leffe ha prestato una attenzione particolare alla costruzione di un adeguato processo partecipativo nelle fasi di messa a punto del P.G.T., sia all'interno della collettività locale, sia all'esterno.

Dall'avvio delle procedure di redazione sono state organizzate le seguenti iniziative:

- venerdi 17 aprile 2009 : assemblea pubblica, finalizzata a descrivere le innovazioni del PGT rispetto al tradizionale PRG, nonché il percorso di messa a punto del quadro conoscitivo;
- giovedi 7 maggio 2009 : incontro con le associazioni locali, finalizzato a raccogliere le prime indicazioni circa la realtà sociale locale;
- giovedi 14 maggio 2009 : incontro con i commercianti, finalizzato a configurare un iniziale quadro d'insieme delle problematiche di settore;
- giovedi 21 maggio 2009 : incontro con i produttori, finalizzato a delineare la situazione del comparto industriale e artigianale locale.

Dal maggio 2009 fino al febbraio 2010 si sono svolti i lavori del tavolo comune istituito presso la Comunità Montana della Valle Seriana dall'Unione dei Comuni della Valgandino, con la consulenza dell'Università di Bergamo.
Si sono susseguiti, con cadenza quindicinale, sia incontri con esperti universitari e di associazioni di categoria nei vari settori di interesse (turismo, servizi alla collettività, commercio, industria, ambiente), sia incontri ristretti fra i progettisti dei cinque PGT di Casnigo, Cazzano S. Andrea, Gandino, Leffe e Peia.
Oltre alla raccolta e allo scambio di dati, informazioni ed esperienze utili alla configurazione di una pianificazione strategica d'insieme della valle, si sono stabilite anche le modalità sia per la redazione di norme attuative e grafici di progetto il più possibile coerenti fra loro, che per la messa a punto di un sistema di servizi di livello sovralocale da porre come riferimento base per i piani dei servizi comunali.

Durante i mesi di luglio e settembre 2009, inoltre, è stato istituito presso l'Ufficio Tecnico Comunale uno specifico " Sportello per il P.G.T. ", nel quale il professionista incaricato della redazione del Piano ha incontrato tecnici e cittadini al fine di raccogliere ulteriormente proposte, suggerimenti, richieste in merito a fabbisogni pregressi o futuri.

Al fine di approfondire ancora di più la conoscenza delle situazioni locali, è stato distribuito un questionario destinato ai cittadini e dedicato alla verifica della qualità dell'abitare a Leffe, così come percepita dai residenti,
I risultati derivanti dall'esame del predetto questionario, in verità restituito in misura minima rispetto al complesso della realtà locale, sono i seguenti:

INDAGINE SULLA QUALITA' DELL'ABITARE
(Restituiti n. 159 : 8 % delle famiglie – 3% della popolazione)

Principale classe anagrafica di coloro che hanno risposto:	n. 89 (56%) oltre 55 anni n. 66 (42%) da 31 a 55 anni
Quesiti e risposte:	
A) Mi piace vivere a Leffe	n. 113 (71% delle risposte)
B) Potrebbe migliorare	n. 120 (75% delle risposte)
C) Non mi piace	n. 39 (25% delle risposte)
D) Quali servizi funzionano:	Raccolta rifiuti Servizi sociali e di volontariato Biblioteca e servizi culturali Uffici comunali

E) Quali servizi non funzionano	Servizi sanitari e farmacia (chiusura del sabato) Manutenzione e pulizia strade e luoghi pubblici Viabilità e trasporto pubblico Ufficio e servizio postale Parco San Martino (Titanic) Degrado delle strade periferiche Traffico nei luoghi centrali
F) Quali servizi mancano	Percorsi ciclabili e zone pedonali Controlli di sicurezza, anche serali, a tutela dei più giovani Spazi ricreativi per i giovani Luoghi di ritrovo aperti la sera (bar, ristoranti) Servizi di trasporto verso Valle Gandino e Valle Seriana Spazi a verde e per il gioco dei bambini a San Rocco Spazi e iniziative per anziani e giovani
G) Quale parte di Leffe è più piacevole	Centro storico Parco pubblico San Rocco Ambiti collinari
H) Quale parte di Leffe è meno piacevole	Zone periferiche (es. Via Stadio) Luoghi prospicienti edifici in disuso Zone di insediamento edifici produttivi Parco Titanic Zone attraversate dai torrenti Romna e Rino
I) Problematiche da risolvere	Aumentare la vitalità del centro e la vivibilità del centro storico Limitare la nuova edificazione a favore del recupero dell'esistente Implementare pulizia e manutenzione di strade e spazi pubblici Incentivare l'offerta ricettiva e turistica Difendere ed incentivare le attività commerciali Creare nuove occasioni di lavoro e occupazione Incentivare l'utilizzo turistico del paese e delle zone verdi collinari Aumentare verde e spazi pubblici nei luoghi centrali e periferici Affrontare i problemi legati alla presenza di immigrati Risolvere l'abbandono e il degrado degli edifici dismessi Sistemare il percorso ecologico di Via Stelvio

Pur nella limitatezza numerica delle risposte pervenute (solo l'8% delle famiglie), tale comunque da costuire un campione significativo della cittadinanza, si deve rilevare il grande interesse verso il miglioramento in termini ambientali del tessuto urbano (recupero delle aree dismesse e degradate, manutenzione degli spazi pubblici, limitazione di nuovi consumi di suolo), unito all'auspicio di una sostanziale riconversione dell'immagine e del ruolo di Leffe, da luogo della produzione manifatturiera, anche a discapito della qualità urbana e ambientale, a luogo dove valorizzare le qualità paesistiche del territorio in funzione anche economica (incentivi all'offerta ricettiva e turistica, valorizzazione degli ambiti

verdi collinari, difesa del tessuto commerciale tradizionale, riqualificazione del centro storico).
Si tratta in sostanza delle medesime strategie poste alla base del Documento di Piano del PGT, che qui hanno trovato una fonte di conferma in termini di condivisione pubblica.

11. LO STATO DEI SERVIZI NEL TERRITORIO DI LEFFE (esistenti, in attuazione e di progetto)

11.1- ATTREZZATURE PER L'ISTRUZIONE

NA = numero alunni
NS = numero sezioni
Sup. Ed. = Superficie edificata
Sup. Area = Superficie area

Scuola Pubblica e Scuola Paritaria

Esistenti

N.	LOCALITA'	NA	NS	Sup. Ed.	Sup. Area
1	Centro Nido d'Infazia "Pinocchio" - via Locatelli 29	62	/	1.300	3.600
2	Scuola dell'Infanzia "Santa Cerioli" - via Mosconi 9	105	4	730	2.180
3	Scuola Primaria "Galeazzo Ciano" - via Locatelli 27	187	10	1.570	8.170
4	Scuola Secondaria di I° grado - via Locatelli 46	197	9	1.690	5.590
	TOTALE	551	23	5.290	19.540

11.2- ATTREZZATURE PER LO SPORT

Esistenti

N.	LOCALITA'	Sup. Ed.	Sup. Area
1	Stadio Comunale "C.Martinelli" - via Stadio 71	2.100	15.800
	TOTALE	2.100	15.800

11.3- SERVIZI PER LA COLLETTIVITA'

A - Servizi istituzionali per la Collettività

Esistenti

N.	LOCALITA'	Sup. Ed.	Sup. Area
1	Municipio – via Papa Giovanni XXIII n.8	650	1.130
2	Auditorium Comunale – Pass. Musicanti Leffesi	115	/
3	Polizzia Locale - via Papa Giovanni XXIII n.12	80	/
4	Ufficio Postale – via Papa Giovanni XXIII n.6	160	/
5	Piazza Mercato – p.zza Della Libertà	/	1.100
6	Cimitero Comunale - via Viani	2.340	9.240
7	Deposito comunale – Pass. Donatori di Sangue	255	740
8	Alloggi Comunali – via Locatelli n.64	270	500
9	Alloggi Comunali – via Sacco n.21	100	160
	TOTALE	3.970	12.870

