



**Provincia di
Cremona**



**Comune di
Cremona**



**Comune di
Spinadesco**



**Comune di
Sesto ed Uniti**



**Comune di
Castelveverde**



**Comune di
Persico Dosimo**



**Comune di
Acquanegra
Cremonese**



**Comune di
Crotta d'Adda**



**Comune di
Bonemerse**



**Comune di
Pizzighettone**



**Comune di
Stagno Lombardo**



**Comune di
Gadesco Pieve
Delmona**



**Comune di
Malagnino**



**Comune di
Grumello Cremonese
ed Uniti**



**Comune di
Gerre dè Caprioli**

Piano Territoriale d'Area del Cremonese

*Metodologia a supporto del
Piano Integrato dei Servizi e delle Attività di Servizio*

Cremona, 24 gennaio 2014

SOMMARIO

- 1 Premessa e struttura del documento
- 2 Inquadramento storico - culturale
- 3 Inquadramento progettuale
- 4 dalle analisi alle prime valutazioni
- 5 linee guida per il piano integrato dei servizi e delle attività di servizio

SOMMARIO

- 1 **Premessa e struttura del documento**
- 2 Inquadramento storico - culturale
- 3 Inquadramento progettuale
- 4 dalle analisi alle prime valutazioni
- 5 linee guida per il piano integrato dei servizi e delle attività di servizio

Premessa

- Il presente documento è stato redatto nello spirito di dar un contributo alla costruzione di uno strumento di gestione che rappresenta un importante “sistema” del governo del territorio; *sistema* che per troppo tempo è stato “schiavo” di un concetto dirigista e, eccessivamente, “materico”; *sistema* che ha avuto una sua evoluzione concettuale nella teoria e nelle legislazione, ma che, ancora oggi, non ha ancora trovato una sua definitiva applicazione nella prassi urbanistica.
- Si vuole cercare di dare un contributo di “idee” che, solo, grazie al fatto di nascere all’interno di un’esperienza concreta, possono esser messe su un tavolo istituzionale aperto, generando un confronto e un dibattito plurale.
- Lo spirito del presente documento è quello di creare una base su cui aprire una discussione per la redazione di un progetto sui servizi unitario tra tutti i comuni del “cremonese”.
- Sostanzialmente, è quello di prendere spunto da questo documento e con apporti di tutti i soggetti coinvolti e/o interessati alla redazione del PTdA del Cremonese (amministratori, tecnici e cittadini) si arrivi a un progetto “democraticamente condiviso”, così come sancito nel Protocollo di Intesa siglato dai comuni e dalla provincia.

Struttura del documento_{/1}

- Il documento è un elemento “indipendente”, seppur coordinato, del progetto PTdA CR
- Nell’attuale momento storico – culturale, dove trasformazioni sociali, culturali ed economiche, nonché i nuovi concetti di urbanistica e governo del territorio, stanno modificando fortemente la programmazione e pianificazione territoriale, sia essa generale che di settore, e stanno, anche, modificando nello specifico **il sistema dell’offerta e dei “bisogni” di servizi**, è fondamentale cercare di dare un quadro sintetico dello status e della sua evoluzione.
- In sostanza il documento è composto di quattro parti:
 1. Inquadramento storico – culturale
 - concetto di urbanistica e di gestione del territorio attraverso i passaggi legislativi e normativi dell’ultimo quadro temporale – riforma del titolo V della Costituzione, delle leggi di riferimento a livello regionale (livelli di pianificazione, da PRG a piani di nuova generazione, da urbanistica a governo del territorio)
 - Evoluzione del concetto da standard a servizi
 - Considerazioni sul “nuovo” concetto di servizi
 2. Inquadramento progettuale – parte generale:
 - Il Piano territoriale d’area – concetto generale
 - Il Piano territoriale d’area del cremonese
 - Il Piano dei Servizi – come progetto integrato all’interno di una pianificazione d’area vasta
 - Le motivazioni che ci hanno portato a pensare a un Piano Integrato dei Servizi e delle Attività di Servizio – definizione di offerta e bisogni di servizi e modello di aggregazione territoriale di riferimento

