

1. Il Piano dei servizi nella l.r. 1/2001

1.1 Le innovazioni della l.r. 1/2001

Sul piano tecnico, la l.r. 1/2001 introduce il “Piano dei Servizi” come elaborato obbligatorio allegato al Piano Regolatore Generale.

In particolare, la legge attribuisce all’elaborato del Piano dei Servizi l’obiettivo di “.. assicurare una razionale distribuzione di attrezzature urbane nelle diverse parti del territorio comunale..” fornendo una documentazione sullo “.. 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 ..”, e precisando “.. nel rispetto delle previsioni del Programma Regionale di Sviluppo, dei piani territoriali regionali o sovracomunali, le scelte relative alla politica dei servizi di interesse pubblico o generale da realizzare nel periodo di operatività del piano regolatore generale, dimostrandone l’idoneo livello qualitativo, nonché un adeguato livello di accessibilità, fruibilità e fattibilità.”. Con questa finalità, la legge mette in evidenza, soprattutto attraverso il documento sui criteri orientativi¹ per la redazione del piano, che il Piano dei Servizi deve:

- a) elevare il parametro per la stima della capacità insediativa dal valore di cubatura minima per abitante pari a 100 mc a quello di 150 mc (ovvero di 50 mq/ab.);
- b) verificare la dotazione minima fissata², in cui possono essere conteggiati anche servizi e attrezzature privati, ovvero di verificare che:
 - la dotazione per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale non risulti inferiore a 26,5 mq per abitante, di cui almeno il 50% a verde o per attrezzature per il gioco e lo sport; nel caso di prg con capacità insediativa superiore a 20.000 abitanti si dovrà prevedere anche spazi aggiuntivi per attrezzature di interesse generale, comprensive anche di istituti universitari, in misura non inferiore a 17,5 mq per abitante, di cui almeno 10 mq per abitante per parchi urbani e territoriali; in queste dotazioni possono essere conteggiate tutte le aree inserite nel perimetro di parchi regionali e sovracomunali;
 - la dotazione di attrezzature a servizio delle attività produttive, rispetto alle zone omogenee ex art. 2 del D.M. 1444/’68, non risulti inferiore a:
10% della superficie lorda di pavimento (slp) degli insediamenti produttivi e artigianali; 75% o 100% della slp degli insediamenti commerciali, direzionali,

¹ Ai sensi della D.G.R. n° VII/7586 del 21.12.2001 “Criteri orientativi per la Redazione del Piano dei Servizi ex art. 7, comma 3, della legge regionale 15 gennaio 2001, n. 1”.

² Rispetto alla legislazione previgente, la dotazione di standard può essere computata considerando anche la superficie lorda di pavimento (slp) e non solo la superficie fondiaria.

alberghieri e terziari, rispettivamente nei casi delle zone A e B da una parte, e delle zone C e D dall'altra; 200% della slp delle grandi strutture di vendita.

c) integrare i parametri quantitativi per il calcolo degli standard con la valutazione dell'accessibilità e del livello prestazionale dei servizi.

Inoltre la legge tende a:

- riconoscere ai Comuni autonomia di valutazione, una volta verificati gli standard minimi dovuti, circa i servizi strategici e congruenti con i propri obiettivi di sviluppo;
- valorizzare ed incentivare le forme di concorso e coordinamento tra Comuni ed Enti per la realizzazione e la gestione delle strutture e dei servizi;
- favorire nuove forme di collaborazione pubblico-privato, purché idonee a garantire l'effettiva fruibilità dei servizi tramite convenzione e/o accreditamento;
- valorizzare la funzione ambientale ed ecologica del verde;
- riconoscere nei parcheggi un fondamentale strumento di governo della mobilità;
- perseguire l'integrazione tra gli strumenti di programmazione ed indirizzo previsti dalle normative di settore ed il Piano dei Servizi.

Sul piano strategico e del ruolo che questo strumento assume nell'ambito della pianificazione comunale, il Piano dei Servizi rappresenta l'immagine pubblica di una città.