B - Servizi per anziani e servizio sanitario

Esistenti

N.	LOCALITA'	Sup. Ed.	Sup. Area
1	Fondazione “Casa Serena” - via Pezzoli D’Albertoni	1.700	5.300
2	Centro Ricreativo Anziani – via Mosconi n.4	370	/
	TOTALE	2.070	5.300

C - Servizi alla cultura e tempo libero

Esistenti

N.	LOCALITA'	Sup. Ed.	Sup. Area
1	Biblioteca Comunale – via Papa Giovanni XXIII n.8	165	/
2	Palazzo Mosconi - via Castello	700	1.300
3	Cine Teatro Centrale – P.zza Della Libertà n.1	450	1.375
4	Museo del Tessile – via Mosconi	/	/
	TOTALE	1.315	2.675

D - Servizi Tecnologici

Esistenti

N.	LOCALITA'	Sup. Ed.	Sup. Area
1	Antenna Rai Way di Leffe - via Monte Beio	50	460
2	Centrale Telecom di Leffe – via C:Battisti	280	990
	TOTALE	330	1.450
	TOTALE A - B - C - D	7.685	22.295

11.4- SERVIZI PER LA RELIGIONE

Luoghi di Culto
Esistenti

N.	LOCALITA'	Sup. Ed.	Sup. Area
1	Chiesa Parrocchiale “S.Michele” – P.zza Della Libertà	1.200	1.380
2	Chiesa di S.Martino – via G.Donizzetti	740	1.670
3	Oratorio di S.Antonio da Padova – via Mosconi	340	770
4	Oratorio di S.Rocco - via S.Rocco	370	650
5	Chiesa di Monte Croce - via Monte Croce	180	1.440
6	Oratorio di S.Maria Elisabetta - via S.Rocco	145	145
7	Chiesetta della Bozzola - località Ceride	75	135
8	Cappella di Monte Beio - via Monte Beio	65	65
9	Cappella dei Morti della Peste - via Viani	55	55
10	Cappella della Madonna del Buon Consiglio - via Viani	10	50
11	Cappella di S.Pantaleone - via Stadio	10	10
12	Cappella della Salve Regina - località Rozza	10	10

Oratori
Esistenti

N.	LOCALITA'	Sup. Ed.	Sup. Area
1	Oratorio Maschile di S.Martino – via G.Donizzetti	510	4.710
	TOTALE	3.710	11.090

11.5- SISTEMA DEI PARCHEGGI

Esistenti

N.	LOCALITA'	Illum.	Asfalt.	Superficie
1	via P.Radici	x	x	135
2	via P.Radici	x	x	115
3	via P.Radici	x	x	1.360
4	via P.Radici	x	x	193
5	via L.Martinelli	x	x	110
6	via L.Martinelli	x	x	180
7	via L.Martinelli	x	x	100
8	via L.Martinelli	x	x	60
9	via L.Martinelli	x	x	65
10	P.zza Dei Bersaglieri	x	x	1.190
11	via Viani	x	x	770
12	via Viani	x	x	35
13	via Piave	x	x	195
14	via Viani	x	x	100
15	via Viani	x	x	110
16	via Piave	x	x	180
17	via S.Giovanni Bosco	x	x	80
18	via S.Giovanni Bosco	x	x	100
19	via Conti	x	x	165
20	via Mulini	x	x	55
21	via Pezzoli D'Albertoni	x	x	65
22	via P.zza Della Libertà	x	x	130
23	via P.zza Della Libertà	x	x	370
24	via Pezzoli D'Albertoni	x	x	470
25	via A.Locatelli	x	x	45
26	via A.Locatelli	x	x	70
27	via A.Locatelli	x	x	70
28	via A.Locatelli	x	x	100
29	via D.Chiesa	x	x	215
30	via A.Locatelli	x	x	250
31	via A.Locatelli	x	x	2.080
32	via A.Locatelli	x	x	80
33	via A.Locatelli	x	x	30
34	via Mosconi	x	x	80
35	via Castello	x	x	505
36	via Passaggio Musicanti Leffesi	x	x	400
37	via Mosconi	x	x	160
38	via Mosconi	x	x	90
39	via Mosconi	x	x	510
40	via Europa	x	x	70
41	via Europa	x	x	130
42	via Tonale	x	x	530
43	via Brennero	x	x	260
44	via Europa	x	x	45
45	via Stadio	x	x	210
46	via Papa Giovanni XXIII	x	x	40
47	via Papa Giovanni XXIII	x	x	100
48	via G.Donizzetti	x	x	200
49	via Stadio	x	x	130
50	via O.Lucchini	x	x	500
51	via O.Lucchini	x	x	325
52	via G.Leopardi	x	x	130
53	via Dott. G.Mele	x	x	305

54	via Dott. G.Mele	x	x	415
55	via O.Lucchini	x	x	210
N.	LOCALITA'	Illum.	Asfalt.	Superficie
56	via Dott. G.Mele	x	x	190
57	via S.Rocco	x	x	580
58	via Stadio	x	x	1.900
59	via Stadio	x	x	625
60	via Manvit	x	x	460
61	via Stadio	x	x	1.350
62	via Stadio	x	x	650
63	via Stadio	x	x	90
64	via S.Rocco	x	x	270
65	via Brennero	x	x	70
66	via G.Garibaldi	x	x	45
67	via G.Garibaldi	x	x	20
68	via G.Garibaldi	x	x	45
69	via Monte Grappa		x	215
70	via Monte Beio	x	x	480
71	via Monte Beio	x	x	410
72	via C.Colombo	x	x	245
73	via Monte Beio	x	x	180
74	via Monte Croce		x	1.280
75	via Piave	x	x	1.200
		TOTALE		24.923

Di Previsione

N.	LOCALITA'	Superficie
1	via Marcantonio Galizzi	115
2	via Pezzoli D'Albertoni	97
	Trasformazioni su aree libere	
3	P.A. n.1 via Romna - Sp 42	1.860
4	P.A. n.2 via C.Battisti - D.Chiesa	1.376
5	P.A. n.3 via O.Lucchini	840
6	P.A. n.4 via O.Lucchini	1.472
7	P.A. n.5 via O.Lucchini	357
8	P.A. n.6 via G.Donizzetti	660
9	P.A. n.7 via C.Colombo	794
10	P.A. n.8 via C.Colombo	700
	Trasformazioni su aree edificate	
11	P.A. n.1 via Mulini	335
12	P.A. n.2 via A.Locatelli	1.912
13	P.A. n.3 via A.Locatelli	780
14	P.A. n.4 via Mulini	1.500
15	P.A. n.5 via S.Michele	384
16	P.A. n.6 via Mosconi	319
17	P.A. n.7 via Brennero - S.Rocco	1.012
	TOTALE	14.513

11.6- SISTEMA DEL VERDE

Esistenti

N.	LOCALITA'	Superficie
1	via P.radici	2.600
2	P.zza Del Bersagliere	600
3	via Viani	7.250
4	via Mosconi	400
5	via Passaggio Musicanti Leffesi	400
6	via Castello	335
7	via G.Donizzetti	1.380
8	via A.Locatelli	1.300
9	via Dott.G.Mele – via Lucchini	2.500
10	via Monte Beio	360
11	via Monte Croce	4.800
12	via Piave	1.100
	TOTALE	23.025