Struttura del documento_{/2}

2. Inquadramento progettuale – criteri e analisi:
 - Criteri di riferimento base – matrici di forze e debolezze dei comuni dell'Area
 - Obiettivi generali del documento di indirizzo del “Piano Integrato dei Servizi e delle Attività di Servizio”
 - Il quadro statistico e i servizi:
 - Motivazioni della scelta dello stock dei dati di riferimento
 - Origine e descrizione dello stock di dati
 - I dati e gli indicatori di riferimento
3. Dalle analisi alle prime valutazioni
 - La lettura dei dati – demografici, attività (imprese e addetti) e flussi pendolari
 - La lettura degli indicatori – lettura pesata dei dati della sezione precedente, con particolare enfattizzazione a quelli nel campo dei servizi (pubblici e privati – for e non profit)
4. Le linee guida per il “Piano Integrato dei Servizi e delle Attività di Servizio”
 - Premesse su metodo per la costruzione e contenuti
 - Le linee guida – modalità di costruzione del piano, obiettivi preliminari (di maggior dettaglio rispetto ai precedenti), il piano e il set di servizi di riferimento (preliminari), spunti per azioni, ipotesi di strutturazione di gestione operativa del piano
 - Matrici di riferimento – matrici di livello comunale che riportano:
 - La sintesi delle forze e delle debolezze derivate dalle analisi, dai dati e dalle previsioni della pianificazione sovraordinata in atto e in itinere
 - La sintesi delle opportunità e delle minacce – in qualche modo il modello di partenza della discussione sulle azioni del piano e per la costruzione degli scenari del piano

SOMMARIO

- 1 Premessa e struttura del documento
- 2 **Inquadramento storico - culturale**
- 3 Inquadramento progettuale
- 4 dalle analisi alle prime valutazioni
- 5 linee guida per il piano integrato dei servizi e delle attività di servizio

La riforma del titolo V della Costituzione

Si tratta di un cambiamento che in qualche modo può inquadrare entro aspetti economico-sociali il concetto di governo del territorio, in un periodo di crisi in cui il governo (...e lo “sfruttamento”) del territorio rappresenta lo strumento di sviluppo e l'imperdibile occasione per riprogrammare il “territorio”, accettandone il ruolo di volano dello sviluppo.

In questo senso, “*governo del territorio*” rappresenta non tanto la nuova edizione delle vecchie espressioni “*urbanistica*” e “*pianificazione*”, ma, piuttosto, un'espressione nuova che, accanto alla pianificazione in senso classico, si sostanzia di molte altre attività – dal governo dei servizi pubblici locali (e non) a tutta la programmazione delle infrastrutture – portandole da tema ancillare a tema principale del “come si disegna il territorio”.

In sintesi due sono gli elementi fondamentali derivati dalla “riforma del titolo V della Costituzione”:

- l'eliminazione del termine “urbanistica” e la sua sostituzione con “governo del territorio”, che non è meramente un esercizio linguistico, ma rappresenta un importante momento di riforma concettuale, ove il “governo del territorio” amplia il concetto di “urbanistica” in tutti gli aspetti ancorché quelli di gestione e pianificazione della qualità della vita, entro cui il progetto della “città pubblica” prende un maggiore forza
- la revisione delle attribuzioni dei livelli tra i diversi organi di governo assegna agli enti territoriali intermedi la funzione di “governo del territorio” e ne “ridetermina” rafforzando il concetto di sussidiarietà.

La riforma “urbanistica” nelle leggi regionali₁

Nella trattazione della presente sezione si è voluto enfatizzare il concetto di “sussidiarietà”, anche esso evidenziato nella riforma descritta nel precedente paragrafo, ma che svolge ruolo fondamentale nella riforma urbanistica e trova in essa declinazione di rilievo.

Il concetto di “sussidiarietà” apre, con incisiva forza normativa, la strada a un coinvolgimento “direttamente responsabile” dell’associazionismo sociale, quindi anche imprenditoriale, nella formulazione e nella messa in opera di “politiche” e azioni di interesse collettivo.

I livelli di pianificazione

- Il processo innescato di graduale “applicazione” di una “pianificazione a cascata”, ancorché già presente nella “legge urbanistica fondamentale” del 1942, rappresenta un momento importante affinché il nostro paese raggiunga la maturità.
- In base allo principio di “sussidiarietà” tutte le funzioni amministrative e le relative potestà regolamentari vengono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurare l’esercizio unitario, siano conferite a **Province (???)**, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Ciò valga a dire che vengono stabiliti criteri di “parificazione”, ma così pure di “responsabilità” di ogni livello di “governo” del territorio sia esso amministrativo che di pianificazione delle scelte.
- Il nostro paese, fu, questo campo, un precursore dei tempi; la L. 1150/1942 conteneva concetti rivoluzionari, tra cui la previsione di strumenti di pianificazione a diversa scala.
- Oggi, la maggior parte degli altri stati membri della CEE, hanno una legislazione in materia molto avanzata e che, grazie all’applicazione di un “rigido” sistema di pianificazione a cascata, hanno potuto “governare” le trasformazioni economico-sociali e adeguarsi alle mutate esigenze.

