

Lettera **h** – Opere di urbanizzazione

definizione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

SOMMARIO

1 - PREMESSE.....	328
2 - CRITERI.....	330
3 - SINTESI CONCLUSIONI.....	334

L.R. 23.04.2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio" - art. 50, comma 1, lett. h): definizione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

1 – PREMESSE

E' necessario precisare che le definizioni, i contenuti tecnici e i metodi per individuare le opere di urbanizzazione contenute nelle presenti "istruzioni tecniche" non trovano immediata applicazione rispetto ai piani urbanistici attuativi previsti nei PRG vigenti. Infatti si applicano solo successivamente all'approvazione del primo piano di assetto del territorio (PAT).

Prima di tale data rimangono efficaci i piani regolatori generali vigenti con i relativi limiti e rapporti di dimensionamento, di cui al Titolo III della LR 61/85, che sono stati recepiti nei suddetti strumenti urbanistici generali.

Conseguentemente, prima dell'approvazione del primo PAT, nei piani urbanistici attuativi (PUA) individuati e disciplinati dal PRG, continueranno ad applicarsi i rapporti di dimensionamento per gli insediamenti stabiliti dall'art. 25 della LR 61/85 in quanto recepiti dallo stesso Piano Regolatore Generale.

Le presenti "istruzioni tecniche" definiscono, ai sensi dell'art. 50 lettera h) della LR 11/2004 "Norme per il governo del territorio", i contenuti tecnici ed i relativi metodi per individuare le opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

Tali istruzioni provvedono a specificare e sviluppare la tipologia di opere che sono da ricondurre tra quelle di urbanizzazione primaria e quelle di urbanizzazione secondaria, specificando la distinzione prevista dalla normativa statale vigente.

Infatti, le opere di urbanizzazione sono definite come l'insieme dei lavori necessari a rendere un'area idonea all'utilizzazione prevista dal Piano Regolatore Comunale. L'articolo 4 della legge 29.09.1964, n. 847 e l'art. 44 della legge 865 del 22.10.1971, le hanno distinte in opere di urbanizzazione primaria e secondaria e ora la medesima distinzione è riportata all'art. 16, comma 7 e segg. del DPR 380 del 6.06.2001, che così le elenca:

- ***opere di urbanizzazione primaria***

- a) strade residenziali;
- b) spazi di sosta o di parcheggio;
- c) fognature;
- d) rete idrica;
- e) rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas;
- f) pubblica illuminazione;

- g) spazi di verde attrezzato;
- h) cavedi multiservizi e cavidotti per il passaggio di reti di telecomunicazioni.

- **opere di urbanizzazione secondaria**

- a) asili nido e scuole materne;
- b) scuole dell'obbligo;
- c) strutture e complessi per l'istruzione superiore all'obbligo;
- d) mercati di quartiere;
- e) delegazioni comunali;
- f) chiese ed altri edifici per servizi religiosi;
- g) impianti sportivi di quartiere;
- h) aree verdi di quartiere;
- i) centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie, tra cui sono ricomprese le opere e costruzioni per lo smaltimento, il riciclaggio, la distruzione dei rifiuti urbani, speciali, pericolosi, solidi liquidi e bonifica di aree inquinate.

Tale articolazione è stata ulteriormente esplicitata con D.G.R. n. 2705 del 24.05.1983 di approvazione della *"Grafia e simbologia regionali unificate per la elaborazione degli strumenti urbanistici"* che, alla tav. 9, abbina una determinata simbologia ad ogni opera di urbanizzazione, di servizi e di impianti di interesse comune.