Di Previsione

N.	LOCALITA'	Superficie
1	via Stadio	3.978
2	via G.Donizzetti	8.000
3	via C.Colombo	1.545
4	località Monte Croce	32.503
	Trasformazioni su aree libere	
5	P.A. n.1 via Romna - SP 42	1.908
6	P.A. n.2 via C.Battisti – D.Chiesa	1.246
7	P.A. n.3 via O.Lucchini	840
8	P.A. n.4 via O.Lucchini	1.472
9	P.A. n.5 via O.Lucchini	357
10	P.A. n.6 via G.Donizzetti	660
11	P.A. n.7 via C.Colombo	794
12	P.A. n.8 via C.Colombo	700
	Trasformazioni su aree edificate	
13	P.A. n.1 via Mulini	335
14	P.A. n.2 via A.Locatelli	1.912
15	P.A. n.3 via A.Locatelli	780
16	P.A. n.4 via Mulini	1.500
17	P.A. n.5 via S.Michele	1.221
18	P.A. n.6 via Mosconi	319
19	P.A. n.7 via Brennero - S.Rocco	1.012
	TOTALE	61.082

11.7- RIASSUNTIVO TOTALE

	Esistenti	In Attuazione	Di Previsione
11.1- ATTREZZATURE PER L'ISTRUZIONE	19.540		/
11.2- ATTREZZATURE PER LO SPORT	15.800		/
11.3- SERVIZI PER LA COLLETTIVITA'	22.295		/
11.4- SERVIZI PER LA RELIGIONE	11.090		
11.5- SISTEMA DEI PARCHEGGI	24.923	/	14.513
11.6- SISTEMA DEL VERDE	23.025	/	61.082
TOTALE GENERALE	116.673	/	75.595

TOTALE COMPLESSIVO 192.268

11.8 - DATI COMPLESSIVI RIFERITI ALLE ATTREZZATURE ESISTENTI

TOTALE COMPLESSIVO 116.673

pari a mq/ab 24,67 (su 4.730 abitanti al 31.12.2010)

mq/ab	4,13	Attrezzature per l'Istruzione
mq/ab	3,34	Attrezzature per lo sport
mq/ab	4,71	Servizi per la collettività
mq/ab	2,34	Servizi per la religione
mq/ab	5,27	Sistema dei parcheggi
mq/ab	4,87	Sistema del verde

11.9. - DATI COMPLESSIVI RIFERITI ALLE ATTREZZATURE ESISTENTI E DI PREVISIONE

TOTALE COMPLESSIVO 192.268

pari a mq/ab 37,33 (su 5.150 abitanti previsti nel prossimo quinquennio)
28,91 (su 6.650 fruitori del territorio = stimati 1.500)

Servizi ed attrezzature computati nel Piano dei Servizi (su 5.150 abit. teorici)

	Mq	Mq/Abitanti
Istruzione	19.540	3,78
Sport	15.800	3,07
Collettività	22.295	4,33
Religione	11.090	2,15
Parcheggi	39.436	7,66
Verde attrezzato	84.107	16,33
TOTALE	**192.268**	**37,33**

Parametri utilizzati per stimare le dotazioni di attrezzature e servizi :
- per destinazioni produttive
Parcheggi = 10% della S.l.p. prevista (comprese le attrezzature già localizzate)
- per le destinazioni residenziali (tutti gli altri Ambiti)
Parcheggi = 37,50% della S.l.p. prevista (comprese le attrezzature già localizzate)
Verde pubblico = 37,50 % della S.l.p. prevista (comprese le attrezzature già localizzate)

12. INDENNIZZO PER LA REITERAZIONE DEI VINCOLI

Alla luce della normativa in essere e delle più recenti disposizioni giuridiche nel merito (Sentenze Corte Costituzionale n.179/99 e n. 411/2001, Sentenze Consiglio di Stato n. 2522/2001, 4/2001, 5327/2000, 89/97, 881/1996, 976/1988, Testo Unico sugli Espropri 2001, legge regionale n. 12/2005 e s.m.i.) l'esistenza dei vincoli urbanistici è regolamentata come di seguito descritto.
Per vincoli urbanistici si intendono quelli preordinati alla espropriazione o che comportino inedificabilità delle aree; sono esclusi dallo schema espropriativo e quindi dalla decadenza tutti quei vincoli relativi a destinazioni realizzabili comunque tramite iniziativa privata (pur convenzionata) o promiscua pubblico/privata quali ad es. : parcheggi ed autorimesse a tariffa, impianti sportivi, di fruizione del verde attrezzato e per il tempo libero, mercati, edifici per iniziative di cura, assistenziali e sanitarie, mense ed altre utilizzazioni in zone produttive, tutte le iniziative quindi suscettibili di operare in libero regime di economia di mercato (Sentenza Corte Costituzionale n. 179 del 20/5/1999).
I vincoli decadono se entro cinque anni dall'approvazione del piano regolatore generale non vengono approvati i piani attuativi che li includono o i progetti delle inerenti opere pubbliche; i vincoli decadono inoltre se alla data di scadenza dei termini di validità dei piani attuativi o alla data di scadenza dei termini per il completamento dei lavori e delle espropriazioni le relative aree non siano ancora divenute di proprietà pubblica e le opere non siano state ancora eseguite. Una volta che i vincoli urbanistici siano decaduti, le aree relative sono temporaneamente soggette alla disciplina che l'art. 4 della legge 28/01/1977 n. 10 detta per i Comuni sprovvisti di piano regolatore generale.
Tale disciplina prevede quanto segue:
a) all'esterno del perimetro del centro abitato ai sensi dell'art. 17 L. 6/8/67 n. 765 è consentita l'edificazione a scopo residenziale con indice di mc. 0,03/mq. di area edificabile e l' edificazione a scopo produttivo con superficie coperta massima pari a 1/10 dell'area.
b) all'interno del perimetro del centro abitato sono consentite solo opere di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro, risanamento conservativo, consolidamento statico, risanamento igienico di edifici esistenti, con esclusione di nuove edificazioni.

I Comuni hanno l'obbligo di integrare il proprio strumento urbanistico generale attribuendo alle aree già soggette a vincoli decaduti una destinazione urbanistica valida ed efficace, con possibilità di reiterare i vincoli decaduti prevedendo la corresponsione di un indennizzo ai proprietari degli immobili colpiti dai vincoli reiterati. Solo i vincoli che prevedono l'inutilizzabilità totale del bene sono indennizzabili. Sono esclusi dall'indennizzo, pur reiterati, i vincoli: ambientali e paesistici, storico/artistici, idrogeologici, a parco, i limiti imposti dalle norme tecniche di piano urbanistico o di Regolamento Edilizio (altezze, distanze, ecc.), i limiti posti dal P.R.G. attraverso la zonizzazione (vedasi al riguardo: Consiglio di Stato, sez. V, 6/10/2000 n. 5327).

Alla luce di quanto sopra, i vincoli per attrezzature e servizi pubblici già previsti dal vigente P.R.G. ma non attuati sono ormai decaduti per trascorso quinquennio.
Pertanto è indispensabile confermare, contestualmente al presente Piano dei Servizi ed al nuovo P.G.T. di cui è articolazione, il vincolo urbanistico per una serie di attrezzature già previste dal vigente strumento urbanistico generale delle quali si ritiene utile la futura realizzazione.

Il legislatore non ha ancora provveduto a disciplinare la materia, precisando i modi di determinazione dell'indennizzo. In assenza di tale disciplina, nell'ambito del Piano dei Servizi con cui si dispone la reiterazione di vincoli preordinati all'esproprio, è opportuno mettere in evidenza il dato quantitativo generale, ipotizzando parametri di indennizzo, anche se questi non possono essere immediatamente operativi.

Tale previsione assume, per il momento, significato di fare apprezzare al decisore la possibile portata finanziaria delle sue decisioni. La spesa andrà comunque prevista nella parte corrente della spesa dell'esercizio nel quale interverrà l'approvazione definitiva del nuovo P.G.T., ed andrà riproposta annualmente per le aree nel frattempo non acquisite.

In assenza di una specifica previsione legislativa, appare ineludibile assumere come primo parametro di riferimento l'indennità di esproprio; essa è variabile a seconda dell'edificabilità o meno (intesa in senso lato) del suolo al momento dell'imposizione del vincolo.