La riforma “urbanistica” nelle leggi regionali_{1/2}

Dai PRG ai piani di nuova generazione

- l'esperienza derivata dalle diverse riforme in materia non può, ancora, avere risultati completamente condivisi e “positivi”, ma il passo fatto è molto importante nella linea di un progressivo “governo del territorio”; per meglio dire la strada aperta con la riforma costituzionale è “quella giusta”, se vogliamo perseguire obiettivi di sussidiarietà, sostenibilità e (*corretto*) sviluppo del territorio.
- È assolutamente imprescindibile, a fronte delle mutate condizioni economico-sociali e culturali, provvedere a ridisegnare i confini della pianificazione territoriale e a condividere le linee programmatiche per livelli di competenza e di “importanza”.
- È, altresì, fondamentale che vengano definiti i “principi fondamentali del governo del territorio” a livello nazionale perché il processo di “riforma” sia completato; è necessario anche alla luce del fatto che le nuove leggi regionali rischiano di esser messe in crisi dalla “legge fondamentale dell'urbanistica” (cfr. l. 1150/42), ancora vigente e dalle diverse leggi della vecchia generazione;*a titolo esemplificativo si ricordi la sentenza della giudice amministrativo che ha contestato i principi contenuti nella Legge Finanziaria del 2008 e nell'art. 11 della L. 133/08 in merito alla possibilità di realizzare edilizia sociale in aree cedute quale compensazione di interventi di trasformazione urbanistica, ciò perché è ancor in vigore la 167/62 (per quanto sostenuto dal giudice).*
- Diverse sono le proposte su cui ci si può basare per l'approvazione dei principi a livello nazionale; si passi dalla prima proposta INU del 1995, alla legge approvata alla Camera presentata dal Centro Destra a firma Lupi, le diverse proposte di legge (Mantini, Mariani, etc), la proposta dell'INU del 2008, e così via.

La riforma “urbanistica” nelle leggi regionali₃

Da “urbanistica” a “governo del territorio”

Sulla scorta della trasformazione concettuale di “governo del territorio”, si vengono a riconoscere aspetti comuni della nuove leggi regionali:

- Il riconoscimento della natura processuale dell’attività di pianificazione
- il nuovo ruolo della partecipazione e degli strumenti di valutazione nella elaborazione e nella attuazione dei piani
- l’articolazione della tipologia dei piani secondo la loro natura strutturale, strategica o operativa;
- L’estensione del concetto e delle pratiche di pianificazione, oltre che agli ex “piani regolatori”, alla pianificazione del paesaggio, dell’ecosistema, della difesa del suolo;
- L’introduzione di nuovi strumenti di regolazione del rapporto pubblico-privato come la perequazione
- Il nuovo concetto di “servizi”, non più aspetto “quantitativo” a cui legare le trasformazioni, ma elemento “qualitativo”.

In conclusione

- il nuovo concetto di “governo del territorio” rappresenta un momento fondamentale perché venga “corretto il tiro” rispetto ai mutamenti sociali, economici e culturali avvenuti.
- Va, però, evidenziato che il governo del territorio non si identifica con la pianificazione, che ne è solo una componente, seppur fondamentale. I piani, comunque essi siano denominati nelle diverse leggi regionali di riforma, sono uno strumento importante, ma non possono rappresentarne l’unico. Devono esser utilizzati e messi in campo anche altri strumenti di intervento come programmi e politiche territoriali emanati dai diversi organi amministrativi.

L'evoluzione del concetto da standard a servizi_{/1}

All'origine dell'urbanistica moderna in Italia, nell'elaborazione del piano urbanistico, il dimensionamento, ossia il calcolo degli spazi da destinare alle residenze, alle attività e ai servizi, rappresenta un'operazione fondamentale per definire l'organizzazione spaziale della città.

Il dimensionamento veniva concepito come un'operazione mirata ad incrementare lo sviluppo economico e l'espansione della città, basti pensare agli anni 50, epoca dell'emergenza abitativa, in cui il settore delle costruzioni costituiva l'elemento trainante dell'economia.

