Parte VI
La sintesi del Piano dei Servizi
(*a cura di Alberto Benedetti, Massimo Rossati, Giorgio Graj*)

1. La propedeusi delle scelte: le attività ricognitive del Piano dei Servizi

1.1. Un'offerta di servizi in bilico tra dotazioni quantitative e prestazionali

L'impalcatura analitica assunta nella fase ricognitiva del Piano dei Servizi, cosi come i suoi esiti, rispecchiano una decisa adesione al precetto della disciplina regionale condensata nella Lr. 12/2005 e s.m.i. che al c. 3, art. 9 assegna al piano dei servizi il ruolo di valutare "*prioritariamente l'insieme delle attrezzature al servizio delle funzioni insediate nel territorio comunale, anche con riferimento a fattori di qualità, fruibilità e accessibilità*"; di conseguenza, il censimento dei servizi è stato articolato per categorie, stimandone l'accessibilità per il target corrispondente e l'effettiva fruibilità rispetto alle prescrizioni superficiali di legge[1], oltre a riscontrare le peculiarità dell'«*offerta di servizi pubblici e privati*» che, in più d'un'occasione, ha evidenziato come la prestazionalità del servizio non sia solo e strettamente dipendente dalle sue doti di superficie.
In effetti un panorama esteso dei servizi in atto, confrontato (e rivalutato) con le "geografie dei bisogni"[2], va inteso quale strumento di supporto e controllo dell'agire comunale: il giudizio sulle prestazioni reali dei servizi esistenti e sulla strategicità delle previsioni in essere è, infatti, la miglior mappa per supportare le scelte di piano, focalizzando le (poche) risorse disponibili sugli interventi prioritari di realizzazione o riqualificazione dell'esistente, ed eventualmente svincolando aree da vincoli a servizi imposti dagli strumenti previgenti, ove non se ne riscontrasse un effettivo fabbisogno[3].
La successiva sintesi degli esiti analitici fa affiorare i tratti salienti della situazione dei servizi, fornendo il quadro su cui operare decisioni, per la cui ricostruzione verranno ora riportati in primo luogo i computi quantitativi e, poi, una sintesi delle valutazioni sullo stato qualitativo e fruitivo.

1.1.1. *Lo stato attuale della dotazione quantitativa*

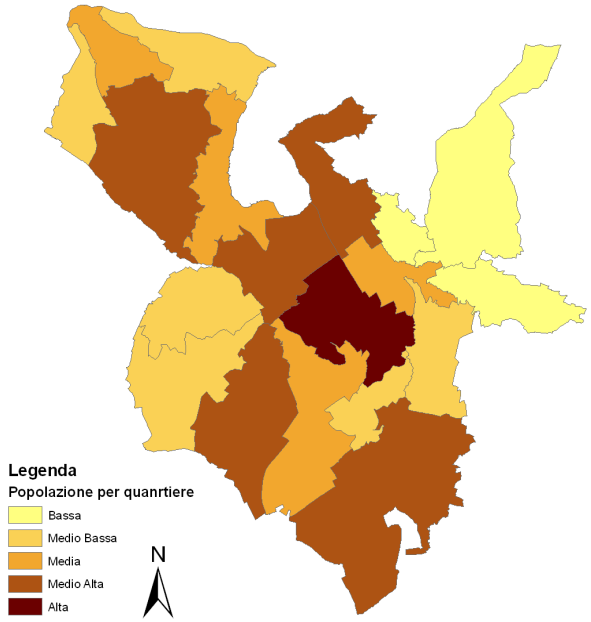
Il riconoscimento della dotazione di servizi, quale elemento di rilievo nella determinazione della qualità della vita degli insediati, genera una prima stima della dotazione quantitativa rispetto alla distribuzione della popolazione sul territorio, cosi da verificare la capacità di risposta del network prestazionale comasco alla domanda potenzialmente emergente; perciò è utile richiamare la situazione anagrafica per quartieri, accompagnata da una cartografia esplicativa e da alcune osservazioni emerse in precedenza.

ID	*Quartiere*	*Popolazione*	*% sul totale*	*Circoscrizione*	*% sulla pop. di circoscrizione*
1	Albate	5.693	6,98	1	73,89
2	Breccia	3.317	4,07	3	18,57
3	Camerlata	4.862	5,96	3	27,22
4	Camnago Volta	1.402	1,72	4	100,00
5	Civiglio	727	0,89	9	48,27
6	Como Borghi	12.886	15,80	6	100,00

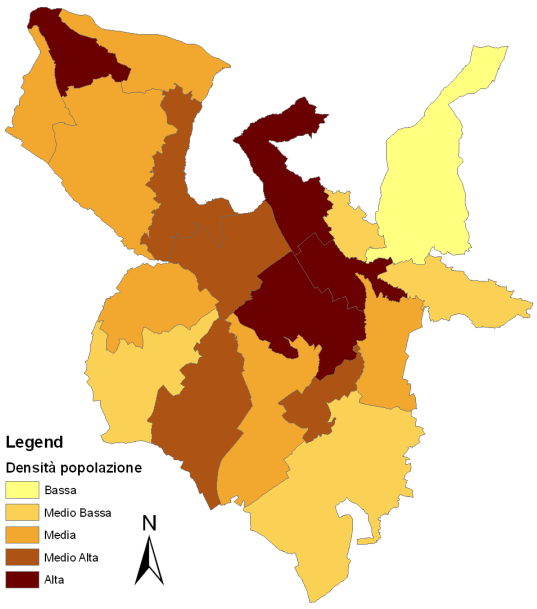
[1] Vale a dire "*una dotazione minima di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblici o generale pari a 18 mq/ab*" (c. 3, art. 9, Lr. 12/2005).
[2] Che s'esprimono in termini differenziati nello spazio comunale.
[3] A causa della sentenza della corte costituzionale n. 179/1999, che sanciva sia la decadenza quinquennale dei vincoli ablativi, preordinati all'esproprio, sia l'obbligo del derivante indennizzo al proprietario ingiustamente limitato nell'uso della proprietà privata, oltre agli ulteriori disposti amministrativi che hanno disposto l'onere della motivazione puntuale (caso per caso) alla reiterazione del vincolo decaduto e, infine, per la Lr. 12/2005 che richiede l'espressa individuazione della fonte finanziaria da cui attingere per la remunerazione dei nuovi vincoli per servizi (o della loro reiterazione).

7	Como centro	6.105	7,49	7	58,81
8	Como est	4.807	5,89	5	40,58
9	Como nord	7.038	8,63	5	59,42
10	Como ovest	4.275	5,24	7	41,19
11	Garzola	779	0,96	9	51,73
12	Lora	2.700	3,31	2	100,00
13	Monte Olimpino	5.923	7,26	8	38,81
14	Muggiò	2.011	2,47	1	26,11
15	Ponte Chiasso	2.367	2,90	8	15,51
16	Prestino	3.461	4,24	3	19,38
17	Rebbio	6.222	7,63	3	34,83
18	Sagnino	4.076	5,00	8	26,70
19	Tavernola	2.897	3,55	8	18,98
	Tot popolazione	**81.548**	**100,00**		

Carta di classificazione degli isolati per popolazione residente (Natural Breaks[4])



Carta di classificazione degli isolati per densità di popolazione residente (Natural Breaks)



La distribuzione sul territorio della popolazione si concentra nei quartieri centrali, specie a Como Borghi col 15,80%; risultano meno popolate le situazioni più periferiche (Ponte Chiasso, Tavernola, Prestino, Breccia, Muggiò, Lora) e, in particolar modo, l'area collinare orientale (Camnago Volta, Garzola e Civiglio).
Confrontando l'entità numerica con l'estensione d'ogni quartiere è stata poi ottenuta la densità di popolazione, cosi da cogliere le situazioni ove eventuali necessità di servizi acquistino priorità non solo per rispondere alla domanda emergente ma anche per garantire le maggiori dotazioni di servizi in spazi densamente popolati: in tal senso, i quartieri di Como Borghi, Como est, Como nord e Sagnino presentano la maggiore densità, seguiti da Como centro, Como ovest, Rebbio, Muggiò.
Vediamo nel seguito come si componga l'offerta di servizi dopo la loro classificazione, trattando poi in termini differenziati le categorie di funzionalità locale e quelle d'interesse sovralocale, cosi da poter differenziare l'effettiva risposta ai bisogni della quotidianità dai bisogni della popolazione gravitante, derivanti dal ruolo di capoluogo di provincia.

[4] La procedura di *Natural Breaks* consente di minimizzare la varianza tra le classi.

Categoria	***I***	***Istruzione inferiore***
Tipo	1	Asilo nido
Tipo	2	Scuola materna
Tipo	3	Scuola primaria
Tipo	4	Scuola secondaria di primo grado
Tipo	5	Plesso scolastico
Tipo	6	Attrezzature scolastiche in disuso
Categoria	***II***	***Attrezzature di interesse comune***
Tipo	1	Chiese e monumenti
Tipo	2	Oratori
Tipo	3	Attrezzature sociali, assistenziali, religiose, culturali, sanitarie
Tipo	4	Attrezzature amministrative e locali di gestione
Tipo	5	Servizi legati al sistema della sicurezza
Tipo	6	Edilizia residenziale pubblica
Categoria	***III***	***Spazi pubblici a parco, per il gioco e lo sport***
Tipo	1	Parchi urbani attrezzati
Tipo	2	Giardini di quartiere
Tipo	3	Verde sportivo
Tipo	4	Altro verde (prati, orti comunali, lavatoi, piazze con annesso verde ecc…)
Tipo	5	Aiuole stradali e rotatorie
Categoria	***IV***	***Parcheggi pubblici e di uso pubblico***
Tipo	1	Parcheggi pubblici di servizio alla residenza
Tipo	2	Parcheggi di servizio agli insediamenti produttivi
Tipo	3	Parcheggi di servizio agli insediamenti commerciali
Tipo	4	Parcheggi a piano singolo o multipiano a pagamento
Categoria	***V***	***Attrezzature pubbliche di interesse generale***
Tipo	1	Istruzione superiore
Tipo	2	Istruzione universitaria
Tipo	3	Attrezzature sanitarie ospedaliere
Tipo	4	Aree verdi o parchi di interesse generale
Tipo	5	Servizi di interesse generale e sovracomunale
Categoria	***VI***	***Servizi tecnologici***
Tipo	1	Servizi di supporto all'acquedotto
Tipo	2	Servizi di supporto agli impianti tecnologici
Tipo	3	Servizi per l'ecologia
Categoria	***VII***	***Cimiteri***
Categoria	***VIII***	***Piazze o percorsi pedonali d'elevata fruizione***
Categoria	***IX***	***Sedi di erogazione aggiuntiva di servizi extra orario ordinario, per iniziativa di altri soggetti (privati e/o misti)***