Evidentemente ogni area ha la sua specificità, che andrà attentamente considerata in sede di determinazione dell'indennizzo; esistono situazioni di aree inedificabili per altri vincoli, per situazioni fattuali, aree agricole, aree per le quali erano possibili interventi di nuova edificazione o di semplice attrezzatura di servizio, come parcheggi, depositi o altro.
Quindi le possibili indennità di esproprio sono assai eterogenee, ma in via generale ai fini della determinazione dell'onere complessivo per il Comune, si può ipotizzare un valore medio di indennità di esproprio pari a poco più di tre volte il valore agricolo del bene per il seminativo irriguo, per un importo pari a 25,00 Euro al mq..
L'indennità non tiene conto degli indennizzi per il conduttore.

Trattandosi di indennizzo per la reiterazione del vincolo, pare equo confrontarsi con le situazioni in cui l'area sia stata espropriata: in questo caso il proprietario ha ricevuto l'indennità di esproprio e può goderne i frutti; pertanto il danno ricevuto dal proprietario vincolato ma non ancora espropriato, rispetto a quello espropriato, è nel mancato godimento dei frutti derivanti dalla corresponsione dell'indennità espropriativa, determinabile in circa 1/5 del valore d'esproprio (Euro 25,00 x 1/5 all'anno = Euro 5,00/mq. ogni anno).

A questa somma va però detratta l'utilità derivante all'espropriando dal perdurare della proprietà e quindi del godimento del bene e della sua totale commerciabilità. In via generale si assume di conseguenza che l'indennizzo dovuto venga ridotto al 40% .
Quindi il valore medio dell'indennizzo al mq. da assumere ai fini della determinazione dell'onere annuo complessivo per il Comune derivante dalla reiterazione dei vincoli è di Euro 3,00.

Occorre specificare che la necessità di indennizzo non comprende le aree che sono escluse dallo schema espropriativo e quindi dalla decadenza; quelle aree cioè interessate da tutti i vincoli relativi a destinazioni realizzabili comunque tramite iniziativa privata (pur convenzionata) o promiscua pubblico/privata quali ad esempio : parcheggi ed autorimesse a tariffa, impianti sportivi, di fruizione del verde attrezzato e per il tempo libero, mercati, edifici per iniziative di cura, assistenziali e sanitarie, mense ed altre utilizzazioni in zone produttive, tutte le iniziative quindi suscettibili di operare in libero regime di economia di mercato, ivi comprese quelle inserite in piani attuativi che, per effetto del meccanismo della perequazione, danno luogo comunque a benefici edificatori ed economici per i proprietari.

13. NORME DI ATTUAZIONE

Art. 1
Il Piano dei Servizi è redatto ai sensi e per gli effetti dell'art. 9 della Legge Regionale n. 12/2005 e successive modifiche ed integrazioni. Le previsioni contenute nel presente Piano, concernenti le azioni, le aree e le attrezzature necessarie per garantire ai cittadini la fornitura adeguata di servizi pubblici e di interesse pubblico, hanno carattere prescrittivo e vincolante.

Art. 2
Le presenti norme integrano le indicazioni contenute negli elaborati grafici.

Art. 3
Non configurano vincolo espropriativo e non sono soggette a decadenza le previsioni del Piano dei Servizi che demandino al proprietario dell'area la diretta realizzazione di attrezzature e servizi, ovvero ne contemplino la facoltà in alternativa all'intervento della pubblica amministrazione.

Art. 4
Il Piano dei Servizi non ha termini di validità ed è sempre modificabile.

Art. 5
In caso di discordanza fra i diversi elaborati del Piano dei Servizi, prevalgono:
- fra tavole in scala diversa, quelle di maggior dettaglio;
- fra tavole di Piano e le presenti Norme, queste ultime.

Art. 6
Il Piano dei Servizi individua i servizi pubblici e privati, esistenti e previsti, con le relative destinazioni, recependo le previsioni del Documento di Piano e del Piano delle Regole.
La destinazione specifica individuata dalle tavole del Piano dei Servizi per ogni area destinata a servizio e attrezzatura non è vincolante per l'Amministrazione Comunale, la quale a seconda delle esigenze può decidere di realizzare sulle diverse aree, indipendentemente dalle specifiche destinazioni, qualsiasi tipologia funzionale.
Quanto sopra non costituisce variante al Piano dei Servizi o alle altre articolazioni del PGT.

Art. 7
Ai fini del rispetto degli standards previsti dal D.M. 2/4/68 n.1444, sono computabili come aree a servizi ed attrezzature di fruizione collettiva le superfici per le quali è prevista l'acquisizione da parte della Pubblica Amministrazione o degli Enti istituzionalmente competenti alla realizzazione delle opere e quelle private per le quali è previsto l'assoggettamento all'uso pubblico nella quantità stabilita dai piani attuativi o permessi di costruire convenzionati.
Le aree per servizi di gestione o proprietà privata, compresi quelli per servizi religiosi se gestite da Enti istituzionalmente competenti o da soggetti no profit (ONLUS di cui al DLGS 4/12/1997 n. 460), costituiscono opere di urbanizzazione, ma non sono soggette né all'acquisizione da parte del Comune, né all'assoggettamento all'uso pubblico.
In ogni caso per quanto concerne gli edifici di culto e le attrezzature destinate a servizi religiosi valgono tutte le disposizioni dettate dagli artt. 70, 71, 72, 73 della L.R. n.12/2005.
Le aree a servizi privati non convenzionati non costituiscono area per servizi e attrezzature di interesse collettivo e non sono preordinate all'esproprio.

Art. 8
Le aree per servizi indicate dalla legislazione vigente rappresentano la dotazione minima. L'Amministrazione può elevare detto minimo a seconda delle particolari situazioni o prescrizioni individuate nell'ambito di Piani attuativi.

Art. 9
Per gli interventi relativi agli edifici esistenti destinati ad attrezzature collettive o comunque di fruizione pubblica (compresi gli edifici scolastici) gli interventi devono consentire l'utilizzo a fini pubblici, nel rispetto dell'immagine storica e degli elementi caratterizzanti qualora ricadano negli ambiti storici del Piano delle Regole.
Gli interventi relativi sono disciplinati dal progetto di opera pubblica per servizi pubblici o di uso pubblico o di progetto edilizio privato secondo i parametri di seguito indicati nel caso di servizi privati.
Sugli edifici esistenti, ricadenti in tutto o in parte in aree destinate a servizio pubblico in base alle previsioni del Piano dei Servizi, se in contrasto con le destinazioni di piano, sono ammessi esclusivamente interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, senza cambio di destinazione d'uso.
Sono sempre fatte salve le ulteriori disposizioni dettate dalle norme attuative del Piano delle Regole.

Art. 10
Per i servizi definiti dall'art. 3 D.M. 2/4/68 n.1444 e per le attrezzature di interesse generale ex art. 4 punto 5 D.M. 2/4/68 n.1444, si applicano l'indice fondiario 0.2 mq/mq per le attrezzature afferenti il verde per lo sport e l'indice fondiario di 0,6 mq/mq per le rimanenti attrezzature nelle aree a servizi esistenti e già urbanizzate, mentre si applica l'indice territoriale di 0.5 mq/mq per le aree oggetto di interventi di nuova edificazione.
I parametri edilizi sono definiti in sede di progetto di opera pubblica in caso di servizi pubblici, di progetto edilizio privato secondo i parametri di seguito indicati, nel caso di servizi privati.
L'altezza è riferita a quella massima degli edifici circostanti. Gli indici e l'altezza possono essere modificati in sede di progetto esecutivo in relazione alle caratteristiche specifiche del progetto.
Per i servizi esistenti ex art. 3 D.M. 2/4/68 n.1444, sono consentiti interventi di ampliamento, anche sull'area pertinenziale dell'edificio esistente, non superiori al 30% della SLP esistente, per adeguamenti funzionali, igienico-sanitari, per la sicurezza, connessi alle esigenze della ricerca scientifica e, per le attrezzature sanitarie, per adeguamento alle norme relative all'accreditamento presso il servizio sanitario regionale, per adeguamenti a standard regionali e nazionali .

