

Comune di Mantova

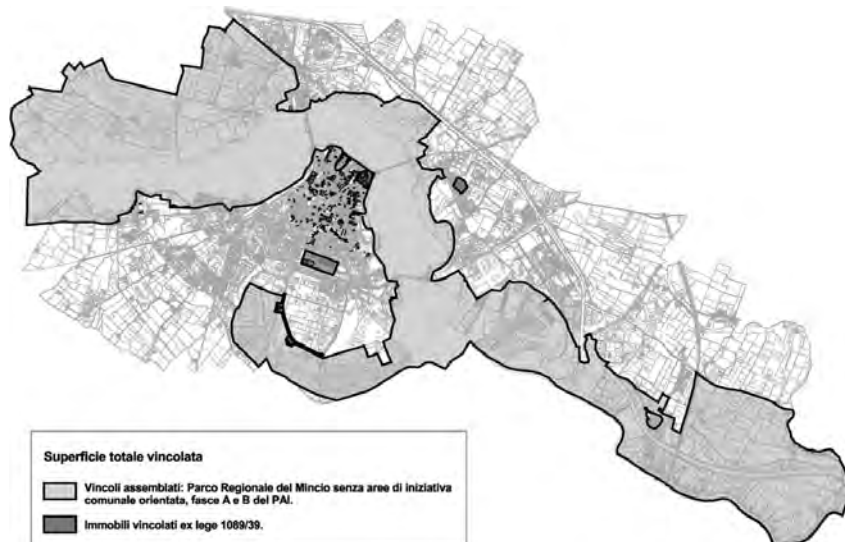
Il Piano dei servizi di una città capoluogo

Il contesto

Nel quadro degli scenari di sviluppo d'area vasta, il Piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp) ha evidenziato l'urgenza di un riposizionamento competitivo del Comune capoluogo a livello interregionale e provinciale e di conseguenza la necessità di dotarsi di un Documento di inquadramento strategico e di un Piano dei servizi¹, cui riferire programmi di intervento integrati di riqualificazione urbana e territoriale.

D'altro canto il Prg vigente, con una impostazione risalente agli anni '70, denunciava da tempo la necessità di passare da una strategia di tutela prevalentemente difensiva, anche se per certi aspetti irrinunciabile viste le caratteristiche di città d'arte di Mantova, a una strategia di valorizzazione delle risorse attraverso l'approccio del progetto.

La popolazione residente si attesta attorno ai 50.000 abitanti, contro le 80.000 unità ipotizzate dal Prg vigente. La crescita, più contenuta del previsto, ha subito, come in molte altre città a cavallo degli anni '70 e '80, una redistribuzione nei Comuni limitrofi di minore dimensioni, appena al di là dei confini amministrativi della città centrale. Nel caso di Mantova, questo fenomeno ha assunto una configurazione specifica connessa alla particolare conformazione del centro storico costretto entro i severi confini fisici dei laghi e della cintura ferroviaria. Inoltre il territorio del capoluogo è sottoposto per quasi il 50% della sua estensione a un sistema complesso di vincoli



Territorio comunale assoggettato a vincoli.

1. Convenzione tra Politecnico di Milano e Comune di Mantova. Responsabile Prof.ssa M. C. Treu e per la parte normativa Studio Legale D'Ettore.