Per quanto riguarda la determinazione della quantità di opere di urbanizzazione primaria e secondaria da individuare all'interno del P.R.G., questa è rimessa al sistema di dotazioni territoriali secondo i parametri dimensionali di cui al DM 1444/68 come recepiti e modificati dagli artt. 25 e 26 della LR 61/85 (standard di aree per servizi). Dalle indagini statistiche svolte dalla Direzione Urbanistica sulle percentuali di aree per servizi effettivamente realizzate, è emerso non solo che i Comuni hanno realizzato, mediamente, una percentuale al di sotto di quella prevista dal P.R.G. calcolata secondo gli articoli soprarichiamati, ma anche la mancata corrispondenza di tali opere alle esigenze della collettività. Particolarmente sentita come esigenza, è risultata la carenza di aree per il parcheggio e per il verde urbano attrezzato.

Per superare i limiti evidenziati dall'impostazione tradizionale sopra riportata, l'art. 31 della LR 11/2004, collega la determinazione delle "aree per servizi" alla necessità di garantire un adeguato livello di qualità della vita, nonché introduce la possibilità di aggregare gli standard, ridefinirne la quantità in relazione agli ambiti territoriali omogenei, alla necessità del contesto

in cui l'intervento si colloca, al tipo d'intervento e alle esigenze espresse dalla collettività (art. 31, comma 6).

Tali criteri, che saranno successivamente sviluppati in apposito atto d'indirizzo previsto dall'art. 46, comma 1°, lettera b) della LR 11/2004 avente ad oggetto "il dimensionamento dei piani e degli standard di aree per servizi", costituiscono le linee guida anche del presente atto d'indirizzo.

2 – CRITERI

Sulla base delle considerazioni sopra esposte, appare evidente che la distinzione normativa tra opere di urbanizzazione primaria e secondaria (art. 16 del T.U. Edilizia), occorre sia meglio specificata indicando puntualmente la tipologia di opere da ricondurre all'una o all'altra categoria, in funzione sia dell'elenco delle opere indicate dall'art. 31, comma 2, della legge regionale 11/2004, sia in funzione della concreta realizzazione di dotazione di aree per servizi che garantiscano una migliore qualità della vita.

Perché tali criteri siano idonei a soddisfare la qualità urbana, devono tradursi nella realizzazione di opere ed aree per servizi che siano: accessibili, fruibili, dotate di adeguatezza tecnologica e semplicità ed economicità di gestione, evitando quindi di attrezzare aree che non presentino queste qualità prestazionali.

La dotazione per servizi deve superare quindi la logica della determinazione in funzione del mero calcolo quantitativo, indirizzandosi verso la realizzazione di servizi che effettivamente conseguano le finalità per i quali sono realizzati. Ad esempio non potranno più essere computate come dotazione di aree per servizi negli insediamenti residenziali, gli spazi verdi che soddisfano mere esigenze di arredo (aiuole, percorsi, ecc.) e non consentono la loro fruibilità da parte della collettività.

Mentre, non si esclude, che nelle aree di trasformazione industriali, commerciali e direzionali, tali spazi potranno invece costituire le opportune aree per servizi, se adeguatamente strutturate, per consentire o la realizzazione degli interventi di mitigazione ambientale mediante piantumazione di essenze di alto fusto, o spazi verdi connessi alle aree destinate al parcheggio.

Passando quindi alla disamina delle **opere di urbanizzazione primaria**, tra queste sono da ricondurre sicuramente le opere "essenziali e necessarie" per assicurare una adeguata urbanizzazione degli insediamenti e che ne assicurano la funzionalità e la qualità igienico-sanitaria, previste dal T.U. dell'Edilizia, che consistono in:

- strade;

- spazi di sosta o di parcheggio;
- fognature;
- rete idrica;
- rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas;
- pubblica illuminazione;
- spazi di verde attrezzato;
- cavedi multiservizi e cavidotti per il passaggio di reti di telecomunicazioni.

A queste, sono senz'altro da ricondurre quale specificazione delle prime, le seguenti opere:

- opere relative alla messa in sicurezza da un punto di vista idraulico¹ e geologico² dei terreni;
- opere di ripristino ambientale, bonifica ambientale dei terreni.