Ad ogni modo, la maggior parte dei piani prodotti nella fase di sviluppo del nostro paese si connotava per alcuni caratteri comuni quali:

- l'adozione della tecnica dello zoning;
- il sovradimensionamento, soprattutto per quanto riguarda le aree destinate allo sviluppo residenziale (calcolato in base al fabbisogno abitativo);
- la predominante attenzione per gli aspetti puramente quantitativi.

E' evidente come, l'introduzione degli standard urbanistici, che avevano come scopo quello di rimediare alla carenza cronica di servizio pubblici in molte periferie urbane, abbia di fatto appesantito l'apparato del piano sbilanciandolo verso contenuti di carattere meramente quantitativo.

Un limite dello standard è l'indifferenza verso i contesti locali; la quantità minima prevista è sempre uguale sia per grandi città che per i piccoli centri e inoltre, non prende in considerazione i flussi turistici e il pendolarismo, in questo modo, la dotazione dei servizi valutata sulla sola popolazione residente, risulta spesso fortemente sottodimensionata .

L'evoluzione del concetto da standard a servizi_{/2}

L'affermarsi di fenomeni nuovi quali:

- il progressivo miglioramento delle condizioni di vita medie,
- la crescita del livello d'istruzione,
- il flusso crescente di immigrazione,
- lo sviluppo del turismo e dei city users,

hanno modificato i bisogni della popolazione con un incremento della domanda di servizi legati alla cultura e al tempo libero.

Per rendere l'offerta dei servizi il più possibile aderente ai bisogni effettivi della popolazione, è emersa la necessità di configurare la dotazione non più e soltanto in termini di superficie di terreno ma anche in termini di esigenze e di prestazioni, ai fini della pianificazione il confronto domanda/offerta relativa ai diversi tipi di servizio deve tener conto anche degli aspetti qualitativi.

Il dimensionamento veniva concepito come un'operazione mirata ad incrementare lo sviluppo economico e l'espansione della città, basti pensare agli anni 50, epoca dell'emergenza abitativa, in cui il settore delle costruzioni costituiva l'elemento trainante dell'economia.

La legge regionale Lombarda introduce spunti e innovazioni interessanti legate al concetto di servizio quali:

- l'equivalenza a prefissate condizioni tra servizio pubblico e servizio privato, in termini di calcolo della dotazione;
- il forte ampliamento della categoria di attrezzature considerate che include il trasporto pubblico e l'edilizia residenziale pubblica, nonché i servizi di livello urbano (zone F);
- la definizione di ulteriori categorie quali servizi a gestione diffusa sul territorio, ad esempio l'assistenza domiciliare.

Negli ultimi due decenni, oltre al tema della qualità, il dibattito ha preso sempre più in considerazione le risorse ambientali e la loro capacità di autoriprodursi.

Considerazioni finali sul concetto di servizi

Nel quadro di un percorso storico-culturale che ha portato l'urbanistica, da una parte, e i servizi, che ne sono un complemento fondamentale, dall'altra, ad acquisire una veste di "maggior qualità", si vuole fare alcune piccole considerazioni per completare la visione che si vorrebbe dare a supporto della redazione di un piano integrato dei servizi.

Nello specifico, si vuole slegare il quadro conoscitivo, così come di prassi viene svolto per la predisposizione di un piano dei servizi, da quelle analisi "tabellari" delle singole "strutture di servizio"; strutture che, tendenzialmente, si esauriscono entro quei servizi "presenti" e leggibili all'interno delle strutture pubbliche.

Proprio per quanto detto sopra e per quanto anche sarà detto di seguito, si ritiene che dobbiamo travalicare le modalità "abituale" per leggere la "presenza" dei "servizi", ampliando così il concetto di servizio.

In tal senso non si devono prendere in considerazione solo i cosiddetti servizi "immateriali", ma così pure le "attività di servizio".

Le "attività di servizio" sono tutte le "imprese" che offrono servizi in senso lato, così come considerate nei censimenti dell'industria e dei servizi (classificazione ATECO 2007 - classi dalla H alla S); pertanto si consideri mobilità, alloggio e ristorazione, informazione e comunicazione, finanza ed assicurazioni, servizi immobiliari, servizi professionali/tecnici/scientifici, servizi alle imprese, artistiche, culturali, sportive, di divertimento.

E, ancor, non solo, ma pure i servizi che vengono offerti da tutto il cosiddetto "terzo settore", che, grazie all'ultimo censimento (2011) delle attività non profit, sono meglio intellegibili.