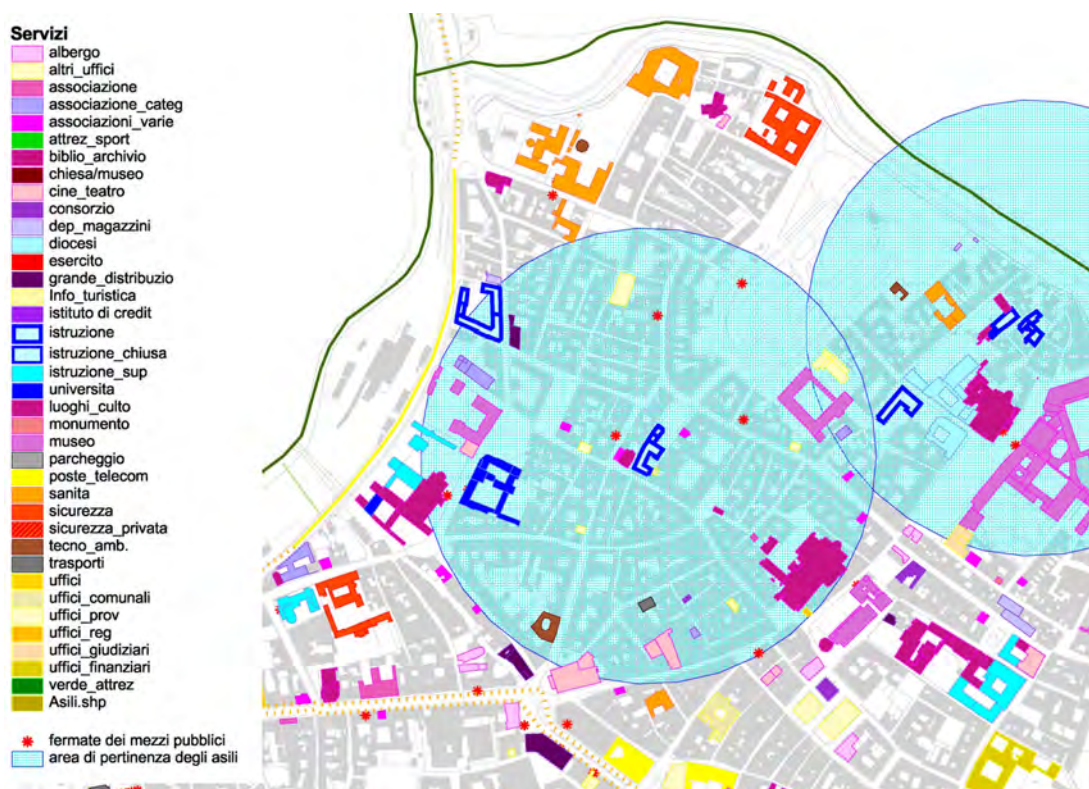
da quelli di matrice storica e culturale a quelli derivanti dalla presenza di rischi di natura idrogeologica e tecnologica. Oltre alla presenza del sistema di regolazione delle acque del Mincio, l'area sulla riva sinistra dei laghi è interessata dalla presenza di un sistema di unità produttive di grande dimensione, per lo più del comparto chimico.

Per quanto riguarda la città capoluogo, il contesto evidenzia, in opposizione alla competitività dei comuni dei distretti industriali situati ai margini dei confini provinciali, un deficit di accessibilità e di dotazione dei servizi urbani di qualità.

Il Piano dei servizi

Le scelte di sviluppo del Documento di inquadramento si orientano sulla messa in rete di Mantova, in modo che la città possa essere raggiunta ma non attraversata e sulla riqualificazione dei margini urbani con l'individuazione lungo le principali direzioni di sviluppo di un sistema di polarità urbane, poi riprese e declinate dal Piano dei servizi; in questo senso i passaggi e le scelte hanno interessato due ordini di aspetti.

1. un sistema di contabilità della dotazione fondiaria dei servizi, al fine di verificare gli standard minimi di legge e i regimi proprietari, privilegiando le aree di proprietà pubblica, ove fosse necessario confermare o acquisire nuove aree. La contabilità informatizzata, prevista nella struttura normativa del Piano, che permette, attraverso procedure automatizzate di calcolo e di verifica della dotazione di attrezzature, di effettuare bilanci di sintesi della dotazione complessiva di attrezzature per abitante, relativi principalmente:
 - allo stato di attuazione, ovvero alle attrezzature realizzate, in corso di realizzazione e da realizzare e/o potenziare;
 - all'articolazione funzionale (verde, parcheggi, istruzione, lc, ls, etc);
 - agli ambiti istituzionali in cui è suddiviso il territorio comunale (ad esempio le Circostrizioni).
2. un set di parametri per la valutazione della qualità dei servizi per quanto riguarda la loro accessibilità e le prestazioni effettivamente prestate e non sempre riferibili alla dimensione fondiaria. La Lr 1/01 stabilisce che i servizi, oltre a soddisfare i parametri quantitativi, devono garantire la qualità del servizio prestatato, ovvero l'accessibilità e la fruibilità degli spazi². L'aspetto qualitativo assume per tanto una rilevanza programmatica sia nella definizione dei nuovi interventi, sia nella individuazione dei servizi degradati da recuperare e da adeguare anche rilocalizzandoli³. Nel caso di Mantova è stata effettuata un'indagine sulla valutazione della qualità dei servizi esistenti per quanto riguarda gli aspetti relativi alla distribuzione spaziale ed alla accessibilità.