La valutazione, disaggregata per quartieri, della dotazione di servizi è stata effettuata rifacendosi alle prescrizioni della Lr. 12/2005 e delle ormai abrogate Lr. 51/1975, e Lr. 01/2001 per quelle dotazioni un tempo ricadenti sotto la definizione di standard, vale a dire istruzione, attrezzature collettive, verde pubblico, e parcheggi così da valutare, attraverso il raffronto con la popolazione insediata per quartiere, il fabbisogno pregresso e quello insorgente rispetto ai diversi regimi giuridici, valutando così la dotazione dei servizi in essere.
Dal censimento dei servizi, adeguatamente integrato in base alle modalità indicate nella Parte III, cap. 1 della presente relazione del Piano dei servizi, emerge la dotazione seguente:

a) i servizi all'istruzione coinvolgono 72 istituti, di cui 70 attivi[5], cosi ripartiti:
   - 11 scuole dell'infanzia di cui 7 pubbliche, per una superficie complessiva di 28.622 mq;
   - 22 scuole materne di cui 19 pubbliche, per un totale di 54.782 mq;
   - 12 scuole primarie di cui 11 pubbliche, per 58.089 mq;
   - 3 scuole secondarie di primo grado, tutte pubbliche, per un totale di 31.714 mq;
   - 22 plessi scolastici di cui 14 pubblici, variamente organizzati per offerta formativa dalla materna fino alla secondaria di primo grado (nello specifico, rinvenibile in 14 casi), per un totale di 144.477 mq;

b) le attrezzature d'interesse collettivo a loro volta suddivise in: ***i***) chiese e monumenti; ***ii***) oratori; ***iii***) attrezzature sociali, religiose, culturali e sanitarie; ***iv***) attrezzature amministrative e locali di gestione; ***v***) servizi legati al sistema della sicurezza; ***vi***) edilizia residenziale pubblica, sono quantificate in:
   - ben 37 strutture religiose legate al culto cattolico, ripartite in chiese, cappelle e istituti, che denotano un profondo radicamento nel tessuto cittadino,
   - accompagnate da 26 oratori parrocchiali ben ripartiti sul territorio;
   - 36 organismi di carattere monumentale, tra cui torri, palazzi, ville storiche e chiese di particolare pregio architettonico, a testimone dell'elevata valenza storica, architettonica, culturale di cui il territorio comasco può far vanto;
   - 237 strutture diversamente ripartite (per prestazione offerta) in sociali, religiose, culturali e sanitarie[6] e amministrative, altre 17 per 85.692 mq (attrezzature della sicurezza, ospitano i corpi di polizia, carabinieri, vigili del fuoco, guardia di finanza ed esercito), a cui vanno aggiunti 3.849 alloggi (ripartiti tra Erp e Aler), costitutivi del patrimonio residenziale pubblico, pari al 28% di quello della intera estensione provinciale;

c) la dotazione di verde pubblico e spazi pubblici a parco, per il gioco e per lo sport copre ben 789.596 mq, ripartiti in 439.814 mq di giardini di quartiere, parchi urbani attrezzati, verde d'arredo e altri tipi di verde (orti urbani, spazi di risulta), e 349.782 mq di impianti sportivi di varia natura, ripartiti in 53 strutture distribuite sul territorio comunale;

d) la rete della sosta coinvolge parcheggi di servizio alla residenza (280.274 mq) e agli insediamenti produttivi e commerciali (67.497 mq); il computo comprende l'intera sosta autorizzata, escludendo tutti gli spazi riconducibili all'uso prettamente privato e ricadenti dentro proprietà private di qualunque natura, mentre l'offerta di sosta temporanea a servizio dei city users è riconducibile ai 3.327 posti auto offerti dagli autosilo e dai grandi parcheggi a raso a pagamento, su una superficie fondiaria di 60.727 mq;

e) le attrezzature pubbliche d'interesse generale coinvolgono tutte le strutture che, in funzione della rilevanza o della tipologia offerta, servono anche interessi sovralocali[7] tra cui gli istituti di formazione superiore (184.370 mq) e universitari (52.990 mq), le attrezzature sanitarie ospedaliere (228.250 mq) e i parchi d'interesse generale (per ben 10.549.514 mq, in larga parte riconducibili al Parco regionale della Spina Verde), oltre all'ampio ventaglio di servizi assistenziali e amministrativi, facendo computare in complesso 11.206.071 mq di servizi d'interesse sovra locale;

f) da ultimo sono stati identificati gli elementi di rete dei servizi sussidiari, riconducibili alle sedi del volontariato e dell'associazionismo e quantificabili in 208 enti, ricondotti alle quattro tipologie: ***i***) sportivi, ***ii***) assistenziali, ***iii***) culturali, ***iv***) religiosi; rispetto alle prestazioni fornite dall'ente comunale, sono funzioni da considerarsi come espressione degli interessi e necessità espresse dalla società, e per il loro importante ruolo ricreativo e prestazionale, incidente sulla percezione della qualità della vita comense.

Di seguito, viene descritta la stima della dotazione di servizi primari, suddivisi per quartiere:

[5] Quattro sono le strutture attualmente in disuso.

[6] La cui polverizzazione sul territorio e il cui grado di commistione con le altre funzioni urbane rende problematica la stima della superficie (e in qualche modo superflua, dato il carattere prestazionale e parzialmente aspaziale delle strutture amministrative e dei locali di gestione).

[7] Tali dotazioni, oltre a rappresentare un servizio di pregio per la popolazione residente, palesano il ruolo di capoluogo di provincia che fa di Como un polo attrattore a scala territoriale.

ID	Quartiere	Istruzione (mq)	Interesse collettivo (mq)	Verde/gioco/sport (mq)	Parcheggi (mq)	Dotazione totale (mq)
1	Albate	22.587	14.868	29.494	8.177	75.126
2	Breccia	22.638	4.496	71.423	16.321	114.878
3	Camerlata	26.352	40.103	74.685	33.796	174.937
4	Camnago Volta	789	12.569	3.554	4.533	21.445
5	Civiglio	2.887	3.001	1.599	2.958	10.445
6	Como Borghi	42.525	108.899	21.653	43.280	216.358
7	Como centro	31.265	50.601	27.784	23.971	133.621
8	Como est	9.596	88.012	790	11.984	110.381
9	Como nord	15.719	29.185	28.675	13.897	87.476
10	Como ovest	21.794	33.465	174.670	14.273	244.203
11	Garzola	0	1.951	457	930	3.337
12	Lora	13.972	70.894	27.823	7.000	119.689
13	Monte Olimpino	12.676	13.135	23.823	12.654	62.288
14	Muggiò	12.586	5.683	56.916	508	75.694
15	Ponte Chiasso	4.979	11.246	11.571	7.279	35.075
16	Prestino	11.675	11.361	47.840	14.246	85.121
17	Rebbio	28.988	73.888	75.119	35.554	213.549
18	Sagnino	22.347	30.224	30.421	14.132	97.124
19	Tavernola	14.309	44.386	81.300	14.731	154.726
Territorio comunale		***317.684***	***647.967***	***789.596***	***280.225***	***2.030.449***

	Istruzione	Interesse collettivo	Verde gioco e sport	Parcheggi	Totale
1	– 3.031	– 7.904	– 55.901	– 8.902	– 75.738
2	7.712	– 8.772	21.668	6.370	26.978
3	4.473	20.655	1.755	19.211	46.094
4	– 5.520	6.961	– 17.476	328	– 15.708
5	– 384	93	– 9.306	777	– 8.820
6	– 15.462	57.355	– 171.637	4.622	– 125.121
7	3.793	26.181	– 63.791	5.656	– 28.161
8	– 12.035	68.784	– 71.315	– 2.437	– 17.004
9	– 15.952	1.033	– 76.895	– 7.217	– 99.031
10	2.557	16.365	110.545	1.448	130.916
11	– 3.505	– 1.165	– 11.228	– 1.407	– 17.306
12	1.822	60.094	– 12.677	– 1.100	48.139
13	– 13.977	– 10.557	– 65.022	– 5.115	– 94.671
14	3.537	– 2.361	26.751	– 5.525	22.403
15	– 5.672	1.778	– 23.934	178	– 27.650
16	– 3.899	– 2.483	– 4.075	3.863	– 6.595
17	989	49.000	– 18.211	16.888	48.666
18	4.005	13.920	– 30.719	1.904	– 10.890
19	1.273	32.798	37.845	6.040	77.956
Totale	***– 49.276***	***+ 321.775***	***– 433.624***	***+ 35.581***	***– 125.544***

Un'ulteriore chiave di lettura concerne le situazioni di maggior criticità nei diversi quartieri, cosi da rappresentare una geografia delle priorità d'intervento riportando, nella successiva tabella di valutazione sintetica – oltre alla quantificazione dei servizi esistenti, della popolazione insediata e del fabbisogno pregresso (rispetto ai 18 mq/ab. previsti dalla Lr. 12/2005), della potenzialità insediativa residenziale dei piani attuativi previsti in seno allo strumento urbanistico vigente[8], della dotazione di aree soggette a vincolo preordinato all'esproprio dal piano precedente – l'entità degli abitanti teoricamente insediabili una volta realizzati i servizi di previsione su tutte le aree vincolate, parametro qui considerato solo per valutare in che misura le precedenti previsioni di Prg siano sovra o sottodimensionate rispetto ai bisogni, potendo cosi valutare eventuali strategie di gestione delle aree interessate[9].
Si riporta di seguito la situazione riscontrata per ogni quartiere in cui è suddiviso il territorio comunale.

Quartiere	***Albate***	***Breccia***	***Camerlata***	***Camnago***	***Civiglio***	***Borghi***	***Centro***
Id	1	2	3	4	5	6	7
Popolazione residente	5.693	3.317	4.862	1.402	727	12.886	6.105
Servizi esistenti	75.126	114.878	174.937	21.445	10.445	216.358	133.621
Fabbisogno arretrato (ex Lr. 12/2005)	– 27.348	55.172	87.421	– 3.791	– 2.640	– 15.590	23.731
Servizi non attuati	310.147	186.690	137.660	14.694	12.447	55.026	13.235
Popolazione insediabile (ex Lr. 12/2005)	15.711	13.437	12.504	606	545	2.191	2.054
Popolazione teorica insediabile da piani attuativi previsti da prg vigente	1.213	38	1.170	11	0	656	728
Saldo	***Negativo***	***Positivo***	***Positivo***	***Negativo***	***Negativo***	***Negativo***	***Positivo***

Quartiere	***Como est***	***Como nord***	***Como ovest***	***Garzola***	***Lora***	***Monte O.***	***Muggiò***
Id	8	9	10	11	12	13	14
Popolazione residente	4.807	7.038	4.275	779	2.700	5.923	2.011
Servizi esistenti	11.0381	87.476	244.203	3.337	119.689	62.288	75.694
Fabbisogno arretrato (ex Lr. 12/2005)	23.856	– 39.208	167.254	– 10.685	71.089	– 44.326	39.496
Servizi non attuati	153.691	11.037	51.755	19.499	69.372	125.914	44.767
Popolazione insediabile (ex Lr. 12/2005)	9.864	0	12.167	490	7.803	4.533	4.681
Popolazione teorica insediabile da piani attuativi previsti da prg vigente	321	0	69	0	0	145	368
Saldo	***Positivo***	***Negativo***	***Positivo***	***Negativo***	***Positivo***	***Negativo***	***Positivo***

[8] Prevedendo un indice d'affollamento di 140 mc/ab. (cfr. par. 1.1. e 1.2, Parte VIII del Documento di Piano).
[9] Ricerca di nuovi lotti per infittire la rete dei servizi, piuttosto che la mutazione della destinazione d'uso dei lotti sottoposti a vincolo dal precedente piano.