In conclusione, si vuole dare da un lato una base comune di lettura, dai rilevamenti periodici delle "imprese" e degli "addetti" in "tutti" i servizi, dall'altro una reale risposta alle "nuove esigenze", ai nuovi bisogni della popolazione nel suo complesso.

SOMMARIO

- 1 Premessa e struttura del documento
- 2 Inquadramento storico - culturale
- 3 Inquadramento progettuale**
- 4 dalle analisi alle prime valutazioni
- 5 linee guida per il piano integrato dei servizi e delle attività di servizio

Il Piano Territoriale d'Area

Il PTdA del Cremonese, nasce dall'iniziativa della Provincia di Cremona e trova il suo compimento nella DGP 386 del 04.08.2011 e nel Protocollo d'Intesa firmato dai comuni interessati il 16.11.2011.

Così come dall'art 3 – Obiettivi del Protocollo di Intesa suddetto, gli obiettivi del PTdA del Cremonese sono:

.....*omissis*.....

- *analisi territoriale condivisa al fine di definire scelte di programmazione d'area vasta*
- *approfondimento delle tematiche legate allo sviluppo produttivo e infrastrutturale sovracomunale anche alla luce dei prospettati nuovi assetti infrastrutturali sovra provinciali;*
- *valorizzazione del sistema ambientale e del paesaggio con particolare riguardo alla Rete Ecologica Regionale e locale e alle potenzialità offerte dai PLIS;*
- *il contenimento dello consumo di suolo agricolo tutelando e riqualificando anche gli spazi aperti in ambito urbano e peri-urbano;*
- *lo sviluppo di una proposta di sistema insediativo sovralocale sostenibile che tenga conto delle effettive esigenze di carattere abitativo per giungere all'ipotesi di individuazione delle quote locali insediabili;*
- *la messa a punto di una proposta di piano dei servizi intercomunale.*

Nello specifico dovrà, con particolare riferimento al tema dei servizi:

- *impostare un'ipotesi di programmazione intercomunale dei servizi (valorizzazione dei servizi gravitazionali, lotta alla moltiplicazione/spreco delle funzioni erogate, ampliamento alla sfera sussidiaria dell'attuale banale concezione dei servizi come standard quantitativi, ragionamenti sulla polarità delle attribuzioni, ecc.), che possa rappresentare lo spunto per la sua ricezione coordinata negli strumenti comunali;*

Il Piano Integrato dei Servizi e delle Attività di Servizio

Fatto salvo tutto quanto detto appena sopra, il desiderio di predisporre uno studio che rappresenti il supporto per la redazione di un Piano Integrato dei Servizi ci si è mossi “un passo oltre” sia dal punto di vista concettuale che di quello di prima applicazione dei concetti

Le linee guida per il “Piano Integrato dei Servizi e delle Attività di Servizio” nasce dalla chiara comprensione del fatto che non è più possibile, sia per aspetti economico-finanziari, che per aspetti sociali, ma anche per aspetti di programmazione integrata, poter redigere un Piano dei Servizi “comunale” e/o intercomunale che sia l’espressione o l’applicazione dei concetti consolidati in materia, sempre restando nel campo della pianificazione.

Sono troppi oramai i fattori e le forme di aggregazione sui servizi, specialmente in campo sociale e dell’istruzione, solo per citare i principali che non permettono più di controllare e di prevedere una programmazione dei servizi in forma “singola”

Inoltre non si dimentichi l’aspetto legato alle dinamiche e ai movimenti giornalieri della popolazione che non sono più legati al solo comune dove vivono, ma che utilizzano i servizi non più solo per “vicinanza”, ma per “convenienza” localizzativa.

Ma ancor più valga allo scopo del presente lavoro il concetto delle enormi modificazioni sociali e della conseguente formazione di nuovi bisogni di servizi.....con ulteriore conseguenza di dare risposta con nuove offerte degli stessi.

La porzione della popolazione che “resta ferma” ogni giorno è assolutamente irrisoria al momento attuale, pertanto:

- ogni giorno per diversi motivi (lavoro, studio o tempo libero) ognuno di noi si muove all’interno di un certo bacino che non è solo rappresentato dal comune di residenza
- i movimenti suddetti portano con se la necessità di usufruire di servizi che non siano necessariamente localizzati nell’area in cui si vive, ma che possano aver un diversa efficienza localizzativa percepita dagli utenti.