Sono da assimilare alle **opere di urbanizzazione primaria** una serie di attrezzature riconducibili alla necessità di migliorare la qualità degli spazi urbani ed adeguarli alle innovazioni tecnologiche. Quindi sono parimenti da ritenere "essenziali e necessarie" anche le seguenti categorie di opere:

- raccordi e svincoli stradali;
- barriere antirumore (preferibilmente in terra o con piantumazioni) ed altre misure atte ad eliminare inquinamento acustico (asfalto fonoassorbente);
- formazione di nuclei di vegetazione arboreo-arbustiva, adatti alle caratteristiche climatiche e pedologiche del luogo, con funzione di arricchimento estetico ed ecologico del paesaggio;
- piazzole di sosta per gli autobus;
- piste ciclabili con relativi stalli e percorsi ciclopedonali urbani;
- spazi attrezzati per la raccolta differenziata dei rifiuti urbani (ecopiazzole);
- interventi eco-tecnologici per il trattamento delle acque reflue (fitodepurazione);
- bacini di raccolta per il riuso delle acque piovane.

¹ Per esempio: utilizzo di pavimentazioni drenanti su sottofondo permeabile per i parcheggi, aree verdi conformate in modo tale da massimizzare la capacità di invaso e laminazione; creazione di invasi compensativi; manufatti di controllo delle portate delle acque meteoriche; ecc.

² Per esempio: rilevati e valli artificiali; paramassi, opere di difesa fluviale (briglie e muri di contenimento laterale);

Tali opere sono specificazioni di quelle di urbanizzazione primaria già definite dal T.U. dell'Edilizia, in quanto ad esse strettamente connesse, strumentali e di completamento.

La realizzazione di queste opere è regolata, oltre che dal comma 11 dell'art. 31 della LR 11/2004, anche dall'art. 16 del DPR 380/2001 e dagli articoli 22, 63 e 86 della LR 61/85³ per quanto riguarda sia la dotazione minima negli strumenti attuativi, il loro convenzionamento ed il relativo scomputo, nonché, in luogo della loro realizzazione per gli interventi diretti, all'assoggettamento della corresponsione degli oneri tabellari.

Tale operazione di specificazione delle opere di urbanizzazione primaria, si rende necessaria affinché il nuovo Piano Regolatore Comunale sia in grado di rispondere alle reali esigenze della collettività, prescindendo dall'insoddisfacente criterio di predeterminazione numerica o standardizzata per legge, sino ad oggi seguito. Vi è da aggiungere che l'art. 31, comma 2, della LR 11/2004, nel definire la dotazione di **aree per servizi**, menziona:

- a) l'istruzione;
- b) l'assistenza, i servizi sociali e sanitari;
- c) la pubblica amministrazione, la sicurezza pubblica e la protezione civile;
- d) le attività culturali, associative e politiche;
- e) gli spazi aperti attrezzati a verde per il gioco, la ricreazione, il tempo libero e lo sport, i parchi urbani, le aree boscate pubbliche;
- f) gli spazi aperti di libera fruizione per usi collettivi;
- g) i parcheggi, gli spazi di sosta pubblici; le attrezzature per la mobilità e la rete di percorsi ciclo-pedonali urbani ed extraurbani;
- h) gli elementi di riqualificazione urbana.

Per individuare quali tra le sopraelencate **aree per servizi** debbano essere realizzate contestualmente alle opere di urbanizzazione primaria o quantomeno realizzate in luogo della monetizzazione usualmente applicata per le opere di urbanizzazione secondaria, occorre effettuare un'indagine secondo i seguenti criteri:

- in funzione della realtà territoriale (montagna, mare, ecc.);
- dimensione degli insediamenti urbani;
- esigenze della collettività.

³ Il riferimento alla normativa regionale, essendo in esame un provvedimento per l'abrogazione della medesima, potrebbe non essere attuale. Il relativo contenuto sarà pertanto da ricercare nella normativa regionale sull'edilizia attualmente in discussione.