Il Piano dei Servizi, quindi, può essere definito attraverso due chiavi di lettura:

1. come strumento operativo e di calcolo, in quanto garantisce le quantità minime delle attrezzature pubbliche;
2. come strumento di struttura, in quanto, al di là delle quantità e delle superfici, da un lato, individua le tipologie di servizi congruenti con le strategie di sviluppo del comune e, dall'altro, valuta i servizi rispetto ai relativi livelli di accessibilità e di prestazione.

1.2 Le strategie di sviluppo di Mantova

Il Documento Direttore ha già individuato le strategie di sviluppo del comune di Mantova ed il sistema delle attrezzature di riferimento necessarie all'attuazione degli obiettivi fissati: per la città storica, negli insediamenti urbani più recenti e nella città industriale.

Con il termine "sistema delle attrezzature di riferimento", così come individuato nel Documento Direttore, si intende lo schema strutturale della città in termini di localizzazione di grandi servizi, di connessione del sistema delle aree verdi, di razionalizzazione e messa a sistema delle infrastrutture della mobilità urbana, etc., in sintesi di quegli elementi che

definiscono il ridisegno della forma urbana secondo una visione complessiva della città pubblica.

Il Piano dei Servizi, quindi, riprende gli obiettivi indicati dal Documento Direttore e li rafforza; in questa sede si ripropone alcuni aspetti rilevanti.

La città di Mantova si trova in un contesto di sostanziale benessere economico: è localizzata su un territorio con una produttività agricola elevata ed un settore secondario che ancora oggi presenta la metà dei posti di lavoro di tutta la provincia. Il settore commerciale, come è tipico di molte città italiane, è interessato da processi di tipo strutturale (mutamento dei modelli di consumo, evoluzione della rete distributiva) che portano, tra i diversi effetti, soprattutto alla sostituzione del dettaglio tradizionale con grandi superfici di vendita.

Tuttavia, come succede in gran parte delle città d'arte, Mantova deve far fronte a processi di riqualificazione e di riscoperta della propria identità.

Com'è noto, negli ultimi decenni si è verificato un lieve calo della popolazione che ha interessato in generale tutta la provincia ed in modo più accentuato il comune capoluogo³, accompagnato anche da una relativa stasi economica.

Questi fenomeni, via via particolarmente evidenti hanno contribuito a sollevare numerosi interrogativi in merito allo sviluppo futuro della città di Mantova, per le conseguenze che hanno dal punto di vista insediativo e a livello socio-economico.

Pertanto, Mantova deve riacquistare il ruolo di leadership a livello provinciale e di punto di riferimento per il tessuto sociale e per l'economia della provincia; deve rafforzare la sua capacità attrattiva rispetto a tutto il territorio provinciale riequilibrando anche quelle tendenze "centripete" leggibili da alcune aree a margine della provincia verso i territori e i capoluoghi delle province limitrofe.

Con queste finalità, la riorganizzazione e la razionalizzazione dei servizi pubblici, seppur in un progetto più ampio di riqualificazione urbana, rappresenta sicuramente un'opportunità di notevole rilevanza.

Mantova, infatti, presenta una forte concentrazione dei servizi nel centro storico, in contrapposizione a diversi ambiti urbani di più recente formazione che risultano carenti di attività di servizio e con un tessuto urbano da integrare al centro e di cui migliorarne la qualità.

Pertanto, risulta necessaria una politica di riorganizzazione finalizzata al riequilibrio del carico dei servizi nel centro storico, attraverso l'integrazione delle aree periferiche ancora

³ Nel decennio 1991-2001 la dinamica demografica a livello provinciale risulta del -0,7%, mentre per il comune di Mantova risulta del -14% (dati fonte ISTAT).

da attrezzare, soprattutto di quelle già individuate dal Documento Direttore come *nuove polarità urbane*.