In tutte le aree destinate a servizio sono ammesse le attrezzature e le condutture per l'erogazione di servizi pubblici o di interesse pubblico con le relative attrezzature interrate per la trasformazione e la distribuzione, purchè compatibili con le sistemazioni esistenti o previste e nel rispetto delle norme di sicurezza.
In tutti gli Ambiti per servizi sono sempre ammessi parcheggi pubblici.
La realizzazione dei parcheggi deve inserirsi nel contesto circostante e rispettare le caratteristiche storiche e ambientali presenti.

Art. 11
Nelle aree a parco e a verde attrezzato sono anche ammesse: le attrezzature sportive, la realizzazione di strutture ricettive e per il ristoro e relative attrezzature e le attività quali chioschi ed edicole per attività di tipo commerciale.
Tali interventi devono sempre conseguire la valorizzazione dello spazio pubblico ed i relativi progetti devono permettere di valutare il corretto inserimento dell'intervento rispetto all'ambiente circostante e l'attenzione a non alterare le caratteristiche presenti se di pregio.

Art. 12
Per le aree già destinate all'attività agricola, anche se non espressamente destinate a tale attività dal Piano delle Regole, in attesa della realizzazione del servizio, sono ammessi interventi finalizzati alla prosecuzione ed al miglioramento delle attività agricole.
Tali opere non saranno considerate al fine della valutazione dell'indennità di esproprio.

Art. 13
In caso di realizzazione di parcheggi interrati pubblici o privati o di altri servizi pubblici nel sottosuolo, il progetto deve prevedere la sistemazione del soprasuolo destinato a servizi secondo le destinazioni di piano dei servizi.
In particolare nelle aree che il piano destina a verde pubblico la realizzazione di parcheggi in sottosuolo è ammessa e deve garantire un riporto di terra non inferiore a m. 2,00, in misura comunque sufficiente alla realizzazione di alberature ad alto fusto, e di m.1,00 per la realizzazione di verde e arbusti secondo i progetti approvati dall'Amministrazione.

Art. 14
Per le aree a servizi privati non finalizzati al soddisfacimento degli standard secondo il D.M. 2/4/68 n.1444 sono previsti i seguenti parametri urbanistici ed edilizi:
Indice fondiario: 0,2 mq slp/mq per le attrezzature afferenti al verde per lo sport;
Indice fondiario: 0,6 mq slp/mq per le restanti attrezzature di servizio nelle aree a servizi esistenti e già urbanizzate, mentre si applica l'indice territoriale di 0,5 mq/mq per le aree oggetto di interventi di nuova edificazione.
Altezza max: piani 2;
Rapporto di copertura: 50%.
Per i servizi privati o pubblici destinati ad attrezzature scolastiche, assistenziali, sociali ed educative, per il recupero e il reinserimento sociale di persone emarginate, viene previsto l'indice territoriale di 0,8 mq/mq.

Art. 15
L'intervento sulle aree destinate a servizio pubblico è riservato in via principale alla Pubblica Amministrazione o agli Enti istituzionalmente competenti.
La procedura di acquisizione consiste nell'esproprio o secondo le procedure di legge o in applicazione del MECCANISMO COMPENSATIVO/ PEREQUATIVO descritto di seguito.
La procedura di approvazione e attuazione degli interventi avviene mediante delibera comunale in caso di opera pubblica di interesse comunale ed eseguito su iniziativa dell'Amministrazione Comunale. Negli altri casi l'attuazione degli interventi avviene nel rispetto delle procedure delle leggi vigenti.
E' ammesso l'intervento da parte di privati, su aree di proprietà pubblica, per la realizzazione di servizi pubblici sulla base di concessioni da parte dell'Ente proprietario dell'area, che regolino con convenzione le modalità per l'esecuzione ed eventualmente la gestione e l'uso delle opere previste.
E' ammesso l'intervento diretto del privato per la realizzazione di servizi pubblici su area di proprietà privata solo previa redazione di specifica convenzione regolante le modalità e le forme di utilizzazione del servizio.
E' ammesso l'intervento del privato su area privata per la realizzazione di servizi privati

La cessazione di un servizio privato esistente e/o la creazione di un nuovo servizio deve essere concordata con l'Amministrazione Comunale con atto d'obbligo unilaterale da parte del privato che regola la destinazione a servizio privato dell'area.

COMPENSAZIONE/PEREQUAZIONE:
I proprietari delle aree destinate a servizi ed attrezzature dal Piano dei Servizi possono avanzare proposte di cessione gratuita dell'area al Comune utilizzando una edificabilità pari ad un indice di 0,2 mq S.l.p. per ogni mq. di superficie vincolata; la volumetria edilizia sarà localizzata come stabilito dai commi successivi.
Qualora sull'area insistano edifici da demolire, in aggiunta alla edificabilità sopra indicata sarà possibile utilizzare 1/3 della S.l.p. di tali edifici.
La capacità edificatoria può essere realizzata:
a) in loco su porzione dell'area stessa (area di concentrazione dell'edificato da individuare di concerto con il Comune).
b) mediante trasferimento negli Ambiti di trasformazione o negli altri Ambiti suscettibili di edificabilità , in aumento dei parametri previsti per questi Ambiti (senza che ciò determini necessità di variante urbanistica) e purchè siano garantite le quote di servizi previste, oppure in altre aree destinate a servizi.
La capacità edificatoria deve essere trasferita quando:
a) l'area di concentrazione dell'edificato costituisce inevitabilmente, anche per valutazioni sopraggiunte da parte del Comune, pregiudizio alla accessibilità pubblica delle aree a parco e verde attrezzato;
b) quando le aree sono sottoposte a vincoli ambientali e paesistici;
c) quando le aree ricadono nelle fasce di rispetto stradali, ferroviarie e cimiteriali;
d) quando le aree ricadono in ambiti definiti non edificabili in base ai contenuti della componente geologica, idrogeologica, sismica del PGT.
La cessione gratuita delle aree, destinate sia a parco e verde attrezzato che ad altri servizi di interesse collettivo, può essere soddisfatta, in tutto o in parte, anche con la cessione di altre aree in altra zona, aventi la medesima destinazione, qualora il Comune ne riconosca il maggiore pubblico interesse in ragione delle seguenti circostanze:
- assenza di interesse immediato alla cessione di aree in quella zona;
- contiguità o prossimità a proprietà comunali delle altre aree da cedere;
- maggiore o particolare rilevanza ambientale/paesaggistica delle altre aree da cedere;
- soddisfacimento, attraverso le altre aree, di fabbisogni per la realizzazione di attrezzature e servizi già programmati o da attuare contemporaneamente agli interventi edilizi.
La superficie dell'area di concentrazione dell'edificato, in presenza di edifici esistenti e da demolire per i quali è possibile utilizzare 1/3 della S.l.p., potrà essere aumentata in ampliamento della superficie prevista fino ad un massimo del 20%, sia nel caso di edificazione in loco, sia nel caso di trasferimento della capacità edificatoria.
Quando la capacità edificatoria è realizzabile in loco, la cessione gratuita delle aree destinate a servizi non può essere inferiore al 75% dell'area complessiva.
L'intervento di edificazione è soggetto a permesso di costruire convenzionato fino ad una superficie edificabile di mq. 5.000, a piano attuativo convenzionato per le superfici maggiori.
La convenzione deve prevedere le aree da cedere ed indicare e disciplinare le opere di urbanizzazione da realizzare.
L'area di concentrazione dell'edificato non dovrà superare il 25% dell'area complessiva e dovrà essere posizionata in prossimità dell'abitato, essere servita dalla viabilità ed essere resa funzionalmente collegata alle reti urbanizzative comunali esistenti o di previsione.
L'area di concentrazione dell'edificato dovrà essere preferibilmente accorpata ad altre aree edificabili, al fine di perseguire la massima coerenza con le linee di trasformazione e sviluppo del tessuto edilizio.
Nel caso di appartenenza alla medesima proprietà o di accordo fra le rispettive proprietà, le aree come sopra accorpate costituiranno una unica superficie fondiaria edificabile, potranno essere oggetto di trasformazione contestuale ed integrata e le rispettive capacità edificatorie potranno fondersi ed organizzarsi funzionalmente.
La richiesta di intervento da parte dei privati deve essere corredata da specifica relazione di fattibilità geologica che deve tenere conto dei contenuti in tal senso della componente geologica, idrogeologica e sismica del PGT.
Per gli interventi previsti sulle aree di concentrazione dell'edificazione individuate in loco si applicano i seguenti parametri:
- numero massimo dei piani : n. 3