Criteri ed idee – forze e debolezze del sistema

Uno degli aspetti fondamentali per la definizione delle scelte da operare nella costruzione di un Piano Integrato dei Servizi e, si aggiunga proprio per la caratterizzazione che vogliamo dare al presente documento, delle “Attività di Servizio” è supportare le analisi e gli studi del presente documento con una definizione di alcuni criteri e di alcune idee di base determinate dalla lettura “statuale” dei comuni interessati.

In sostanza si è prodotto una lettura sintetica delle potenzialità e delle criticità dei comuni del “cremonese”, derivata dalle analisi generali di corredo alla stesura del PTdA del Cremonese, ma, ancor più, da studi e documenti esistenti, partendo dai documenti del PTCP vigente e dei singoli PRG/PGT.

In qualche modo la matrice delle “forze” e delle “debolezze” deve rappresentare a sistema un modello incrementale flessibile e deve esser sistematicamente aggiornato e monitorato in modo che si possa comprendere le modificazioni derivate dalle azioni e reazioni del sistema territoriale nel suo complesso, ma così pure nelle sue singole componenti

	DEBOLEZZE	FORZE
Castelverde	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Viabilità regionale e provinciale – elevata interferenza territoriale. ✓ Inquinamento acustico da traffico veicolare ✓ Accessibilità da trasporto pubblico ✓ Reti elettriche A.T. + cabina trafo primaria ✓ Potenziale degrado ambientale ✓ Depauperamento della aree del Morbasco ✓ Aree agricole intensive (90% del territorio comunale) ✓ Allevamenti suinicoli ed avicoli intensivi ✓ 6 centro urbani ✓ Aree produttive – san martino in beliseto e costa san abramo ✓ Frammentazione territoriale dei nuclei minori ✓ Interferenze delle aree industriali con quelle residenziali ✓ Conurbazioni lineari sugli assi di via Bergamo e di via Castelleonese ✓ Vulnerabilità idrogeologica (> 42% del territorio – medio alta) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Accessibilità veicolare ✓ Viabilità di livello regionale (2 assi) ✓ Percorsi ciclo-pedonali (A1 e A2) con elevata interazione territoriale ✓ Corsi d’acqua di rilievo provinciale: <ul style="list-style-type: none"> ○ Morbasco (flumen Morbaxii) ○ Naviglio Civico di Cremona ○ Roggia Maggia ✓ Valle del Morbasco – elevate presenze di pregio ambientale ✓ Reticolo idrico di pregio – sistema e diversificazione ✓ Corridoi ecologici di rango provinciale ✓ Cortine arboree lungo i corsi d’acqua ✓ Elementi arborei isolati ✓ Elevato potenziale agricolo ✓ Emergenze storiche – Castello Breda de’ Bugni e Cascine ✓ Diversificazione dei sistemi antropici

Il quadro statistico e i servizi: lo stock e le fonti

Per perseguire il fine di costruire un metodo per la successiva redazione di un “Piano Integrato dei Servizi e delle Attività di Servizio” sull’area di riferimento si rende necessario produrre un set minimo di dati statistici di base.

Le motivazioni che sono alla base della scelta del set di dati e di indicatori utilizzati, si possono sintetizzare in:

- costruire una base statistica minima per la verifica delle ipotesi esposte nei precedenti paragrafi in merito ai nuovi bisogni
- definire, con il supporto statistico dei flussi pendolari giornalieri e della loro interpolazione con i posti di lavoro e i “posti” di studio, delle polarità, pertanto di definire il modello territoriale di riferimento per il bacino di studio.
- leggere e veicolare il set dei servizi (la nuova offerta) secondo le considerazioni fatte in merito

La filosofia di fondo è quella di costruire intorno alle ipotesi teoriche espresse nei paragrafi precedenti un base di solidità attraverso la costruzione di un set di dati statistici rappresentativi.

Si vuole costruire il modello territoriale utilizzando congiuntamente:

- l’apporto teorico derivato dalla lettura del dibattito culturale sulla materia “urbanistica”
- la lettura “classica” del territorio, derivato dalla sua “sostanza”, fatta di studi, ricerche, applicazioni, ma così pure di percezione dello stato “reale” del territorio e delle sue potenzialità e criticità costituite dalla sua “fisicità”
- lo stock di dati statistici che nella loro interpolazione e interpretazione ci danno lo “stato” del territorio e le sue relazioni.

Le fonti utilizzate sono quelle istituzionali dall’Istat ai vari istituti di ricerca fino ai compendi statistici della Camera di Commercio, della Provincia, dei Comuni e degli studi esistenti (PTCP, PGT etc.).