Quartiere	***Ponte Chiasso***	***Prestino***	***Rebbio***	***Sagnino***	***Tavernola***
Id	15	16	17	18	19
Popolazione residente	2.367	3.461	6.222	4.076	2.897
Servizi esistenti	35.075	85.121	213.549	97.124	154.726
Fabbisogno arretrato (ex Lr. 12/2005)	– 7.531	22.823	101.553	23.756	102.580
Servizi non attuati	58.205	52.369	264.575	65.543	173.555
Popolazione insediabile (ex Lr. 12/2005)	2.815	4.177	20.340	4.961	15.341
Popolazione teorica insediabile da piani attuativi previsti da prg vigente	0	0	2.004	148	0
Saldo	***Negativo***	***Positivo***	***Positivo***	***Positivo***	***Positivo***

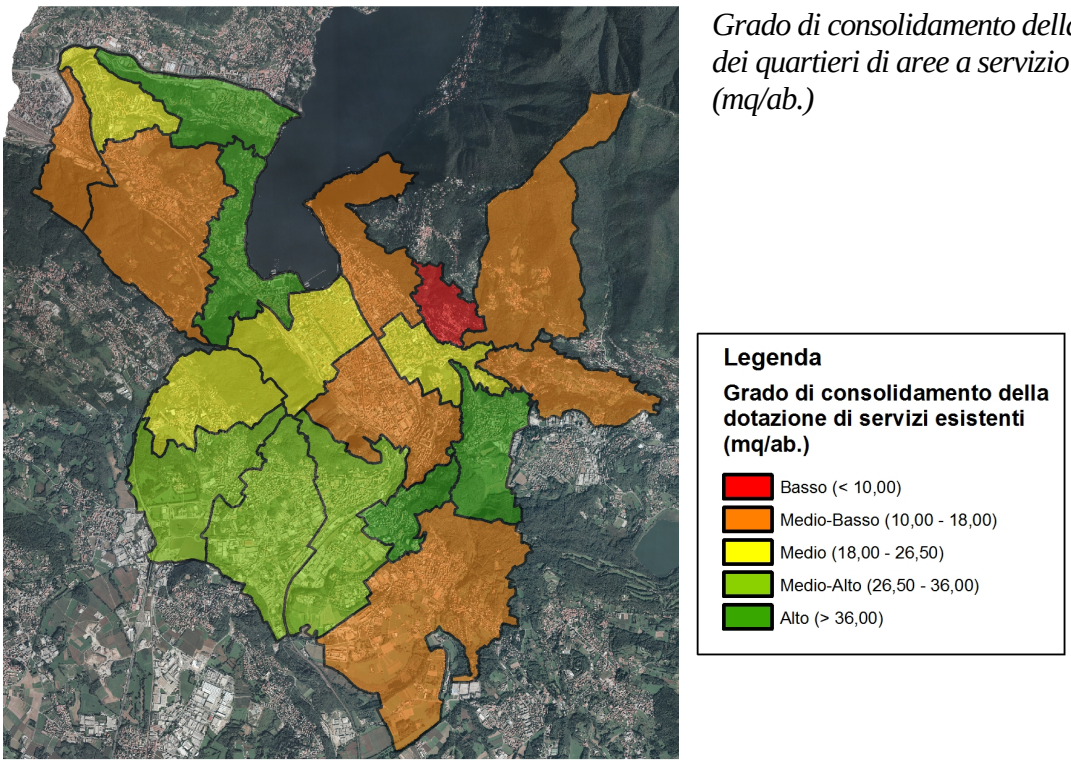
Facendo riferimento allo stato attuale della dotazione quantitativa dei servizi presenti, emerge che:

i) 8 quartieri su 19 sono carenti di quantità previste dalla vigente strumentazione generale, nell'ordine: Albate (– 27.347 mq), Camnago Volta (– 3.791 mq), Civiglio (– 2.640 mq), Como Borghi (– 15.590 mq), Como nord (– 39.208 mq), Garzola (– 10.685 mq), Monte Olimpino (– 44.326 mq), Ponte Chiasso (– 7.531 mq);

ii) la parte orientale del territorio comunale è per lo più caratterizzata da medio – bassi gradi di consolidamento della dotazione di servizi;

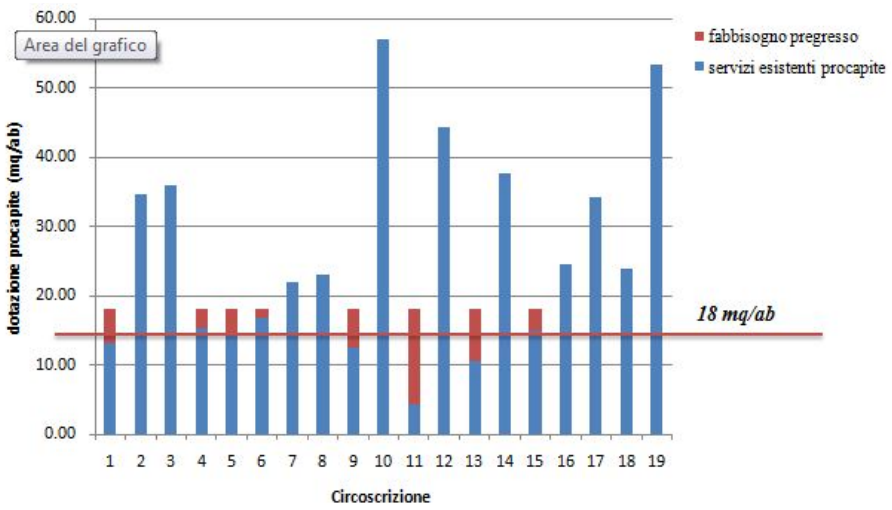
iii) valori sotto i parametri minimi normativi vigenti interessano dapprima gli ambiti immediatamente prossimi alla città murata di Como nord e Como Borghi, per i quali incide anche l'elevata densità abitativa, fino agli ambiti più periferici di Garzola, Civiglio e Camnago Volta; mentre Como est presenta valori compresi entro il range normativo vigente;

iv) due ulteriori ambiti periferici, che identificano realtà più isolate e a se stanti, presentano criticità dal punto di vista delle disponibilità pro capite : Ponte Chiasso e Monte Olimpino a nord/ovest, e a sud/ovest Albate (per cui risulterebbe opportuna una risoluzione endogena delle carenze constatate).



Grado di consolidamento della dotazione dei quartieri di aree a servizio esistenti (mq/ab.)

Stato attuale dei servizi rispetto ai dettami della normativa vigente



All'esame del profilo tipologico in base alla soglia minima ex Lr. 51/1975 (= 26,5 mq/ab.: soglia assunta perché più gravosa rispetto ai 18 mq/ab. della Lr. 12/2005), le attrezzature per verde, gioco e sport risultano carenti (– 433.624 mq) cosi come l'istruzione (tuttavia, solamente con un deficit di – 49.276 mq) mentre gli altri servizi risultano adeguati, facendo oltretutto constatare dei surplus sotto il mero profilo quantitativo: + 266.564 mq per servizi d'interesse collettivo, + 35.381 mq per parcheggi.
In particolare, occorre evidenziare il fatto che:

a) le attrezzature per il verde, il gioco e lo sport risultano carenti in 14 quartieri su 19; per quanto concerne la dotazione di verde urbano, infatti, seppur essa risulti più che ragguardevole, a detta di legge[10] non sembrerebbe bastevole e andrebbe integrata per un ammontare di 433.624 mq; tuttavia, si tratta di una carenza non così semplicemente ovviabile tramite interventi di potenziamento e, oltretutto, non così incombente laddove si consideri l'ampia dotazione di verde territoriale, in parte direttamente fruibile, di cui la città gode;
b) sempre sotto lo stretto profilo quantitativo, il servizio dell'istruzione risulta carente per 10 quartieri su 19, anche se la stima per quartiere, proprio per i caratteri intrinseci e per le economie di scala necessarie al funzionamento di tale particolare attrezzatura, non è né probante né appropriata;
c) anche i servizi d'interesse collettivo risultano carenti in 6 quartieri su 19 (egualmente in questo caso, al pari dell'istruzione, non è detto che la constatazione della carenza generi effettivi problemi, stanti i caratteri e la scala delle attrezzature coinvolte);
d) è invece fatto assai più grave che le carenze di parcheggi si constatino ancora in 7 quartieri su 19;
e) dunque, il saldo complessivo dei servizi risulta negativo per circa 125.544 mq[11]; di conseguenza, in linea del tutto teorica, considerato che le aree vincolate per servizi ancora non attuati ammontano a 1.820.181 mq, e detratti i 125.544 mq di aree necessarie a soddisfare il fabbisogno arretrato di servizi, rimangono oltre 1.690.000 mq che l'Amministrazione, in coerenza con le proprie linee strategiche, deve valutare per un'eventuale riclassificazione.

1.1.2. *I servizi non attuati e i fabbisogni arretrati e insorgenti*

I termini d'insediabilità dello strumento urbanistico vigente, non corrispondenti alla reale capacità insediativa residenziale né per l'edificato esistente né per le residue possibilità edificatorie di Piano (cfr. par. 1.1., Parte VIII della relazione del Documento di piano), sembrano aver generato un vincolo di aree per servizi che eccede i parametri minimi ex lege, per lo più ipotizzando occasioni di riqualificazione urbana mai innescate: basti infatti considerare che *il 48% circa della aree vincolate a servizio in seno allo strumento urbanistico vigente è*

[10] Pur abrogata, come la Lr. 51/1975.
[11] (– 433.624 mq) di verde, gioco e sport (– 49.276 mq) d'istruzione (+ 266.564 mq) d'interesse collettivo (+ 35.581 mq) di parcheggi.

ormai decaduto rispetto alla vigenza quinquennale, interessando una superficie complessiva di *1.820.181 mq a servizio non ancora attuati*, il che esprime una potenzialità[12] che va ben oltre:

x) sia la capacità insediativa dell'attuale strumento urbanistico generale, nel caso in cui tutta la programmazione attuativa venisse posta in attuazione, assommata all'entità della popolazione gravitante sul territorio comunale che usufruisce degli spazi pubblici di cui la città è dotata[13],

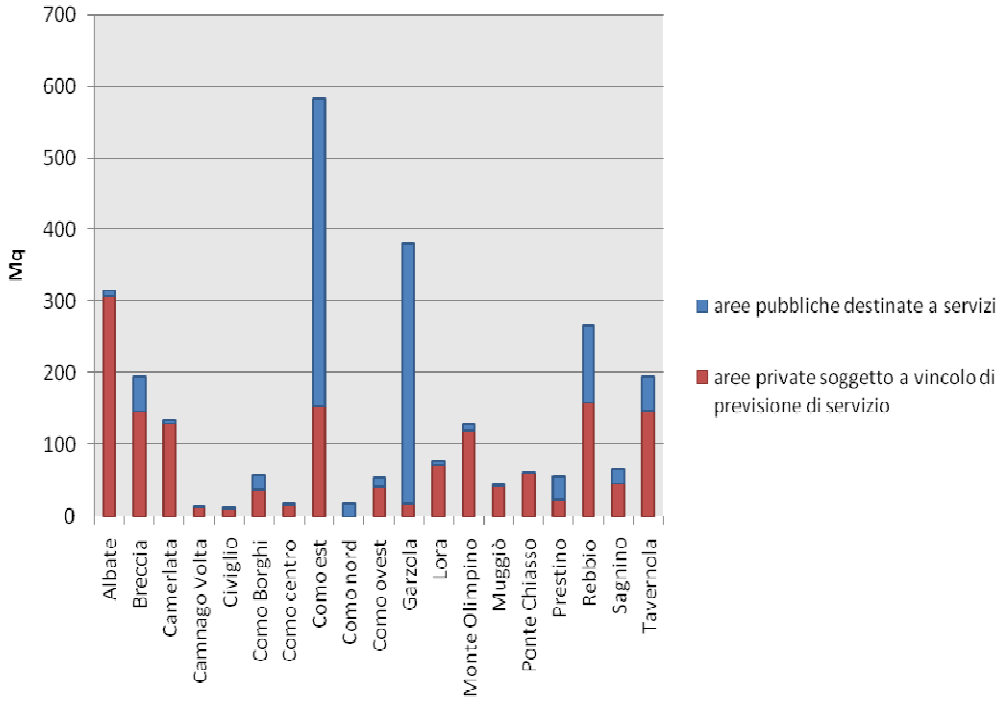
y) sia la domanda generabile dai termini di crescita della popolazione, prospettati per i prossimi tre lustri.