- distanza dai confini: ml. 5
- distanza dai fabbricati esistenti alla data di adozione del P.d.R.:
  - pari all'altezza del fabbricato più alto con un minimo di ml. 5 dal confine, se su lotti contermini
  - pari all'altezza del fabbricato più alto con un minimo di ml. 5 se sul medesimo lotto
- distanza fra nuovi fabbricati : ml. 10
- rapporto di copertura: 40%

Quando la capacità edificatoria è trasferita, la cessione gratuita delle aree destinate a servizi è pari al 100% dell'area.
Per la quantificazione della superficie in relazione alla definizione del procedimento abilitativo edilizio (permesso di costruire o piano attuativo), l'estensione dell'area è definita dalla Giunta Comunale in sede di accoglimento della proposta del soggetto interessato, sulla scorta della perimetrazione di un ambito di intervento individuato con riferimento alla situazione orografica e morfologica del territorio e all'assetto delle proprietà
La destinazione d'uso della S.l.p. generata è residenziale o per servizi alle persone.
I diritti edificatori generati ai sensi delle precedenti disposizioni sono sempre liberamente commerciabili.
Le aree di concentrazione dell'edificato, una volta attuate in loco, perdono la loro classificazione originaria di aree per servizi individuata dal P.d.R. e dal Piano dei Servizi e sono classificate, in base al D.M. 1444/68, di categoria B.
Tale capacità edificatoria costituirà l'indennizzo per il proprietario e, ai sensi dell'art. 11 della L.R. n. 12/2005, sarà liberamente commerciabile e trasferibile in altri ambiti edificabili del territorio comunale.
Il predetto meccanismo potrà essere scelto dall'Amministrazione Comunale qualora l'acquisizione delle aree necessarie per la realizzazione dell'opera non sia coperta da disponibilità finanziarie dirette del Comune o della Provincia.

Art. 16
Per gli edifici esistenti in contrasto con le destinazioni di Piano, ricadenti in tutto o in parte in aree destinate alla viabilità e alle infrastrutture, sono ammessi, fino alla utilizzazione pubblica dell'area, solamente interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria senza cambio di destinazione d'uso.

Art. 17
I tracciati viari e le aree a parcheggio di previsione riportati nelle tavole del Piano dei Servizi hanno valore indicativo e devono essere meglio definiti in sede di progetto di opera pubblica.
In tali progetti i calibri stradali dovranno consentire la realizzazione di parcheggi a lato delle carreggiate, nonché ove ciò non sia impedito dalle condizioni fisiche preesistenti, la realizzazione di piste ciclabili, salvo che le stesse non siano già previste in prossimità.
La viabilità prevista può subire parziali modifiche di tracciato, di dimensionamento e di intersezione all'interno delle relative fasce di rispetto, in relazione alle effettive caratteristiche della stessa, da motivare in sede di progetto da approvarsi con delibera di Consiglio Comunale.
Nell'ambito dei Piani Attuativi possono essere previste opere di viabilità destinate al traffico veicolare, pedonale e ciclabile, anche se non indicate nelle tavole del Piano dei Servizi oppure anche a modifica di quelle indicate nelle tavole del Piano medesimo.

Art. 18
I tracciati stradali dovranno essere compatibili con le "direzioni naturali" del terreno, al fine di ridurre il più possibile l'impatto paesistico-ambientale dell'opera rispetto al contesto.
Particolare attenzione dovrà essere posta nella progettazione e nel recupero ambientale delle aree che presentano i più alti livelli di criticità (corsi d'acqua, cascine, aree di frangia a ridosso delle zone urbanizzate); si prescrive, inoltre, la necessità di una progettazione ambientale dettagliata che evidenzi in modo puntuale sia le modalità di inserimento, nonché tutti quegli elementi utili a ricomporre continuità con le forme strutturali del paesaggio interessato.
Le aree di frangia tra l'urbanizzato e la nuova sede stradale dovranno essere sistemate a verde al fine di creare una cintura con funzioni di connessione tra la città, la strada e le zone agricole.
Si rende inoltre necessario analizzare due aspetti, quali la sensibilità paesistica dei luoghi e il grado di incidenza paesistica del progetto; le sensibilità sono: l'interferenza con punti di vista o percorso panoramico e l'inclusione in una veduta panoramica; la componente fondamentale, al fine di valutare l'incidenza di un intervento sull'assetto paesistico del contesto è legata alla dimensione dell'opera e agli elementi progettuali di integrazione con il contesto.

Art. 19
Nelle aree per la viabilità, oltre alle opere stradali e relativi servizi funzionali, possono essere realizzati impianti di verde di arredo stradale, canalizzazioni di infrastrutture tecnologiche (acquedotti, fognature, elettrodotti, gasdotti ecc.), aree di parcheggio e relative stazioni di servizio e rifornimento carburanti, fatte salve norme più restrittive contenute nelle diverse aree normative.
Sono ammesse le attività quali chioschi ed edicole per attività di tipo commerciale.
Tali interventi devono sempre conseguire la valorizzazione dello spazio pubblico ed i relativi progetti devono permettere di valutare il corretto inserimento dell'intervento rispetto all'ambiente circostante e l'attenzione a non alterare le caratteristiche presenti se di pregio.
Nelle aree per la viabilità, costituite da tracciati a fondo chiuso, sono ammesse chiusure o interdizioni all'accesso fino alla loro acquisizione da parte dell'Amministrazione.
I sagrati delle Chiese eventualmente indicati nella cartografia di Piano come viabilità costituiscono pertinenza del servizio religioso.

Art. 20
L'acquisizione delle aree necessarie per le opere afferenti il sistema della mobilità avverrà secondo le vigenti normative.
I sagrati di pertinenza di servizi religiosi non sono assoggettati ad acquisizione da parte del Comune.
La progettazione esecutiva potrà introdurre modifiche non sostanziali al tracciato senza che ciò comporti variante urbanistica.
Le nuove opere di attraversamento stradale e comunque delle infrastrutture a rete, devono essere progettate nel rispetto dei criteri e delle prescrizioni tecniche per la verifica idraulica laddove necessario e prescritto dalle vigenti normative di settore.

14. SOSTENIBILITA' ECONOMICA

Il Piano dei Servizi, dopo aver valutato l'insieme delle attrezzature esistenti, individua una serie di interventi necessari per il loro adeguamento aventi caratteristiche diverse.
In particolare il Piano dei Servizi, valutato l'assolvimento in termini di quantità di aree per attrezzature già previste, individua come necessario attivare un processo di "infrastrutturazione" dei servizi fondamentali che si svolgerà, nei prossimi anni, tramite l'attuazione delle aree di trasformazione urbanistica previste dal Documento di Piano oltre che già programmate dall'A.C. ed in corso di esecuzione.