In merito alle fonti si deve dire che esse possono e devono essere aggiornate.

I dati e gli indicatori di riferimento

A. Popolazione

Per quanto riguarda questa categoria ci siamo limitati a prendere in esame la popolazione nei comuni del “cremonese” per sesso, origine e classe di età. Il dato della popolazione è fondamentale come dato di normalizzazione.

B. Imprese

Per quanto riguarda questa categoria abbiamo:

- preso in esame il dato complessivo delle Imprese, come punto di partenza e indicatore generico
- preso in esame i dati relativi agli addetti solo come dato complessivo di riferimento; il dato degli addetti nei censimenti non è sempre coerente, in quanto viene riportato in genere, con maggior completezza, il dato degli addetti nelle imprese, dei settori più comunemente considerati “impresa”, seppur nei più recenti censimenti sono stati integrati con i dati dei settori “pubblico” e “no profit”
- completato i dati degli addetti nei diversi settori suddetti con gli “addetti” in agricoltura, di norma non completi nel “censimento dell’industria”
- preso in esame in dettaglio le classi e le categorie (ATECO 2007) delle “attività di servizio”, così come di seguito verrà esplicitato
- preso in esame in dettaglio i dati del “censimento delle istituzioni pubbliche”, a completamento dei dati delle “attività di servizio”
- preso in esame in dettaglio le classi e le categorie del “censimento delle attività Non Profit”, in quanto considerato significativo per dare completezza alla lettura delle “attività di servizio”, nell’accezione dei paragrafi precedenti.

C. Flussi Pendolari

I dati dei “flussi pendolari” sono stati presi in esame in quanto fondamentali per definire il modello territoriale.

- Dalla matrice generale dei flussi, acquisita dall’Istat, si sono selezionati tutti i flussi di origine e destinazione di ogni singola persona sia per motivi di studio che per motivi di lavoro.
- Nello specifico si sono fatti due diversi set:
- il primo che ha portato all’extrapolazione dei dati di tutti i movimenti pendolari in origine e destinazione tra i comuni del “cremonese”
- il secondo che ha portato all’extrapolazione dei dati che avessero:
 - origine dai comuni del “cremonese” e destinazione fuori dagli stessi
 - destinazione nei comuni del “cremonese” e origine al di fuori dagli stessi.

SOMMARIO

- 1 Premessa e struttura del documento
- 2 Inquadramento storico - culturale
- 3 Inquadramento progettuale
- 4 dalle analisi alle prime valutazioni
- 5 linee guida per il piano integrato dei servizi e delle attività di servizio

Dalle analisi alle prime valutazioni

Aprire il documento “REL03 – Metodologia a supporto del Piano Integrato dei Servizi e delle Attività di Servizio” al capitolo 6

SOMMARIO

- 1 Premessa e struttura del documento
- 2 Inquadramento storico - culturale
- 3 Inquadramento progettuale
- 4 dalle analisi alle prime valutazioni
- 5 linee guida per il piano integrato dei servizi e delle attività di servizio

Premesse

Il presente capitolo costituisce:

- la sintesi di tutti gli aspetti e le caratterizzazioni contenute nei capitoli precedenti
- il processo comparativo per schemi e matrici di tutti gli aspetti e le comparazioni, suddette al fine di predisporre un modello di attuazione del piano che non sia solo metodologico “astratto”, ma che, grazie a tutte le analisi condotte, porti a orientamenti concreti per la costruzione del piano stesso.

Si consideri sempre il presente lavoro come punto di partenza su cui tutti i comuni sottoscrittori del “protocollo di intesa” e tutti coloro che a vario titolo sono coinvolti in questo percorso formativo del PTdA del “cremonese”, sia a livello professionale che personale, possono portare il proprio contributo al fine di rendere “democraticamente” condivisibile:

- l’approccio
- i contenuti di analisi
- i contenuti di programmazione
- le metodologie di attivazione e attuazione

del “Piano Integrato dei Servizi e delle Attività di Servizio”.

Le matrici di “forza” e “debolezza” devono rappresentare in tutto il processo un riferimento sia per la fase di costruzione che per quella di attuazione; in qualunque momento si collochi il “punto di partenza” per la redazione del piano.

Tali matrici devono esser aggiornate, integrate e verificate in ogni aspetto, e, successivamente all’attuazione, sulla base della stesse, si dovrà costruire un modello di monitoraggio del piano che verifichi quanto le azioni e le reazioni possano modificare lo stato originario.