La riorganizzazione e la razionalizzazione del sistema distinguerà i servizi di livello strategico, a supporto dell'individualità e della specificità di Mantova, anche in un contesto territoriale più ampio di quello provinciale, da quelli destinati alla popolazione cittadina e alla valorizzazione del ruolo urbano del capoluogo, anche attraverso una maggiore accessibilità per le persone (stazione passeggeri, uso del sistema ferroviario e rete viabilità est e sud). La riorganizzazione del sistema dei servizi, all'interno del progetto più ampio di riqualificazione urbana, sarà finalizzata alla definizione di una dotazione tale che risulti:

- di qualità, dal punto di vista prestazionale e dei livelli di accessibilità, in grado di soddisfare una domanda più articolata e differenziata, non rigidamente predefinita, ma in continua evoluzione (quindi più vicina ai processi di cambiamento che interessano la società);
- “a sistema” con la città e coordinata con le scelte compiute da altri strumenti di programmazione e di pianificazione;
- non necessariamente vincolata dalla proprietà delle aree, ma capace di attivare nuove forme organizzative e gestionali che prevedano anche interventi misti pubblico e privato.

Per il raggiungimento di questi obiettivi, le azioni programmatiche da attivare riguardano:

- il *miglioramento dell'accessibilità territoriale ed urbana*.

Ciò risulta fondamentale affinché la città possa esercitare il ruolo di fornitore di servizi gerarchicamente sovraordinati e di qualità superiore, come in modo naturale è vocata a fare; si ricorda a tal proposito la localizzazione della città ai confini del territorio regionale e la particolare conformazione del centro storico, costretto entro severi confini fisici da ostacoli naturali quali i laghi.

Le azioni prioritarie saranno indirizzate al potenziamento del sistema delle relazioni, sia nel contesto provinciale che a livello della mobilità locale, per permettere di raggiungere Mantova più facilmente e più rapidamente, evitando i flussi di attraversamento della città. La riorganizzazione dei servizi urbani, infatti, nei termini di un loro riequilibrio sull'intero territorio comunale, è da valutare unitamente alle condizioni di accessibilità e ai programmi di investimento per le infrastrutture di trasporto (su gomma, su ferro, per acqua) delle merci e delle persone, e soprattutto per il trasporto pubblico, con l'obiettivo di ridurre la congestione del traffico veicolare nelle aree centrali.

- Il *rafforzamento delle iniziative culturali e per la formazione*.

Il rafforzamento di queste iniziative viene sempre più frequentemente indicato da osservatori ed operatori economici come una delle prospettive di sviluppo economico da attivare in generale per tutte quelle regioni che intendano mantenere un alto trend di sviluppo e un'elevata qualità della vita.

È peraltro evidente che Mantova abbia delle potenzialità inespresse, come ben testimoniato dall'incremento dei flussi turistici nel capoluogo che in poco tempo — anche grazie ad iniziative come il “Festival della Letteratura” e le mostre del Centro Internazionale d'Arte e di Cultura di Palazzo Te che hanno favorito la promozione della città all'estero — sono triplicati rispetto ai livelli dei primi anni '90.

Anche nell'ambito della formazione superiore, e non solo universitaria, Mantova ha ancora delle potenzialità da esprimere: nel 1990 era l'unica città lombarda ad essere priva di università, in poco più di un decennio sono state intraprese diverse iniziative — è stata inaugurata la sede dell'università di Pavia, avviata la facoltà di architettura del Politecnico di Milano — rispetto alle quali molto si può ancora fare.

Pertanto, un rafforzamento dell'offerta di attrezzature a servizio di questi settori - interventi per il patrimonio museale, individuazione di spazi per la formazione, etc. - rimane la direzione maestra sulla quale muoversi nel suggerire ipotesi attuative.

- *Il sostegno a forme differenziate di turismo e di accoglienza: potenziamento e articolazione dell'offerta ricettiva.*

Il turismo è per la città sicuramente una risorsa su cui puntare per la quale valorizzare e integrare le diverse forme, dal culturale all'ambientale; in particolare si dovrà:

- a. investire sul turismo fluviale e naturalistico, con la valorizzazione del Po, dei fiumi e dei laghi, all'interno di un'offerta integrata;
- b. investire sul turismo d'affari e fieristico, possibilmente in rete con altre destinazioni più ricercate;
- c. investire sul turismo di svago, sportivo e di tempo libero di tipo avanzato (parchi sportivi, parchi ricreativi tematici, servizi a supporto di nuovi sport, etc.);
- d. investire sull'agriturismo e sul turismo eno-gastronomico.