Tali attrezzature e servizi, oltre a soddisfare i requisiti prestazionali sopra descritti, dovranno essere realizzati secondo un ordine di priorità che l'amministrazione comunale determina in funzione delle peculiari esigenze della collettività e della qualità della vita della comunità locale.

A titolo esemplificativo vengono indicati alcuni degli strumenti attraverso i quali l'A.C. può determinare l'ordine di priorità:

1. analisi delle dinamiche demografiche;
2. studi e/o indagini condotte da apposite strutture comunali (esempio: bisogni culturali, sociali ed assistenziali);
3. ricorso alla "concertazione collettiva" attraverso questionari, anche per via telematica, per acquisire informazioni sui bisogni ed esigenze della collettività;
4. ogni altro strumento di indagine che l'Amministrazione Comunale ritenga di utilizzare.

I risultati di tali indagini, opportunamente elaborati in sede di redazione del piano di assetto del territorio (PAT), consentono di individuare quali sono le attrezzature e servizi che, pur rimanendo opere di urbanizzazione secondaria, soddisfano esigenze di carattere primario.

Le rimanenti attrezzature per servizi indicate all'art. 31, c. 2, della LR 11/2004, che non sono state individuate dal Comune tra quelle di carattere primario, costituiscono la rimanente dotazione di **opere di urbanizzazione secondaria**.

Pertanto sarà il PAT a determinare, quali sono le opere che, in funzione delle reali esigenze documentate dalla collettività, soddisfano i criteri di accessibilità, fruibilità adeguatezza tecnologica e semplicità di gestione, al fine del raggiungimento della dotazione di aree per servizi adeguate alle concrete esigenze della collettività.

Ne consegue che lo *standard primario*, per quanto riguarda i piani urbanistici attuativi (PUA), sarà determinato dal piano di assetto del territorio (PAT), calibrandolo in ragione dei diversi ambiti territoriali omogenei (ATO), come previsto dall'art. 31, comma 6, della LR 11/2004.

Si rammenta che la dotazione complessiva di aree per l'urbanizzazione primaria e secondaria, dovrà essere condotta secondo i metodi di calcolo di cui all'art. 31, comma 3 e seguenti, potendo altresì essere organizzata in funzione dei bisogni primari indicati dalla collettività (comma 6, art. 31) ossia, qualora venga evidenziata la necessità di un certo tipo di attrezzature per servizi (ad esempio servizi per anziani), e vi è la sovradotazione di altre opere (ad esempio scuole dell'obbligo), la dotazione delle attrezzature per servizi potrà prevedere l'accorpamento dell'una e dell'altra, realizzando solo il tipo di opere necessarie per i bisogni del singolo comune. Negli esempi sopra indicati, le scuole inutilizzate possono essere convertite

per uso collettivo, oppure un campo da calcio in centro urbano può essere convertito in verde urbano attrezzato, ecc. sempre in funzione della concreta fruibilità collettiva.

3 – SINTESI CONCLUSIONI

1. Le **opere di urbanizzazione primaria e secondaria** sono individuate nel PAT, che ne prevede anche alla loro quantificazione e delinea le caratteristiche che le medesime devono avere per soddisfare i criteri di fruibilità, accessibilità in funzione del soddisfacimento del carattere di prestazionalità;
2. Tutte le **aree per attrezzature e servizi** devono essere differenziate in **Primarie** e **Secondarie** sulla base di apposite indagini come indicato al Cap. 2, da realizzare in funzione delle esigenze primarie individuate dalla collettività.
3. Il parcheggio e il verde attrezzato sono da considerare sempre come *opera di urbanizzazione primaria* da realizzare secondo le quantità fornite dall'art. 31, c. 3, della LR 11/2004, come saranno successivamente esplicitate in apposito atto d'indirizzo previsto dall'art. 46, comma 1°, lettera b) della LR 11/2004 avente ad oggetto "il dimensionamento dei piani e degli standard di aree per servizi".