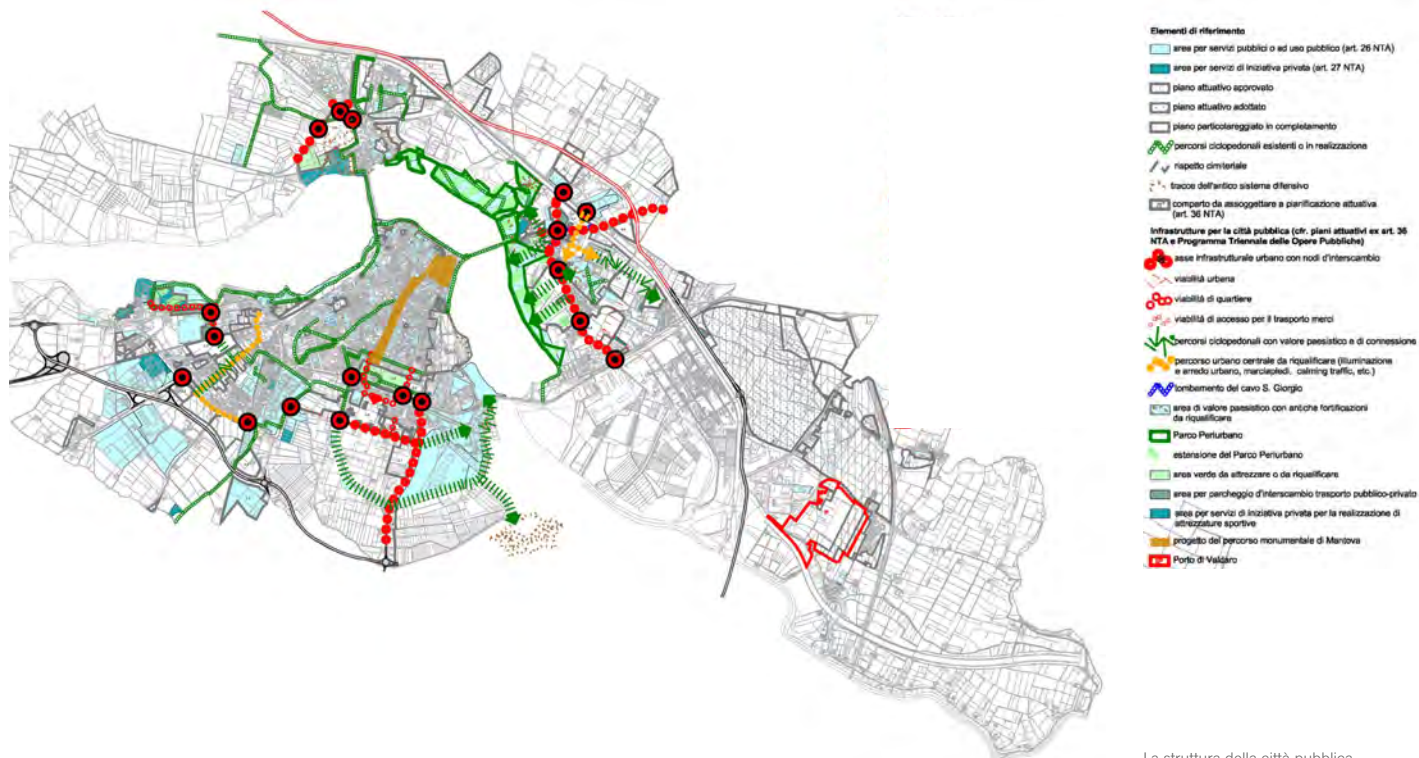
Il sistema dei servizi esistenti: distribuzione spaziale e accessibilità.

2. L'art. 7, comma 2 della Lr 1/01 stabilisce che "... il Piano regolatore generale contiene, in allegato alla relazione illustrativa, uno specifico elaborato, denominato Piano dei servizi, che documenta lo stato dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale esistenti in base al grado di fruibilità e di accessibilità che viene assicurata ai cittadini per garantire l'utilizzo di tali servizi e precisa (...) 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".

3. Assumono particolare importanza in questa fase il raggio di influenza e l'utenza ottimale.

A tale proposito è necessario effettuare alcune precisazioni di ordine metodologico: l'indagine è stata effettuata sul sistema insediativo dei servizi così come attualmente si configura; tuttavia il sistema non è statico perché si potrebbero configurare scenari futuri diversi da quelli rappresentati nelle elaborazioni analitiche effettuate.

L'insieme è stato poi confrontato con gli obiettivi di sviluppo e con gli indirizzi di riqualificazione urbana: da un lato, con la necessità di completare la fascia delle aree a parco lungo i laghi e di sostenere l'offerta alberghiera, oltre che le diverse opzioni di residenzialità; dall'altro, con l'obiettivo di ridare riconoscibilità e continuità a una struttura urbana di spazi pubblici e di uso pubblico.