Tali stime dunque, se in prima battuta pongono in evidenza le *ingenti quantità di aree per servizi inattuate*, che generano porosità e incompiutezze all'interno della maglia urbana comasca, evidenziano anche in primo piano il nodo della grande quantità di vincoli decaduti e delle particolari difficoltà di reiterarli.

Del resto, sull'eccedenza delle previsioni di aree per servizi nello strumento urbanistico generale vigente ha inciso anche la vecchia consuetudine tecnico/operativa (tanto ideologica nel comprimere la proprietà privata così come fideistica nel ritenere che la città pubblica fosse ottenibile con i vincoli pubblici), volta a salvaguardare le aree libere dall'edificazione attraverso la mera apposizione di vincoli per attrezzature pubbliche o di interesse pubblico senza che, tuttavia, tale scelta fosse stata preceduta dalla concreta ed effettiva valutazione della strategicità e conseguibilità di tali vincoli rispetto agli effettivi fabbisogni constatati in città.

Al contrario il presente Piano dei servizi, orientato a massimizzare il benessere collettivo minimizzando il dispendio di denaro pubblico e la compressione dell'interesse dei soggetti, pone particolare attenzione all'esame critico dei suoli preordinati dal piano vigente alla realizzazione dei servizi, intanto discernendo le proprietà pubbliche da quelle private.

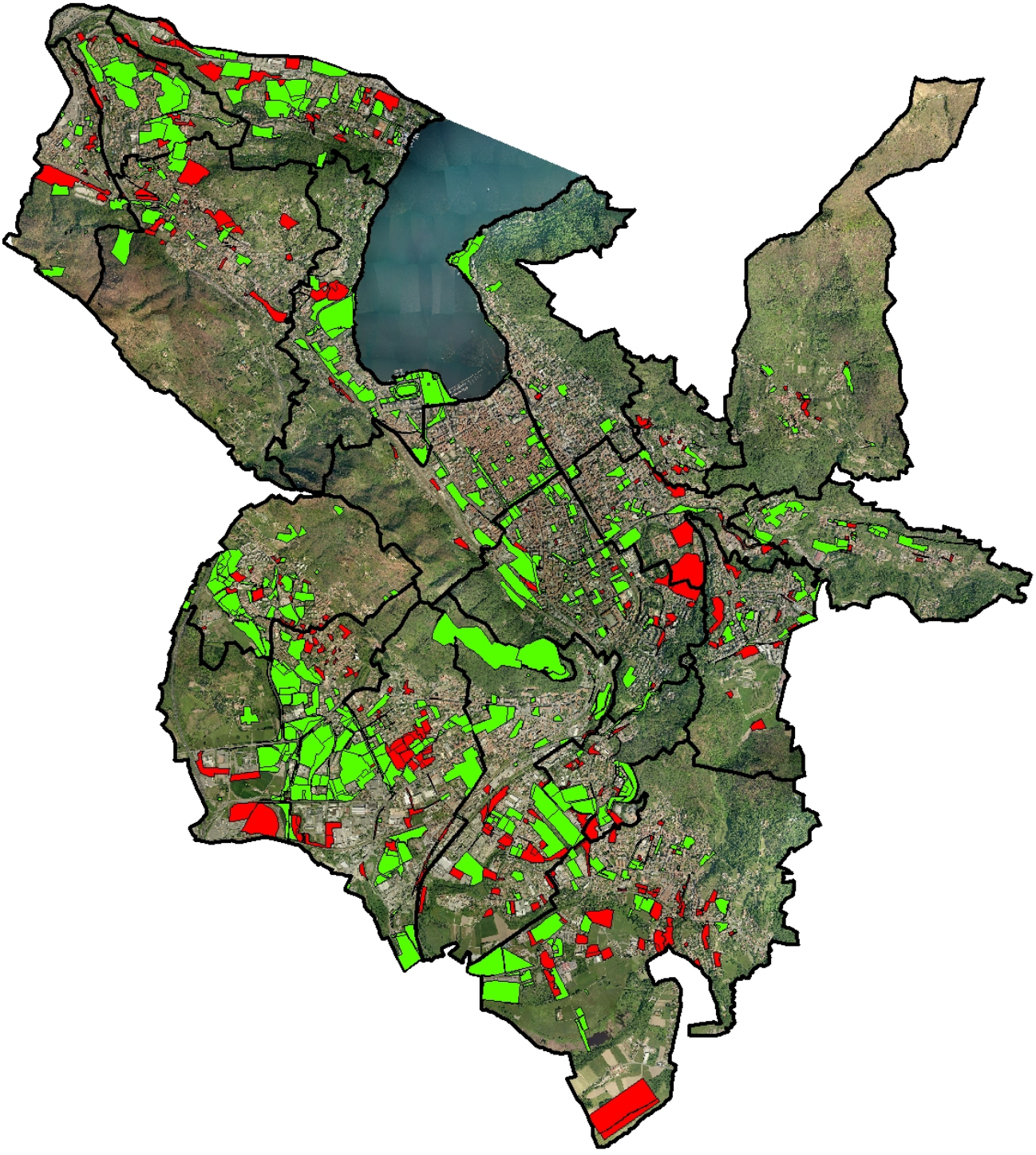
Titoli di proprietà dei suoli assoggettati dallo strumento urbanistico vigente al vincolo per servizi, allo stato attuale non ancora posto in attuazione



[12] Gli abitanti che sarebbe teoricamente possibile insediare, una volta realizzati i servizi di previsione sulla totalità delle aree oggi vincolate, ammonterebbero a circa *43 mila* (considerando le dotazioni minime definite dalla normativa su cui è stato dimensionato lo strumento urbanistico comunale vigente, ossia 26,5 mq/ab. per i servizi comunali e 17,5 mq/ab. per attrezzature pubbliche d'interesse generale, di cui all'art. 22, par. 1, c. 4 della Lr. 51/1975), raggiungendo una *dimensione insediativa complessiva di 127 mila abitanti* circa; laddove invece venisse utilizzato il parametro attualmente in vigore ex Lr. 12/2005 (18 mq/ab.), s'arriverebbe a coprire una necessità di servizi di oltre *100 mila abitanti insediabili aggiuntivi*, per una *popolazione complessiva comunale di 180 mila abitanti*.

[13] Stimata attorno alle 10.000 unità/giorno.

Carta delle aree destinate a servizi inattuati (in rosso) e delle proprietà comunali (in verde)



La carta riporta le aree destinate a servizi inattuati (rosso) rispetto alle aree di proprietà comunale (verde); dal confronto deriva la carta a seguire (nella pagina successiva), dove emerge la quantità di suoli che, seppur vincolati ad accogliere servizi pubblici o d'interesse pubblico e collettivo, risultano ancora di proprietà privata (blu): è una componente che ammonta a circa l'80% della totalità dei servizi tutt'ora di previsione, mentre solo il restante 20% è di proprietà pubblica; emerge così la scelta sostanzialmente obbligata: ***i***) da un lato di un forte coinvolgimento dei privati che si prefigurano, pertanto, come figure attive nell'erogazione di servizi di sussidiarietà; ***ii***) dall'altro della necessità che l'Amministrazione effettui già da ora scelte responsabili sul destino di tali aree, esito di un intento conservazionista di lungo periodo ma sostanzialmente privo di un'ottica strategica; in altri termini, sono questi i suoli su cui occorre fornire al privato un'immediata risposta (ai sensi della sentenza della Corte Costituzionale 179/1999) oppure reiterare il vincolo (con motivazione puntuale, area per area)

inserendo poi il corrispondente intervento nel programma triennale delle opere pubbliche, con l'individuazione della conseguente copertura di bilancio per acquisire il suolo e attuare l'opera, oltretutto considerando l'onere finanziario aggiuntivo per l'equo ristoro di aree con vincolo ablativo preordinato all'esproprio, e decaduto.

Carta delle aree vincolate a servizi, ma ancora di proprietà privata (in blu)

Le tabelle sinottiche inserite nelle pagine successive fanno emergere in sintesi come**,** a fronte di un *quadro locale fortemente eterogeneo*[14] per dotazione di servizi[15] (colonna E), che alterna quartieri allo stato ampiamente dotati (Tavernola, Civiglio, Como ovest, Rebbio e Camerlata presentano, infatti, una dotazione del doppio oltre i minimi ex lege) con realtà invece sotto i parametri vigenti (Albate, Como Borghi, Ponte Chiasso con circa 15 mq/ab., fino a Camnago Volta, Garzola, Monte Olimpino sotto i 10 mq/ab.), nel complesso il fabbisogno di ogni quartiere[16] sottodotato verrebbe del tutto soddisfatto dalla completa attuazione delle previsioni per servizi non ancora attuate in seno allo strumento urbanistico vigente[17] (colonna T), senza intaccare gli attuali livelli di dotazione pro capite dei quartieri sovra dotati e il valore medio comunale[18] (colonna U) ma, al contrario, generando un incremento complessivo di 19,7 mq per abitante, pari all'80% circa in più dell'attuale dotazione.

[14] La media comunale della dotazione pro capite di aree per servizi (approssimabile a 25 mq/abitante) è tuttavia sopra i parametri minimi vigenti (18 mq/ab.), attestandosi a un'entità prossima ai 26,5 mq/ab. ex Lr. 51/1975 e Lr. 1/2001.

[15] Cfr. il precedente par. 1.1.1. della presente Parte VI.

[16] Da intendersi, quindi, rispetto alla popolazione ancora insediabile derivante dalla programmazione attuativa in seno allo strumento urbanistico vigente, oltre che a quella attualmente residente.

[17] Fanno eccezione Como centro che, tuttavia, manterrebbe una dotazione pro capite sopra i 27 mq/ab. , in linea con i parametri di legge, e Como nord, per il quale si riscontra invece un sottodimensionamento delle previsioni complessive di servizi, anche senza essere interessato da Piani attuativi con capacità insediativa teorica aggiuntiva.

[18] Nell'ipotesi, quindi, di non intaccare l'attuale quantità pro capite di servizi disponibili ai residenti per quartiere; viene assunto tuttavia il parametro minimo vigente di 18 mq/ab. per i quartieri oggi sotto tale entità.