A tale fine il Piano dei servizi indica alcune strategie così sintetizzabili:
- Redistribuzione dell'offerta di attrezzature in modo più consono alla evoluzione della struttura della popolazione residente.
- Più accentuata gerarchizzazione degli spazi per attrezzature a verde e per lo sport favorendo la concentrazione degli investimenti della collettività in ambiti di più elevato rango per consistenza, caratteristiche e qualità.
- Individuazione di polarità "forti" di servizi alla persona
- Favorire il sistema di connessione ciclabile e pedonale tra i servizi di eccellenza esistenti e previsti completando la rete.
- Favorire una migliore fruizione degli ambiti extraurbani di elevato pregio ambientale e paesistico introducendoli all'interno del sistema di connessioni a rete principale.

Affinché i costi delle opere possano essere sostenibili è necessario attivare tre ordini di processi di attuazione.

Il primo, di carattere ordinario, che vede la realizzazione di parte o tutte le opere indicate all'interno dei Piani Attuativi previsti dal Documento di Piano del PGT (compresi quelli già programmati ed in corso di esecuzione) e il computo del gettito degli oneri di urbanizzazione.

Il secondo percorso è da individuare nel ritorno economico che alcune delle attrezzature previste possono avere nei confronti del promotore. Questa capacità di remunerazione deve essere messa a profitto per la collettività restituendo il plusvalore ottenuto nella gestione del servizio attraverso al partecipazione alla realizzazione di altre attrezzature pubbliche utili per la collettività, in un quadro di trasparenza complessiva.

Potranno essere attivati a tale fine i diversi strumenti messi a disposizione dalla legislazione vigente quali, a puri fini esemplificativi, il Project financing, la attivazione di strutture miste pubblico-private con uno specifico statuto, la attivazione tramite Programmi Integrati di Intervento ecc….

Il terzo è riferito all'applicazione del meccanismo della perequazione, così come descritto all'art. 15 delle norme di attuazione (Cap. 13).

Per quanto concerne il rapporto con gli oneri di urbanizzazione, la legge regionale 12 del 2005, attribuisce ai singoli comuni la facoltà di determinare gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria. Tale facoltà è posta in relazione alle previsioni del Piano dei Servizi (e con esso al Documento di Piano) e del programma triennale delle opere pubbliche.

Nella presente fase si ritiene di mantenere come riferimento il precedente sistema di calcolo degli oneri di urbanizzazione, seppur con le seguenti considerazioni:
- la struttura della tabella degli oneri oggi vigente risente delle prescrizioni legislative e degli anni in cui esse furono emanate, anni nei quali ancora prevaleva la necessità di corredare con sufficienti infrastrutture primarie il territorio, mentre i servizi e le urbanizzazioni secondarie venivano considerate elemento di seconda importanza in termini di priorità;
- oggi, tale condizione, come esprime la legge regionale 12/2005 e prima di essa la l.r. 1/2001 che ha istituito il piano dei servizi, è ribaltata. Gran parte delle aree insediate sono dotate di urbanizzazioni primarie ma risultano carenti di servizi per la collettività;
- l'attuazione delle principali trasformazioni sul territorio avviene con maggiore frequenza con piani attuativi; con tali strumenti la dotazione di urbanizzazioni primarie è sempre assicurata mentre meno efficiente è il sistema di convogliamento delle risorse sulle urbanizzazioni secondarie.

Tutto ciò premesso si ritiene utile sottolineare la necessità, nella definizione degli oneri di urbanizzazione, di incrementare gli oneri dovuti per urbanizzazioni secondarie, mentre possono essere mantenuti stabili gli oneri per le urbanizzazioni primarie (già correttamente dimensionati).

Inoltre è possibile suggerire una revisione dell'incidenza degli oneri per quelle funzioni urbane che si ritiene utile ospitare in relazione alla crescita complessiva dei servizi, pubblici e privati, alla collettività: ci si riferisce in particolare agli oneri per le attrezzature sportive e per lo spettacolo, ecc. ecc..

Un ulteriore elemento di qualificazione degli oneri riguarda la possibilità, oggi formalizzata dalla nuova legge regionale, di incentivare interventi di edilizia bioclimatica e di risparmio energetico agendo sull'importo degli oneri di urbanizzazione: *"I comuni possono prevedere l'applicazione di riduzioni degli oneri di urbanizzazione in relazione a interventi di edilizia bioclimatica o finalizzati al risparmio energetico."*

Sulla base degli attuali oneri di urbanizzazione, si può stimare che nell'arco dei prossimi dieci anni il gettito complessivo (esclusi i contributi di costruzione) potrebbe consentire di coprire circa il 70% del costo dei nuovi servizi previsti, mentre la restante parte sarebbe totalmente finanziata sia tramite l'esecuzione delle pianificazioni attuative in ambiti di trasformazione previsti dal Documento di Piano, sia applicando il già citato meccanismo perequativo, che consente l'acquisizione gratuita almeno delle aree necessarie alla realizzazione delle attrezzature e servizi.

15. RAPPRESENTAZIONE DEGLI ELEMENTI GRAFICI E DI ANALISI DEL PIANO DEI SERVIZI

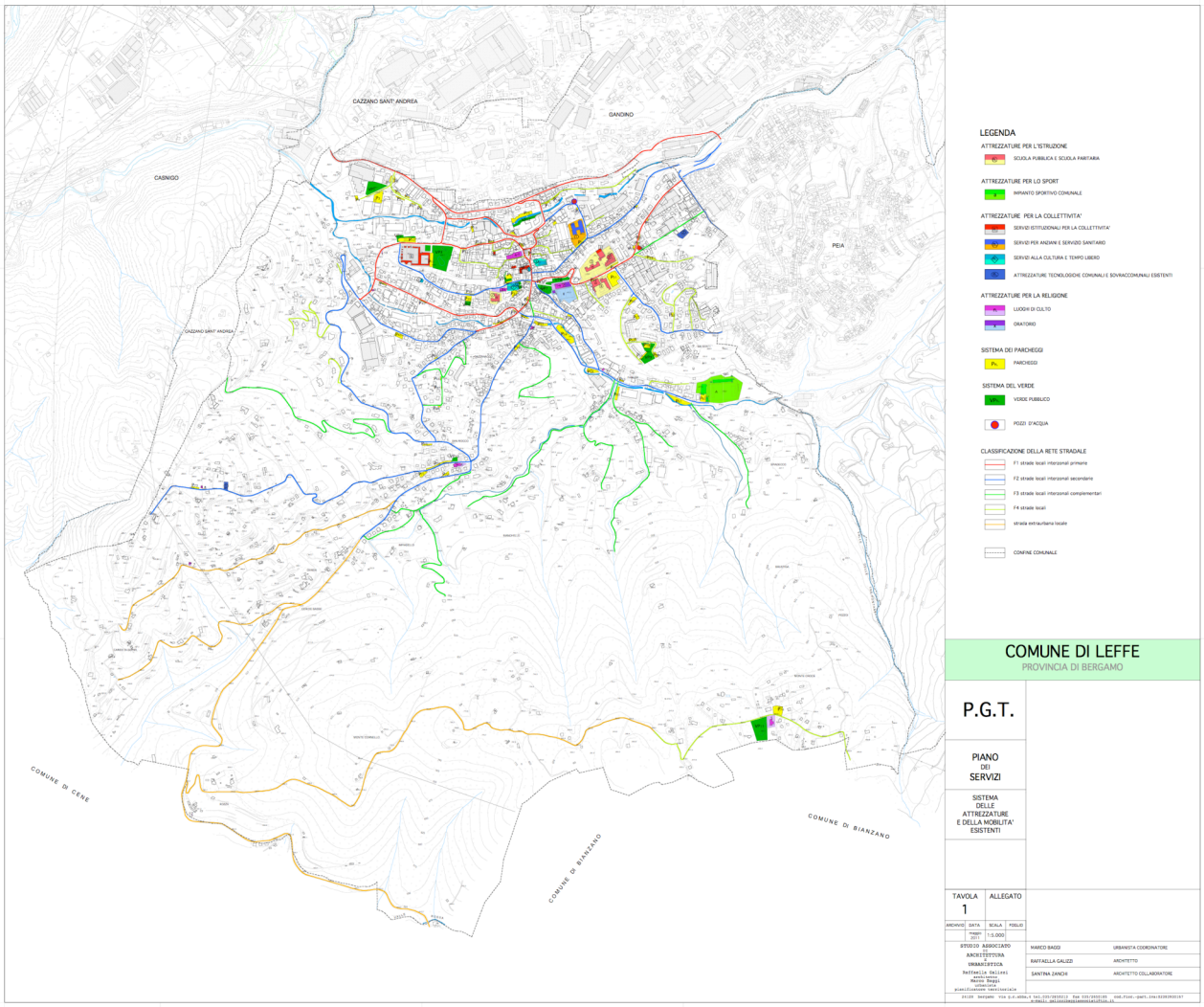


Tavola dei servizi esistenti (scala ridotta dall'originale)