La struttura della città pubblica.

L'obiettivo è quello di garantire, oltre ad un'offerta di servizi minimi che includono i servizi di vicinato (intesi come verde, parcheggi e commercio), un sistema di servizi tale da costruire nuove centralità urbane con servizi di rango superiore, come ad esempio poli per la formazione e per le attività sportive, strutture per l'ospitalità anche specializzata e per altri segmenti sociali. Tutto questo implica un progetto insediativo indirizzato alla realizzazione di poli urbani decentrati nelle aree urbane periferiche in rete con i centri storici delle città. Le nuove centralità potranno avere effetti positivi anche nei confronti degli insediamenti residenziali ai margini dei confini comunali e nei confronti della mobilità.

Sotto questo profilo il Piano dei servizi diventa il posto delle regole tra il Documento d'inquadramento e la successione dei singoli Programmi integrati di intervento; il luogo dove può essere indicata e valutata la struttura pubblica della rete urbana a sostegno della mobilità tradizionale e alternativa e del sistema dei servizi alle persone e alle imprese. In questo senso il Piano dei servizi diventa uno strumento che deve confrontarsi con l'attuarsi delle strategie e dello stesso Piano regolatore generale riformulato nelle sue previsioni delle aree a standard e delle sue norme tecniche di attuazione.

La struttura normativa

La Variante al Prg conseguente al Piano dei servizi recepisce e sviluppa le ricadute sul sistema delle regole. Gli artt. 26 e 27 individuano un duplice regime delle aree dedicate a infrastrutture e servizi; l'uno, "tradizionale" (art. 26, zona F1) per le aree ed attrezzature pubbliche o di interesse pubblico o generale di proprietà pubblica e/o soggette a vincolo preordinato all'esproprio, queste ultime, peraltro, limitatissime: tra le più significative conquiste dello strumento del Piano dei servizi, vi è proprio la riduzione ai minimi del ricorso a strumenti espropriativi (dato che il raggiungimento dello standard dovuto sul Prg è assicurato, in sostanza, quasi totalmente con le sole aree in proprietà pubblica), e la conseguente "liberazione" del Piano regolatore dalle pastoie della reiterazione dei vincoli preordinati all'esproprio.

L'altro regime, più innovativo, concerne le aree di proprietà privata destinate a servizi (art. 27, zona F2 - Aree per attrezzature e servizi privati di interesse pubblico o generale), per le quali la norma espone il ventaglio di destinazioni funzionali comprese nella categoria servizi, senza interporre alcuna predeterminazione vincolata (consentendo, così, il più ampio spazio al perseguimento delle esigenze pubbliche che risultino prevalenti). Soprattutto, si è valorizzato il dato della non necessaria coincidenza tra servizi e standard minimi di legge, che già la Lr 1/01 afferma, elaborando, per la normativa sulle aree private per servizi, una duplice opzione: quella dell'asservimento/accreditamento convenzionato, in senso tecnico e giuridicamente rigoroso, dell'area all'uso pubblico, obbligatoria per includerla, a seguito di scelta concordata della proprietà e dell'Amministrazione, nel computo delle dotazioni a standard di Prg; quella, invece, della diretta utilizzazione del compendio per una delle funzioni di servizio ammesse nella disciplina di zona, relativamente alle aree non comprese nel computo dello standard. In questo secondo caso, insomma, il "servizio" è semplicemente la destinazione d'uso prevista per la zona F2, la cui forza cogente non deriva da un convenzionamento o accreditamento o regolamento, bensì dalla sola necessità di conformarsi alla disciplina funzionale della zona omogenea. L'art. 27, peraltro, incentiva i privati a richiedere il convenzionamento anche laddove non dovuto, riconnettendovi bonus di capacità edificatoria. Ne consegue il pieno ed integrale dispiegamento della nozione di servizio: non più funzione coincidente con l'appartenenza, diretta o derivata, alla mano pubblica, quindi costrittiva e lesiva degli interessi proprietari, ma destinazione d'uso pari a qualsiasi altra, assumibile come regola di zona omogenea e come tale prescrivibile anche in assenza di strumenti coercitivi. Tale innovazione è stata vieppiù evidenziata, nel nuovo sistema delle regole, dalla previsione generale che ammette i servizi (come definiti dal relativo Piano) quale destinazione d'uso ammissibile in tutte le zone omogenee.