Tabella sinottica dello stato quantitativo dei servizi in essere e previsti – FABBISOGNI INSORGENTI DA PIANI ATTUATIVI

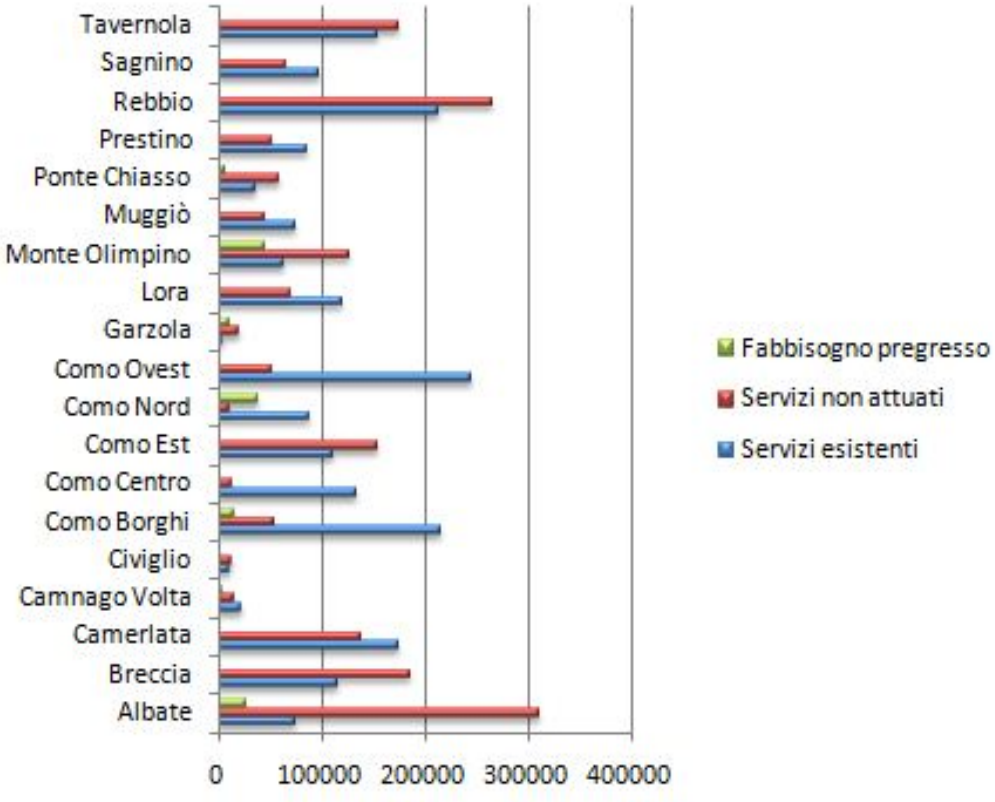
Quartiere	POPOLAZIONE			DOTAZIONI ATTUALI E PREVISTE				FABBISOGNI INSORGENTI DA PIANI ATTUATIVI					
								Computati rispetto ai 18 mq/ab.			Computati rispetto alla dotazione (mq/ab.) attuale di quartiere		
	Pop residente (ab)	Abitanti residui da PA	Pop totale (ab)	Servizi esistenti (mq)	Dotazione attuale (mq/ab.)	Servizi NON attuati (mq)	Dotazione futura (mq/ab.)	Fabbisogno (mq)	Saldo totale (mq)	Saldo pro capite (mq)	Fabbisogno (mq)	Saldo totale (mq)	Saldo pro capite (mq)
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(L)	(M)	(N)	(O)
Albate	5.693	1.213	6.906	75.126	13,20	310.147	67,68	27.348	288.313	41,7	16.007	294.140	42,6
Breccia	3.317	38	3.355	114.878	34,63	186.690	90,91	0	186.006	55,4	1.316	185.374	55,3
Camerlata	4.862	1.170	6.032	174.937	35,98	137.660	64,29	0	116.600	19,3	42.097	95.563	15,8
Camnago Volta	1.402	11	1.413	21.445	15,30	14.694	25,78	3.791	14.496	10,3	168	14.526	10,3
Civiglio	727	0	727	10.445	14,37	12.447	31,49	2.641	12.447	17,1	0	12.447	17,1
Como Borghi	12.886	656	13.542	216.358	16,79	55.026	21,06	15.590	43.218	3,2	11.014	44.011	3,2
Como Centro	6.105	728	6.833	133.621	21,89	13.236	24,06	0	131	0,0	15.936	– 2.698	– 0,4
Como est	4.807	321	5.128	110.381	22,96	153.691	54,93	0	147.913	28,8	7.371	146.320	28,5
Como Nord	7.038	0	7.038	87.476	12,43	11.038	14,00	39.208	11.037	1,6	0	11.037	1,6
Como Ovest	4.275	69	4.344	244.203	57,12	51.756	69,23	0	50.513	11,6	3.942	47.814	11,0
Garzola	779	0	779	3.337	4,28	19.500	29,31	10.685	19.499	25,0	0	19.499	25,0
Lora	2.700	0	2.700	119.689	44,33	69.372	70,02	0	69.372	25,7	0	69.372	25,7
Monte Olimpino	5.923	145	6.068	62.288	10,52	125.914	31,78	44.327	123.304	20,3	1.525	124.389	20,5
*Muggi_*	2.011	368	2.379	75.694	37,64	44.767	59,9	0	38.143	16,0	13.851	30.916	13,0
Ponte Chiasso	2.367	0	2.367	35.075	14,82	58.205	39,41	7.531	58.205	24,6	0	58.205	24,6
Prestino	3.461	0	3.461	85.121	24,59	52.369	39,72	0	52.369	15,1	0	52.369	15,1
Rebbio	6.222	2.004	8.226	213.549	34,32	264.575	76,84	0	228.503	27,8	68.780	195.795	23,8
Sagnino	4.076	148	4.224	97.124	23,83	65.542	39,91	0	62.879	14,9	3.527	62.016	14,7
Tavernola	2.897	0	2.897	154.726	53,41	173.554	113,32	0	173.555	59,9	0	173.555	59,9
Comunale	***81.548***	***6.871***	***88.419***	***2.035.472***	***24,96***	***1.820.181***	***67,68***	***151.121***	***1.696.503***	***19,2***	***171.503***	***1.648.678***	***18,6***

Tabella sinottica dello stato quantitativo dei servizi in essere e previsti – FABBISOGNI GENERALI

Quartiere	POPOLAZIONE			DOTAZIONI ATTUALI E PREVISTE				FABBISOGNI GENERALI					
								Computati rispetto ai 18 mq/ab.			Computati rispetto alla dotazione (mq/ab.) attuale di quartiere		
	Pop residente (ab)	Abitanti residui da PA	Pop totale (ab)	Servizi esistenti (mq)	Dotazione attuale (mq/ab.)	Servizi NON attuati (mq)	Dotazione futura (mq/ab.)	Fabbisogno (mq)	Saldo totale (mq)	Saldo pro capite (mq)	Fabbisogno (mq)	Saldo totale (mq)	saldo pro capite (mq)
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(P)	(Q)	(R)	(S)	(T)	(U)
Albate	5.693	1.213	6.906	75.126	13,20	310.147	67,68	124.308	260.965	37,79	91132	294140	42,59
Breccia	3.317	38	3.355	114.878	34,63	186.690	90,91	60.390	241.178	71,89	116194	185374	55,25
Camerlata	4.862	1.170	6.032	174.937	35,98	137.660	64,29	108.576	204.021	33,82	217034	95563	15,84
Camnago Volta	1.402	11	1.413	21.445	15,30	14.694	25,78	25.434	10.705	7,58	21613	14526	10,28
Civiglio	727	0	727	10.445	14,37	12.447	31,49	13.086	9.806	13,49	10445	12447	17,12
Como Borghi	12.886	656	13.542	216.358	16,79	55.026	21,06	243.756	27.627	2,04	227372	44011	3,25
Como Centro	6.105	728	6.833	133.621	21,89	13.236	24,06	122.994	23.862	3,49	149555	– 2698	– 0,39
Como est	4.807	321	5.128	110.381	22,96	153.691	54,93	92.304	171.769	33,50	117752	146320	28,53
Como Nord	7.038	0	7.038	87.476	12,43	11.038	14,00	126.684	– 28.171	– 4,00	87476	11037	1,57
Como Ovest	4.275	69	4.344	244.203	57,12	51.756	69,23	78.192	217.767	50,13	248145	47814	11,01
Garzola	779	0	779	3.337	4,28	19.500	29,31	14.022	8.814	11,31	3337	19499	25,03
Lora	2.700	0	2.700	119.689	44,33	69.372	70,02	48.600	140.461	52,02	119689	69372	25,69
Monte Olimpino	5.923	145	6.068	62.288	10,52	125.914	31,78	109.224	78.978	13,02	63813	124389	20,50
*Muggi_*	2.011	368	2.379	75.694	37,64	44.767	59,9	42.822	77.639	32,63	89545	30916	13,00
Ponte Chiasso	2.367	0	2.367	35.075	14,82	58.205	39,41	42.606	50.674	21,41	35075	58205	24,59
Prestino	3.461	0	3.461	85.121	24,59	52.369	39,72	62.298	75.192	21,73	85121	52369	15,13
Rebbio	6.222	2.004	8.226	213.549	34,32	264.575	76,84	148.068	330.056	40,12	282329	195795	23,80
Sagnino	4.076	148	4.224	97.124	23,83	65.542	39,91	76.032	86.635	20,51	100651	62016	14,68
Tavernola	2.897	0	2.897	154.726	53,41	173.554	113,32	52.146	276.135	95,32	154726	173555	59,91
Comunale	***81.548***	***6.871***	***88.419***	***2.035.472***	***24,96***	***1.820.181***	***67,68***	***1.591.542***	***2.264.111***	***25,61***	***2206938***	***1648715***	***18,65***

dove:
(A) = popolazione residente sul territorio di Como, per singolo quartiere[19]
(B) = popolazione aggiuntiva, derivante dall'attuazione dei Piani attuativi previsti[20].
(C) = popolazione complessiva insediabile (residente + aggiuntiva da Piani attuativi)
(D) = mq di servizi esistenti
(E) = mq di servizi esistenti / popolazione residente
(F) = mq di servizi di previsione dallo strumento urbanistico vigente, non ancora posti in attuazione
(G) = mq di servizi complessivi (esistenti + di previsione) / popolazione complessiva insediabile (residente + aggiuntiva)
(H) = pop aggiuntiva da PA * 18 mq/ab.
(I) = servizi non attuati in previsione – H
(L) = I / (pop residente + pop residua da PA)
(M) = pop aggiuntiva da PA*dotaz_esist[21]
(N) = servizi non attuati in previsione – (pop aggiuntiva da PA*dotaz_esist)
(O) = N / (pop residente + pop residua da PA)
(P) = popolazione complessiva insediabile * 18 mq/ab.
(Q) = (servizi non attuati in previsione + servizi esistenti) – P
(R) = Q / popolazione complessiva insediabile
(S) = popolazione complessiva insediabile * dotaz_esist[22]
(T) = (servizi non attuati in previsione + esistenti) – S
(U) = T / popolazione complessiva insediabile

Le condizioni in essere e previste del sistema dei servizi comasco



[19] Estratta dal Servizio demografico comunale alla fine del maggio 2009.
[20] Utilizzando un benessere residenziale stimato di 140 mc per abitante.
[21] Nell'ipotesi, quindi, di non intaccare l'attuale quantità pro capite di servizi a disposizione dei residenti per quartiere; viene assunto tuttavia il parametro minimo di legge vigente di 18 mq/ab. per i quartieri allo stato sotto tale quota.
[22] Idem come nota 21.