Con queste finalità il settore necessita di azioni a sostegno della riqualificazione e dell'ampliamento dell'offerta ricettiva (strutture ricettive a maggior capienza ma anche forme differenziate rispetto a profili di utenza diversi — campeggi, ostelli, bed & breakfast, collegi universitari, family hosting, centri congressi, etc.) in un sistema integrato per la mobilità.

- *Il riequilibrio residenziale e produttivo con effetti polarizzanti sul territorio.*

L'obiettivo è quello di realizzare *nuove polarità urbane*, intese come parti della città, alternative al centro storico e ben collegate con esso, caratterizzate da mix funzionali, dalla presenza di funzioni qualificate, dotate di un articolato sistema di assi di connessione tra gli spazi pubblici attrezzati e di tipo urbano, ambientati nel verde, sfruttando il carattere di potenziale eccellenza delle aree interessate.

Le aree dove realizzare le nuove centralità urbane riguardano più ambiti della città, connotati da potenzialità di investimento, anche privato, e contestualmente da problemi di ricucitura e di riqualificazione dei tessuti urbani esistenti, interne al comune di Mantova, ma spesso adiacenti ad insediamenti situati nei comuni contermini.

Il Documento Direttore ha individuato le nuove polarità urbane nei quartieri di Te Brunetti, di Lunetta-Frassino, di Borgochiesanuova-Dosso del Corso e di Cittadella.

- *Il potenziamento della logistica industriale e distributiva.*

Tale obiettivo può essere raggiunto con il pieno decollo del progetto del Porto di Valdaro. Esso può costituire un possibile polo logistico integrato in un sistema produttivo a rete plurilocalizzato. Nel caso specifico si tratta di un importante nodo di supporto al sistema produttivo e distributivo dell'area padana, impostato sul coordinamento strategico tra modalità terrestre e vie d'acqua. Il polo si colloca nel punto di intersezione tra il Corridoio Nord-Sud, Brennero-Tirreno, ed il Corridoio Adriatico, e questa collocazione potrebbe ulteriormente rafforzare il suo ruolo (il Porto di Valdaro potrebbe diventare nell'ambito del trasporto fluviale un significativo volano di sviluppo se fosse adeguatamente sfruttato⁴).

La promozione del porto di Valdaro e del polo logistico, contestualmente alle attività produttive esistenti e di nuovo insediamento, va condotta compatibilmente con i caratteri di sensibilità dell'area di Valdaro, con la presenza nelle adiacenze di attività a rischio di incidente rilevante e con gli interventi di bonifica dei siti contaminati.

⁴ Attualmente viene di preferenza utilizzato il porto di Cremona (cfr. Provincia di Cremona, "*Piano Integrato della Mobilità*").

1.3 L'impostazione metodologica

La redazione del Piano dei Servizi da un punto di vista metodologico ha seguito diverse fasi:

1. tassonomia della situazione esistente, costituito da una catalogazione della disponibilità di servizi esistenti sul territorio comunale, dalla verifica del loro stato di attuazione a partire dalle aree previste a standard dal prg vigente e dalla quantificazione della superficie totale del territorio comunale soggetta a vincoli sovraordinati;
2. prima classificazione delle tipologie di servizi da considerare come standard;
3. definizione dei caratteri demografici e sociali del comune attraverso la lettura dettagliata dei fenomeni e dei bisogni da essi determinati per individuare le esigenze attuali e future della collettività;
4. verifica della realtà insediativa e sociale attuale e prevedibile nell'arco di durata del Piano dei Servizi, vale a dire del complesso delle esigenze e necessità di servizi, qualitativamente definiti, esprimibili dalla popolazione comunale e dalla popolazione desumibile dai piani e dai progetti già in itinere⁵, che presentano la capacità di riqualificare, differenziare, incrementare l'offerta dei servizi;
5. traduzione dell'analisi di cui al punto 1. 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;
6. distribuzione spaziale dei servizi esistenti e criteri di valutazione rispetto ai livelli di accessibilità e di qualità prestazionale;
7. definizione dell'apparato normativo.

⁵ Sono stati considerati quelli approvati e adottati dal Comune di Mantova entro settembre 2002.