Per quanto concerne, invece, la disciplina del convenzionamento, l'art. 27 ha dovuto risolvere quello che è, forse, uno dei principali problemi lasciati insoluti dalla Lr 1/01, su cui sarebbe necessaria un'integrazione normativa che neppure nel nuovo progetto di legge di governo del territorio è peraltro rinvenibile: il rapporto tra la permanenza nel tempo, tendenzialmente all'infinito, dell'asservimento a servizio, necessaria nell'ottica della sua inclusione nel computo dello standard e l'altrettanto tendenziale limitatezza nel tempo degli obblighi nascenti da atti negoziali. Sul tema, il Piano dei servizi di Mantova propone una soluzione "illimitata con temperamenti": la convenzione deve, infatti, prevedere che il vincolo d'uso permanga per almeno 20 anni (e dispone le sanzioni per il caso di inosservanza), ma, prima o dopo tale termine, l'uso può essere consensualmente modificato, scegliendone uno alternativo tra le categorie di attività comprese nella nozione di servizi. Né la norma, né la convenzione possono, peraltro, prevedere o imporre il mantenimento in essere dell'attività configurata come servizio: se una qualunque struttura diviene nel tempo economicamente insostenibile, non esiste disposizione di Prg che possa obbligare il privato al suo mantenimento. Nessun piano può programmare un arco indefinito di tempo: in ciò si rivela appieno l'utilità della flessibilità e delle possibilità di adeguamento che il Piano dei servizi, come strumento, consente.

Per altro aspetto, l'art. 27 affronta e risolve una *vexata quaestio*, quella della necessità di servizi generata dalle strutture per servizio (ad esempio i parcheggi e verde): l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 14 del 21 luglio 1997 insegna che l'iscrizione di un'edificazione allo standard, non esclude l'obbligo di dotarla di altri standard (operativi, per distinguerli dagli standard urbanistici), necessari per la sua ordinata allocazione e funzionamento. Il comma 9 dell'art. 27 detta, in merito, le occorrenti prescrizioni.

L'impostazione riferita non si limita solo alle aree e strutture per servizio: la variante connessa al Piano dei servizi ha, infatti, anche valenza di adeguamento alla Lr 1/01 nella parte concernente la definizione delle destinazioni d'uso e relative modifiche. Senza addentrarci nel tema, la principale novità della Legge (banalizzata nel distico "tutto ciò che non è vietato è permesso") risiede, più appropriatamente, nella sostituzione, per la definizione delle destinazioni d'uso ammesse nelle zone omogenee, di un metodo per clausole generali alla tradizionale normativa casistica, cui però consegue la necessità di un attento controllo delle compatibilità in concreto delle attività da allocarsi. La Lr 1/01 elimina la definizione a monte (cioè, nella norma) del dettaglio degli usi insediabili, con ciò bypassando il rischio di elencazioni funzionali, o limitate, o troppo ampie o, semplicemente, sorpassabili dal tempo; e ammette, ed anzi impone (pena la deriva del sistema normativo verso una totale *deregulation*), un controllo a valle, in concreto, che valuti quindi l'effettiva compatibilità dell'uso con il contesto in specifico interessato, indipendentemente dalla sua meritevolezza. A tale risultato la variante di Mantova giunge con il ricorso amplificato allo strumento della concessione convenzionata (*rectius*, titolo abilitativo convenzionato): che, se non è stata introdotta nel "palcoscenico dell'urbanistica" dalla Lr 1/01

(risulta, in effetti, istituto presente già nell'art. 31 della Legge 1150/42), è stata, da questa Legge, ampliata e generalizzata nelle possibilità applicative.

Anche una scuola, anche una struttura sportiva, può generare problemi di incompatibilità (e l'esempio dei parcheggi è solo il più immediato): attività privata o di servizio che sia, quasi ogni nuovo uso necessita di essere regolato nelle modalità e dotazioni, per inserirsi armonicamente nel contesto. Il titolo convenzionato è valvola e strumento regolatore di tali assetti, elemento di controllo di una compatibilità in cui si estrinseca la nozione di qualità, nello specifico, dei servizi, ma, più in generale, delle trasformazioni urbane, che rappresenta, in ultima analisi, il più completo obiettivo che la Lr 1/01, persegue, dovunque sostituendo, ad astrazioni normative, valutazioni in concreto.

SOGGETTO CHE PRESENTA IL CASO IN MOSTRA

Comune di Mantova
Politecnico di Milano

IL CASO

Il Piano dei servizi di una città capoluogo

CARATTERISTICHE DELL'AMBITO DI RIFERIMENTO

Intero territorio comunale

A QUALE TEMA DELLA 5 RUN SI RIFERISCE PREVALENTEMENTE

Politiche del welfare