In specifico, la situazione delle necessità di servizi è la seguente:

i) a Como Borghi, Como nord e Como centro si riscontrano gli scarti minimi tra fabbisogni insorgenti dall'attuazione dei piani attuativi residui e quote di servizi non posti in attuazione (fig. B nella pagina successiva e colonna O due pagine indietro), queste ultime non sufficienti in Como centro a soddisfare i fabbisogni insorgenti, generati dalle trasformazioni residue;

ii) è quindi importante per tali realtà, in caso di conferma delle previsioni in essere, che i fabbisogni vengano completamente soddisfatti attraverso la pianificazione attuativa prevista[23], soprattutto per Como Borghi, che risulta attualmente sottodotata di attrezzature pubbliche e/o di interesse pubblico e dove l'eventuale attuazione di tutte le quote di servizi previste dallo strumento urbanistico vigente è appena sufficiente a raggiungere i limiti minimi di legge, considerato il fabbisogno generale da soddisfare;

iii) se, quindi, la pianificazione attuativa diventa una condizione imprescindibile per il raggiungimento delle previsioni di servizi, per Como centro si pone il problema del reperimento delle quote pregresse da destinarsi ai servizi o, in alternativa, di eventuali nuove attrezzature per bilanciare il fabbisogno insorgente[24], per non intaccare una dotazione consolidata che s'attesta nei termini espressi dalla Lr. 1/2001[25],

iv) mentre per Como nord, dove si riscontra una complessiva insufficienza a soddisfare il fabbisogno pregresso (per l'avvenuto decadimento ultraquinquennale dei vincoli), può rappresentare una via d'uscita l'introduzione di elementi compensativi nelle strategie di riqualificazione urbana considerando forme di servizi sussidiari e qualitativi;

v) simile è la condizione di Camnago Volta dove, constatata l'esiguità delle trasformazioni previste e del relativo fabbisogno insorgente, la completa attuazione delle previsioni per raggiungere le dotazioni minime, definite dalla disciplina vigente, può venire perseguita privilegiando forme compensative di acquisizione d'aree o attraverso la riclassificazione degli spazi vincolati ma non attuati;

vi) tutti gli altri quartieri, invece, presentano notevoli eccedenze d'aree (con incidenze da medie ad alte del surplus generato dai vincoli decaduti) che porterebbero tutte le singole dotazioni di servizi pro capite vicino ai 30 mq/abitante,

vii) fino a considerare situazioni quali Tavernola, Albate[26] e Breccia, realtà nelle quali si genererebbe una dotazione pro capite aggiuntiva di oltre 40 mq/ab. rispetto al loro già elevato grado di consolidamento; per tali quartieri si apre quindi la prospettiva della possibile ridestinazione funzionale dei suoli vincolati e di una gestione strategica delle trasformazioni, i cui spazi per servizi ex lege potrebbero venire considerati per compensazioni non in luogo, per lenire le situazioni comunali di maggiore carenza oppure per ampliare la costituzione della rete ecologica comunale.

L'importante scarto tra la popolazione realmente insediabile tramite piani attuativi e quella computabile tramite il soddisfacimento del fabbisogno di servizi rende misura del sovradimensionamento delle previsioni del piano vigente e, per lo meno nelle situazioni più sbilanciate, inizia a intravvedersi l'opportunità di abbandonare numerosi vincoli ablativi su aree private, mutandone la destinazione d'uso in funzione delle scelte strategiche di piano e dello stato della pianificazione attuativa[27], valutandone[28]:

a) l'eventuale riconferma, laddove si constatino conclamate "sofferenze" endogene che richiedano strategie adeguative della dotazione di aree a servizi rispetto ai parametri normativi vigenti,

b) o piuttosto la loro ridestinazione/rideterminazione funzionale, laddove non strategicamente connesse alle finalità del Pgt né tanto meno agli effettivi fabbisogni del territorio.

---

[23] Senza il ricorso quindi alla monetizzazione e prevedendo ulteriori forme compensative, finalizzate all'acquisizione delle quote residue di servizi non attuati.

[24] Si consideri tuttavia che Como centro presenta la più elevata quota di mancata attuazione dei PA e, pertanto, pare necessaria una preliminare verifica sulla loro fattibilità.

[25] In specifico, 27 mq/ab.

[26] Che attualmente presenta una dotazione sotto i limiti stabiliti dalla disciplina vigente.

[27] Cfr. par. 1.1., Parte VIII del Documento di piano considerando, in particolare, l'indice d'intensità della trasformazione urbanistica prevista (fig. A nella pagina successiva) e la quota di aree non poste in attuazione rispetto ai Pa previsti, per quartiere, espressiva del dinamismo della metamorfosi insediativa (fig. C).

[28] Rispetto alla struttura del discorso tale sintesi viene effettuata in modo disarticolato per singoli quartieri rispetto a omogeneità fenomeniche constatate, consapevoli tuttavia che la lettura finale non può prescindere dalla considerazione delle reciprocità e delle continuità territoriali che incidono sulle modalità di fruizione delle dotazioni a servizio oggetto di indagine.

Viene evidenziata, nelle successive schede per quartiere, il grado di strategicità e la dimensione media delle aree disponibili al completamento della dotazione pubblica, cosi da fornire un elemento di valutazione rispetto ai modi in cui ciò può avvenire e alle tipologie di strutture prevedibili.

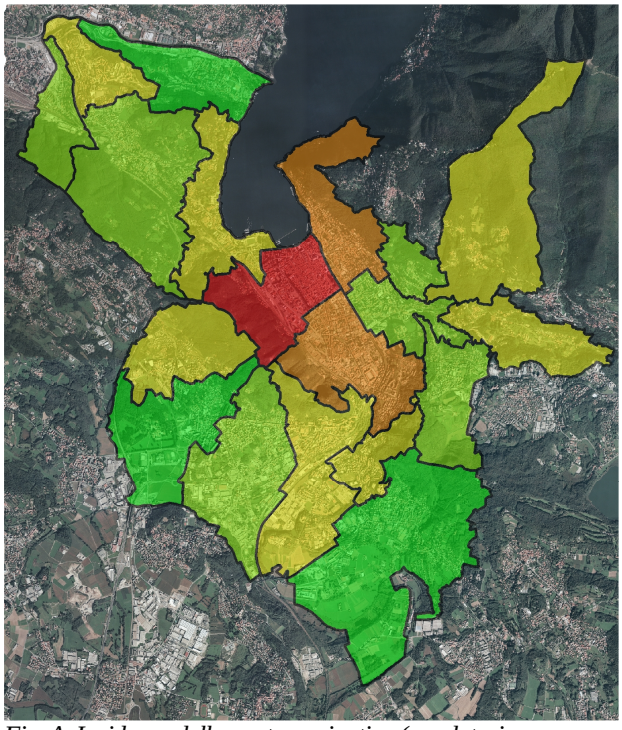


*Fig. A. Incidenza della quota aggiuntiva (per dotazione pro capite) generata nell'ipotesi di una completa attuazione delle previsioni a servizi non ancora attuate rispetto ai fabbisogni comunali generali (pregressi + insorgenti) = **colonna U***

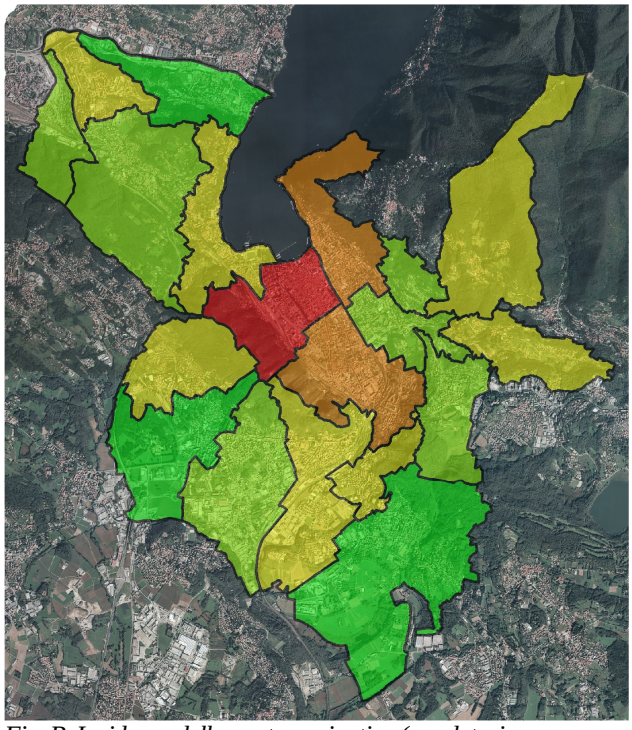


*Fig. B. Incidenza della quota aggiuntiva (per dotazione pro capite) generata dai soli servizi decaduti e non attuati, una volta soddisfatti i fabbisogni insorgenti nell'ipotesi di una completa attuazione dei Piani attuativi (= **colonna O**)*

Quartiere	***Descrizione delle condizioni in essere e previste***	***Possibili relazioni territoriali***	***Possibile dimensione strategica***
Como nord	Dotazione in atto di servizi pro capite sotto i parametri minimi vigenti; complessivo sottodimensionamento delle previsioni di servizi, non idonee a soddisfare il fabbisogno pregresso; assenza di trasformazioni previste ancora da attuare, con fabbisogno insorgente nullo; margini di trasformazione assai limitati per gli assetti fisici esistenti; difficoltà di reperimento di spazi liberi.	Possibile gravitazione su Como centro.	Introduzione di elementi di compensazione urbanistica nelle strategie di riqualificazione urbana, per la realizzazione di servizi sussidiari e qualitativi.
Como Borghi	Dotazione in atto di servizi pro capite sotto i parametri minimi vigenti; quote di servizi di previsione non attuati appena sufficienti	Possibile gravitazione su Como centro; necessità	Introduzione di elementi di compensazione urbanistica nelle strategie di ri-

	a soddisfare il fabbisogno, raggiungendo i parametri minimi vigenti; medio – alta intensità di trasformazione urbanistica, prevista dallo strumento urbanistico vigente, e conseguente generazione di fabbisogni insorgenti di significativa entità.	endogene risolubili internamente al quartiere mediante verifica strategica dei piani attuativi previsti.	qualificazione urbana, per la realizzazione di servizi sussidiari e qualitativi..
Camnago Volta e Civiglio	Dotazione in atto di servizi pro capite sotto i parametri minimi vigenti; quote di servizi di previsione non attuati appena sufficienti a soddisfare il fabbisogno, raggiungendo i parametri minimi vigenti; bassa entità della capacità insediativa residua, da cui derivano basse quote di fabbisogno insorgente; elevata frammentazione delle previsioni di servizi.	Possibile gravitazione su Como est	Riconferma o riclassificazione delle quote di servizi previsti ma non attuati, determinata dall'opportunità di individuare forme di compensazione anche per il ridisegno della trama dei servizi.
Como centro	Quote di servizi non posti in attuazione insufficienti a soddisfare i fabbisogni insorgenti, generati dalle trasformazioni residue previste; peraltro, dotazione di servizi esistenti pro capite sopra i termini minimi ex Lr. 1/2001, caratterizzata da elevata eterogeneità dell'offerta; media intensità di trasformazione urbanistica prevista, ma con elevate quote di superfici non poste in attuazione.	Possibile gravitazione su Como nord e Como Borghi che presentano, allo stato, un basso grado di consolidamento della dotazione esistente di servizi.	Introduzione di elementi di compensazione urbanistica nelle strategie di riqualificazione urbana, per la realizzazione di servizi sussidiari e qualitativi.
Garzola, Monte Olimpino, Ponte Chiasso, Albate.	Quartieri attualmente con dotazione in atto di servizi pro capite sotto i parametri minimi vigenti, e con servizi previsti ma non attuati sufficienti sia a coprire il fabbisogno insorgente sia a raggiungere dotazioni superiori ai termini minimi ex Lr. 1/2001. Solo Albate presenta un'elevata incidenza di piani attuativi residui.	Possibile gravitazione su Como est (solo per Garzola)	Eventuale attuazione delle previsioni in essere attraverso acquisizione e realizzazione in loco delle quote a servizi non attuate; in alternativa, introduzione di elementi di compensazione urbanistica nelle strategie di riqualificazione urbana, per la realizzazione di servizi sussidiari e qualitativi, fino al raggiungimento dei parametri di legge e successiva rideterminazione delle eccedenze.
Tutti gli altri quartieri	Elevato grado di consolidamento dal punto di vista della dotazione di aree per servizi; quartieri ampiamente dotati, per cui l'eventuale attuazione dei vincoli decaduti genererebbe eccedenze tali da non richiedere necessariamente la reiterazione del vincolo.		Verifica, possibilità di ridestinazione funzionale e gestione strategica delle trasformazioni per compensazioni non in loco al fine di lenire le situazioni di maggiore carenza in altri quartieri