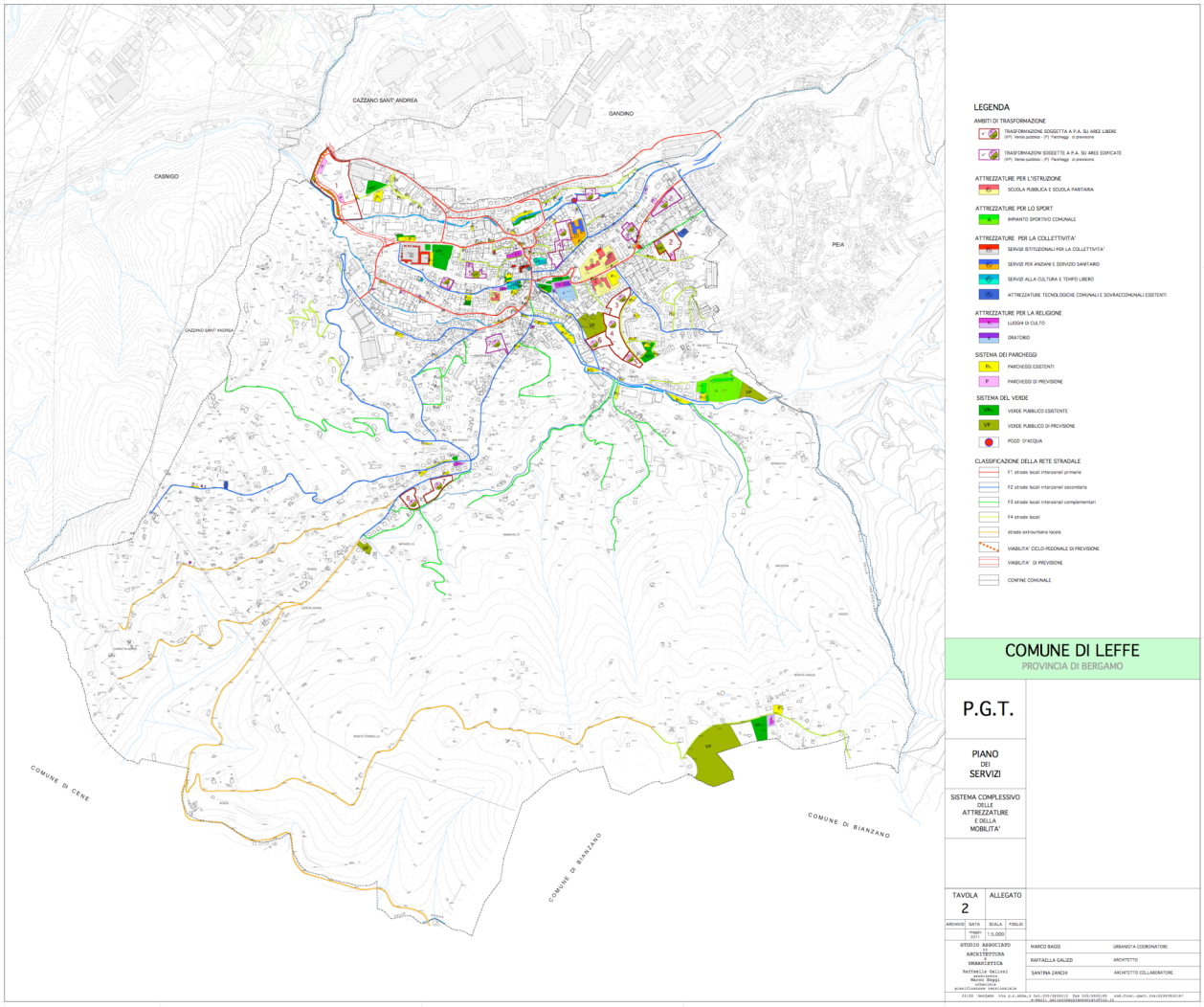


Tavola dei servizi esistenti e previsti (scala ridotta dall'originale)

COMUNE DI LEFFE Provincia di Bergamo	PGT - PIANO DEI SERVIZI	SCHEDE SERVIZI PUBBLICI
Attrezzatura:	SERVIZI ALL'ISTRUZIONE	Scheda N. ④

Ubicazione: Via Locatelli n. 46
Denominazione: Scuola Secondaria di I° Grado Direzione: Istituto Comprensivo di Leffe

Individuazione attrezzatura





Sup. coperta	mq	1.690	Addetti	n.	30
Sup. area	mq	5.590	Alunni	n.	197
Piani fuori terra	n.	2 - 3	Sezioni	n.	9
Posti auto	n.	/			

TIPOLOGIA SERVIZIO
- [X] Struttura singola
- [ ] Offerta multipla
- [ ] Altro

PROPRIETA'
- [ ] Privata
- [X] Pubblica
- [ ] Altro

CARATTERISTICHE URBANISTICHE
- [ ] Dotazioni parcheggi
- [X] Accessibilità ciclo/pedonale
- [ ] Vicinanza centro storico
- [ ] Servizio autobus
- [ ] Prossimità stazione ferroviaria
- [ ] Prossimità ad arterie di traffico veicolari

INFRASTRUTTURE CONNESSE
- [X] Verde Pubblico/parcheggi
- [X] Struttura Pubblica o di uso pubblico
- [ ] Area Residenziale
- [ ] Altro

FATTORE DI QUALITA'

Dotazioni di servizi
- [X] Uffici amministrativi
- [X] Spogliatoi/bagni
- [ ] Infermeria
- [ ] Bar/mensa
- [X] Palestra/campi esterni
- [ ] Sedi associazioni
- [ ] Adeguam. barriere architett.
- [X] Altro-Stazione meteo

Norme di sicurezza
- [X] C.P.I.
- [X] Impianto gas-metano
- [X] Impianto elettrico
- [ ] Impianto idrico-sanitario
- [ ] Impianto ascensori
- [ ] Fascicolo opera
- [ ] Dispositivi anticaduta
- [ ] Norma antisismica
- [X] L. n. 626

FATTORE DI FRUIBILITA'

Utenza
- [ ] Quartiere
- [ ] Comunale
- [X] Sovracomunale

FATTORE DI ACCESSIBILITA'
- [ ] Dislivelli
- [X] Rampe
- [ ] Piattaforme/ascensore
- [ ] Posti auto per diversam. abili

Aree parcheggio
- [ ] Veicolare
- [ ] Moto
- [X] Biciclette
- [ ] Coperte

Aree verdi
- [X] Piantumazioni
- [X] Aiuole
- [ ] Attrezz. esterne
- [ ] Altro

Situazione Manutenzione
- [ ] Buone
- [X] Medie
- [ ] Cattive
- [ ] Pessime
- [ ] Altro

Adeguatezza attrezzatura
- [ ] Insufficiente
- [X] Sufficiente
- [ ] Adeguamento

Scheda tipo del censimento delle attrezzature esistenti (contenuto in altro fascicolo)