ID	Quartiere	Popolazione		Servizi esistenti (mq)	Servizi esistenti (mq/ab.)	Servizi non attuati			Dimensionamento (mq/ab.)			Grado di strategicità
		Res	PA			comunali (mq)	privati (mq)	% privati	Pop. residente	Δ pop	Δ servizi comunali	
1	Albate	5.693	1.213	75.126	13,20	5.383	304.764	0,98	13,20	10,88	0,95	Elevata
2	Breccia	3.317	38	114.878	34,63	46.069	140.621	0,75	34,63	34,24	13,89	Bassa
3	Camerlata	4.862	1.170	174.937	35,98	4.727	132.933	0,97	35,98	29,00	0,97	Bassa
4	Camnago Volta	1.402	11	21.445	15,30	2.985	11.709	0,80	15,30	15,18	2,13	Elevata
5	Civiglio	727	0	10.445	14,37	1.775	10.672	0,86	14,37	14,37	2,44	Elevata
6	Como Borghi	12.886	656	216.358	16,79	17.601	37.425	0,68	16,79	15,98	1,37	Elevata
7	Como centro	6.105	728	133.621	21,89	2.110	11.126	0,84	21,89	19,56	0,35	Media
8	Como est	4.807	321	110.381	22,96	488	153.203	1,00	22,96	21,53	0,10	Media
9	Como nord	7.038	0	87.476	12,43	7.842	3.196	0,29	12,43	12,43	1,11	Elevata
10	Como ovest	4.275	69	244.203	57,12	10.845	40.911	0,79	57,12	56,22	2,54	Bassa
11	Garzola	779	0	3.337	4,28	1	19.499	1,00	4,28	4,28	0,00	Elevata
12	Lora	2.700	0	119.689	44,33	849	68.523	0,99	44,33	44,33	0,31	Bassa
13	Monte Olimpino	5.923	145	62.288	10,52	4.288	121.626	0,97	10,52	10,26	0,72	Elevata
14	Muggiò	2.011	368	75.694	37,64	3.782	40.985	0,92	37,64	31,82	1,88	Bassa
15	Ponte Chiasso	2.367	0	35.075	14,82	1.537	56.668	0,97	14,82	14,82	0,65	Elevata
16	Prestino	3.461	0	85.121	24,59	31.252	21.117	0,40	24,59	24,59	9,03	Media
17	Rebbio	6.222	2.004	213.549	34,32	109.961	154.614	0,58	34,32	25,96	17,67	Bassa
18	Sagnino	4.076	148	97.124	23,83	21.711	43.831	0,67	23,83	22,99	5,33	Media
19	Tavernola	2.897	0	154.726	53,41	35.783	137.771	0,79	53,41	53,41	12,35	Bassa
		81.548	**6.871**	**2.035.472**	**24,96**	**342.524**	**1.541.784**	**81,69**	**24,9**	**22,8**	**4,2**	

dove:
Popolazione Res = popolazione residente sul territorio di Como, per singolo quartiere
Popolazione PA = popolazione aggiuntiva, derivante dall'attuazione dei Piani attuativi previsti
Dimensionamento Pop. residente = mq di servizi esistenti / popolazione residente
Dimensionamento Δ *pop* = mq di servizi esistenti / (popolazione residente + popolazione *PA*)
Dimensionamento Δ *servizi comunali* = mq di servizi non attuati di proprietà comunale / popolazione residente

È peraltro ovvio, infine, come la prospettiva d'adeguamento della situazione odierna ai dettami delle disposizioni vigenti e alle reali esigenze della popolazione dipenda strettamente dalla concreta disponibilità finanziaria (rispetto alle differenti situazioni evidenti nella tabella successiva); così, i margini di manovra entro cui si potrà decidere, per optare: ***x***) riguardo all'apposizione di nuovi vincoli (o alla reiterazione di alcuni di quelli decaduti), ***y***) oppure a favore dell'introduzione di elementi di compensazione urbanistica nelle strategie di riqualificazione urbana, per la realizzazione di servizi sussidiari e qualitativi, ***z***) oppure assumendo un regime misto tra x e y, sono più ampi in alcuni contesti piuttosto che altrove soprattutto in ragione dell'ammontare: ***i***) dei nuovi ambiti di trasformazione urbana previsti, ***ii***) e dei piani attuativi in essere, che verranno confermati dal Piano delle regole.
Tuttavia, corre l'obbligo d'evidenziare: ***i***) in primo luogo l'impossibilità di portare a regime l'intero sistema dei servizi impegnando soltanto i suoli di proprietà pubblica, in ragione della loro insufficienza, per lo meno nelle parti urbane più bisognose d'integrazioni come i quartieri di Albate, Garzola, Monte Olimpino e Ponte Chiasso: molte situazioni sono meglio risolvibili contemplando, in seno alla pianificazione attuativa confermata o ai nuovi ambiti di trasformazione urbana, la cessione delle aree private vincolate (per le quali, peraltro, occorrerà un'oculata selezione strategica, valendo talvolta meglio la monetizzazione che una cessione residuale e poco utile); ***ii***) in secondo luogo, le nuova domanda di servizi che potrebbe insorgere con l'avvio dei residui strumenti attuativi in situazioni come Albate, Como Borghi e Monte Olimpino, in grado di mettere in crisi un sistema già sottodotato, apparendo al contrario più che sostenibile in altre situazioni come Camerlata, Como centro e Muggiò, in virtù della dotazione del tutto sufficiente ad accogliere i bisogni dei nuovi insediati; ***iii***) in terzo luogo, la necessità di un'accurata e puntuale selezione degli interventi prioritari, con attenzione al bilanciamento domanda/offerta a partire da una situazione tutt'altro che paritetica tra i vari luoghi del comune; il Piano dei servizi mira a risolvere la questione sulla scorta di un dimensionamento siffatto:

$$D_e < K_{1,2} \rightarrow [(K_{1,2} - D_e) - D_{Sna}] * [P_{res} = Abs\ (S_{Ppr})]$$

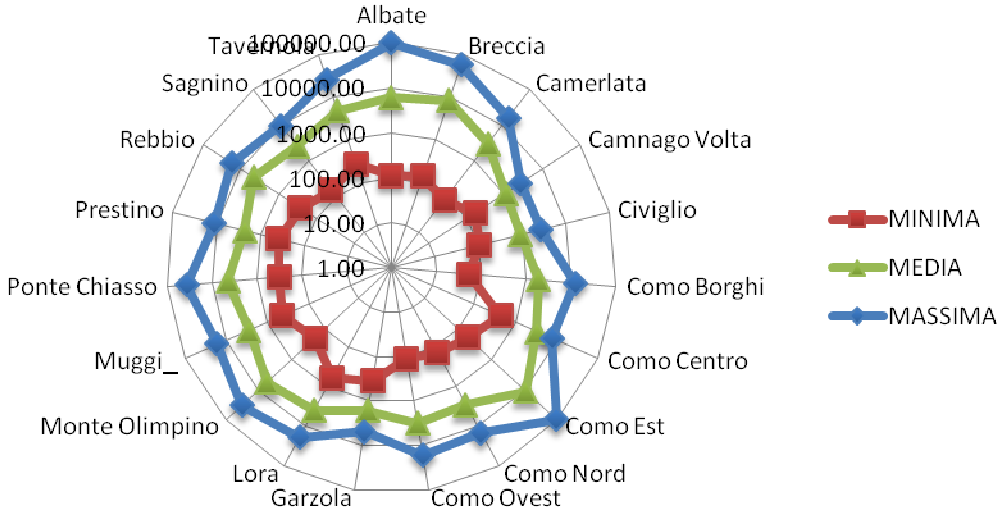
$$De > K_{1,2} \rightarrow (D_{Sna} * P_{res}), \text{ dove:}$$

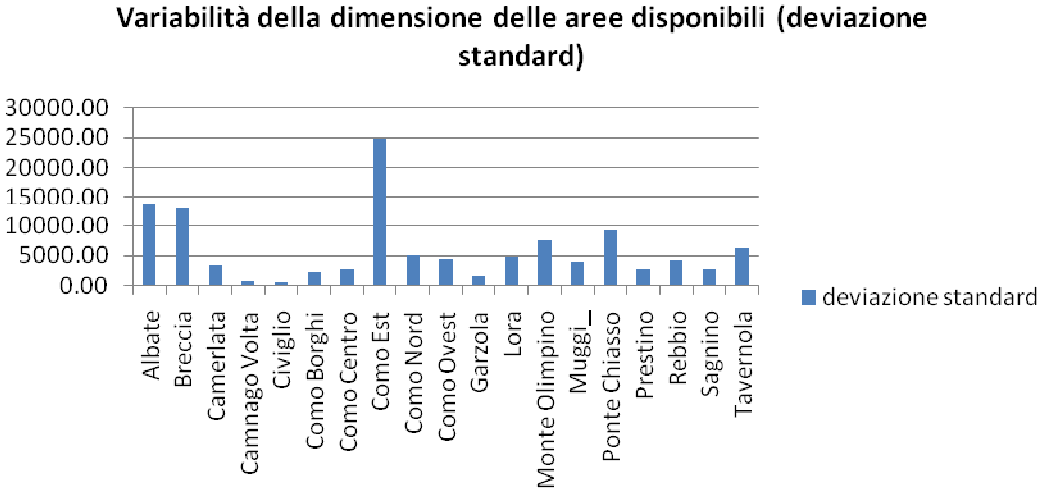
D_e = dimensionamento dei servizi esistenti; D_{Sna} = dimensionamento dei servizi inattuati (suoli vincolati ma non espropriati né acquisiti); $K_{1,2}$ = riferimenti normativi ***Ki*** = 18,0 mq/ab.; ***Kii*** = 26,5 mq/ab.; P_{res} = popolazione residente; *Abs* = valore assoluto; Sp_{pr} = servizi di previsione di possibile ridestinazione.

Id	***Popolazione residente***	***Dimensionamento esistente (mq/ab.)***	***Dimensionamento delle aree per servizi inattuati (mq/ab.)***	***Rif. Ki (18 mq/ab.)***	***Rif. Kii (26,5 mq/ab.)***	***Sp_{pr} (mq)***	
						18 mq/ab.	***26,5 mq/ab.***
1	5.693	13,20	54,48	–	–	282.799	234.408
2	3.317	34,63	56,28	+	+	186.690	186.690
3	4.862	35,98	28,31	+	+	137.660	137.660
4	1.402	15,30	10,48	–	–	10.903	0
5	727	14,37	17,12	–	–	9.806	3.627
6	12.886	16,79	4,27	–	–	39.435	0
7	6.105	21,89	2,17	+	–	13.235	0
8	4.807	22,96	31,97	+	–	153.691	136.687
9	7.038	12,43	1,57	–	–	0	0
10	4.275	57,12	12,11	+	+	51.755	51.755
11	779	4,28	25,03	–	–	8.814	2.193
12	2.700	44,33	25,69	+	+	69.372	69.372
13	5.923	10,52	21,26	–	–	81.588	31.242
14	2.011	37,64	22,26	+	+	44.767	44.767
15	2.367	14,82	24,59	–	–	50.674	30.554
16	3.461	24,59	15,13	+	–	52.369	45.773
17	6.222	34,32	42,52	+	+	264.575	264.575
18	4.076	23,83	16,08	+	–	65.543	54.653
19	2.897	53,41	59,91	+	+	173.555	173.555
						1.697.231	***1.467.511***

Rispetto alla dimensione delle aree coinvolte, si possono rinvenire indicazioni utili nel grafico seguente, da cui s'evince come in alcuni quartieri (Albate, Breccia, Como est, Ponte Chiasso) sussista disponibilità di aree di grandi dimensioni al contrario di altri (Camnago Volta, Civiglio, Garzola, Prestino, Sagnino) dove la dimensione massima delle aree è assai più contenuta, e ciò può rappresentare una prima indicazione rispetto ai tipi di scelte assumibili: spazi importanti sotto il profilo areale offrono la possibilità d'insediare poli funzionali potenzialmente in grado di rivitalizzare porzioni meno centrali del territorio comasco, generando effetti volano sulla vitalità socio/economica di tali porzioni d'armatura urbana.

Dimensione delle aree destinate a servizi dallo strumento urbanistico generale vigente





Dalla lettura integrata delle due rappresentazioni schematiche soprastanti possono desumersi i margini variabili nell'estensione delle aree: Albate e Breccia, ma soprattutto Como est sono caratterizzati dall'elevata deviazione standard, sintomo di una distribuzione ineguale di poche aree di grandi dimensioni insieme a una fitta maglia di microaree dagli assai contenuti bacini prestazionali, al pari dei quartieri privi di grandi aree da impiegare (Camnago Volta, Civiglio, Garzola, Prestino, Sagnino) le cui aree vincolate sono mediamente tutte di ridotte dimensioni; una lettura in chiave strategica suggerisce la presenza di maggiori potenzialità inespresse in alcuni quartieri che possono, per lo meno per la variabile "superficie a disposizione", prestarsi a ospitare lo sviluppo prestazionale dei servizi nel territorio comasco.
In sintesi:

a) la completa attuazione delle aree vincolate nei 7 quartieri su 19 (con dotazioni di servizi sotto i parametri minimi ex lege) permetterebbe quanto meno il raggiungimento delle dotazioni minime ex lege per tutti i quartieri attualmente sottodotati[29], fatta eccezione per Como nord;
b) tuttavia l'annosa questione delle aree vincolate decadute fa emergere, anche sul territorio comasco, la grande difficoltà attuativa delle previsioni dello strumento urbanistico generale vigente;
c) inoltre, l'evidente squilibrio delle quote di servizi non poste in attuazione rispetto ai fabbisogni pregressi e insorgenti di ogni quartiere, tale da generare[30] in molte situazioni, soprattutto periferiche, eccedenze siffatte da non richiedere necessariamente la reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio (soprattutto ove ne risulti difficoltosa l'acquisizione), ha posto in primo piano il problema dell'aggiornamento delle condizioni previste dalla variante generale al Prg vigente;
d) ciò induce a rafforzare in termini più organici la rete dei servizi esistenti mediante forme compensative, tese a rafforzare – oltre alla dimensione prettamente strutturale delle attrezzature, legata cioè ai bisogni più immediati, espressi dalla domanda sociale – anche quella prestazionale (o sussidiaria), attribuendo cioè maggior rilevanza alla qualità ambientale delle attrezzature[31], e fungendo i servizi piuttosto da legame tra parti di città e da reticolo connettivo di natura paesaggistica per la costruzione prioritaria della rete ecologica e per il mantenimento della continuità ambientale, soprattutto in quelle realtà dove risulta difficoltoso il reperimento di aree nel tessuto urbano consolidato;
e) ciò nel tentativo di rispondere all'annosa problematica della decadenza quinquennale dei vincoli[32], questione peraltro superata dall'art. 9, c. 13 della Lr. 12/2005 per cui "*non configurano vincolo espropriativo e non sono soggette a decadenza le previsioni del Piano dei servizi che demandano al proprietario dell'area la diretta realizzazione di attrezzature e servizi, ovvero ne contemplino la facoltà in alternativa all'intervento della pubblica amministrazione*", escludendo così il carattere espropriativo della funzione urbanistica imposta che potrebbe quindi, nell'inerzia del privato, assumere durata indeterminata senza dar luogo a indennizzo alcuno, essendo stata sostituita la figura giuridica del "*vincolo a servizi*" con quella della "*destinazione a servizi*".

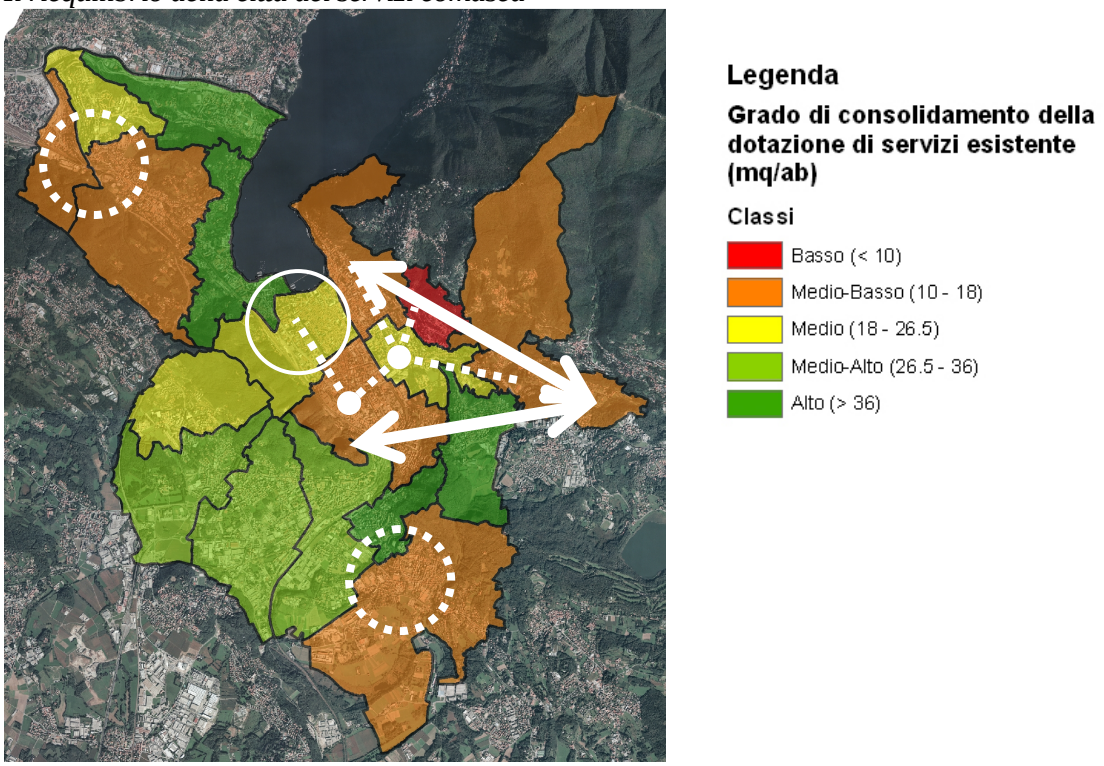
Da questo punto di vista, il bacino a nord – est del territorio comunale, costituito da Como nord, Como Borghi, Como est, Garzola, Civiglio e Camnago Volta si configura come un ambito di prioritario riequilibrio della rete dei servizi, nel quale istituire un rapporto osmotico tra i differenti quartieri che:

i) individui Como Borghi e Como est come ambiti privilegiati per il potenziamento dell'offerta di servizi (convenzionali e non), il primo in quanto offre le maggiori occasioni per la realizzazione di servizi previsti e non attuati avvalendosi dell'effetto volano della pianificazione attuativa, e offrendo così nuove prospettive di potenziamento della rete dei servizi all'interno della convalle; il secondo per la posizione baricentrica rispetto alle realtà più carenti di Garzola, Camnago Volta, Civiglio e Como Nord;
ii) privilegi – per le realtà maggiormente limitate dai caratteri strutturali del territorio – soluzioni compensative per la realizzazione della rete ecologica e per il mantenimento della continuità ambientale della cintura verde a corona della città.

[29] E senza intaccare in difetto le dotazioni dei quartieri sopra parametri normativi minimi vigenti.
[30] Nel caso di completa attuazione delle previsioni a servizi in essere.
[31] In linea con i più recenti dettami regionali in materia.
[32] La questione è stata ampiamente affrontata in particolare in: Paolillo P.L., 2003a, "La questione dei servizi pubblici: piano di settore o preliminare di piano?", in Paolillo P.L. e Moroni S., *Il ruolo dei servizi pubblici nei processi di trasformazione urbana. I problemi, un'esperienza, alcune prospettive*, Angeli, Milano, pp. 15 – 27; Paolillo P.L., 2003b, "La conservazione delle risorse fisiche come nuova dimensione del problema dei servizi", in op. cit. *sub* 96, pp. 215 – 279; Paolillo P.L., 2003b, "Una questione estesa: settoriale o preliminare, il piano dei servizi?", in *Territorio*, n. 27, pp. 10 – 18; Paolillo P.L., 2004, "L'accessibilità ai servizi collettivi come misura di sostenibilità della compattezza urbana", in *Territorio*, n. 28, pp. 111 – 119; Paolillo P.L., 2005a, "Il piano dei servizi alla lombarda: dopo quattro anni sperimentali, una configurazione ancora aperta", in *Territorio*, n. 33, pp. 95 – 109; Paolillo P.L., 2005b, "La questione degli standard comunali: dal vincolo di carta all'avvio della programmazione attiva dei servizi", in Cabiddu M.A., *ed*., *Modernizzazione del paese. Politiche opere servizi pubblici*, Angeli, Milano, pp. 209 – 245; Paolillo P.L., 2007a, "Piano dei servizi, Piano urbano generale dei servizi nel sottosuolo, Programma triennale delle opere pubbliche e fattibilità economica degli interventi: un quadrinomio inscindibile", in *Sotto Sopra* (periodico della Regione Lombardia, Direzione generale Reti e servizi di pubblica utilità), n. 5, pp. 19 – 22; Paolillo P.L., 2007b, *Fare il piano dei servizi. Dal vincolo di carta al programma delle attrezzature urbane*, Angeli, Milano, pp. 214.

Al contrario, realtà più isolate e a se stanti quali Ponte Chiasso e Monte Olimpino a nord – ovest, e Albate a sud – ovest, si configurano come situazioni da autodeterminarsi attraverso forme atte a garantire una risoluzione endogena delle carenze dotazionali constatate.

Il riequilibrio della città dei servizi comasca



Carta di classificazione dei quartieri per grado di strategicità dei servizi inattuati