In questo senso è fondamentale che si consideri un arco temporale relativamente stretto per il monitoraggio, in modo da poter porre in atto “azioni” di modifica nel caso in cui le “reazioni” del sistema e/o della singola unità porti in luce un incremento delle “*debolezze*” o un effetto nullo sulla crescita di una “*forza*”.

Le linee guida_{/1} - approccio al piano -

Il “Piano Integrato dei Servizi e delle Attività di Servizio” che si va a proporre si ritiene debba avere una sua doppia configurazione:

- una “strategica”
- una “operativa”

In qualche modo, anche, la pianificazione di questo “sistema” deve assumere tutti gli aspetti che sono propri degli strumenti generali di “gestione del territorio”; si consideri che, alla luce di tutto quanto detto, la programmazione, la gestione, l’attuazione e la progettazione dei servizi genera gli stessi flussi, conflitti, approcci e relazioni che sono proprio di tutto la pianificazione di un territorio; pertanto, nel superare il “vecchio” concetto di servizi in “pianificazione urbanistica”, si deve anche ad essi e alla loro pianificazione tutto quel corpus di analisi e di matrici proprie della pianificazione strategica in primis.

I contributi che vengono, più avanti, presentati come primo approccio all’analisi interne (forze e debolezze) e esterne (opportunità e minacce), sono un tentativo di preparare il campo alla redazione del piano. Valga, anche in questo caso, l’aspetto di “proposta da analizzare, valutare, osservare e correggere”, con il contributo di tutti gli attori istituzionali, direttamente coinvolti, ma, così pure, in seguito, con tutti quelli esterni, pubblici e privati, che sono parte di un processo.

È importante evidenziare, a questo punto:

- Le modifiche delle strutture istituzionali in atto; si veda la prossima soppressione delle provincie.
- Le necessità di coordinamento degli enti locali; derivata da diversi fattori, ma non ultimo la “carenza” di finanza
- La necessità di costruire un sistema di servizi che sia efficiente e che sia “ampiamente” condiviso
- La crescita di nuovi bisogni della popolazione
- Il conflitto tra le istituzioni pubbliche e quelle private nel campo dei servizi
- La crescita del sistema “non profit”, come soddisfazione di “nuovi bisogni”, non solo sociali, emergenti
- La presenza di diversi “tavoli” di attori che “pensano” strade nuove per soddisfare i diversi bisogni; si pensi solo ad alcune esperienze nel nostro territorio: protocolli di intesa per la gestione dei servizi, ACI, AFI, censimento regionale servizi, forum del terzo settore, forum dei servizi, etc.

Le linee guida_{/2} - obiettivi per il sistema dei servizi -

Il PTdA CR assume per il sistema dei servizi le indicazioni contenute nel Protocollo d'intesa sottoscritto dagli Enti aderenti e declina preliminarmente i seguenti obiettivi:

- avviare forme di programmazione intercomunale dei servizi fondate sulla dotazione reale delle attrezzature e sulla loro localizzazione nel territorio;
- rafforzare e coordinare le scelte localizzative riferite alle aree e alle attrezzature di servizio di interesse sovracomunale, intese anche quali occasioni di promozione e rilancio del territorio;
- incrementare i livelli di qualità dei servizi e delle prestazioni anche attraverso forme di aggregazione ed accorpamento;
- ottimizzare e razionalizzare l'utilizzo delle risorse economiche a disposizione dei Comuni e della Provincia;
- coordinare l'assetto della domanda dei servizi con il sistema della mobilità.

Gli obiettivi di cui al precedente paragrafo costituiscono il primo "**riferimento strategico**" per gli atti di pianificazione comunale generale e di settore e per tutti gli interventi di trasformazione da attuare sul territorio a cura dei soggetti pubblici; al contempo nel piano dovranno essere adottate tutte le forme e le azioni per la strutturazione complessiva del sistema dei servizi nel senso complessivo previsto dal presente modello di riferimento (coordinamento dei servizi pubblici tra i diversi attori e riferimenti, sviluppo del sistema dei servizi in azioni congiunte pubblico/private, promozione di azioni per il rafforzamento del sistema nel suo complesso, coordinamento delle azioni nel sistema non profit).

Costituisce inoltre **obiettivo prioritario** del PTdA la pianificazione, la programmazione e la gestione integrata e coordinata dei servizi alla persona e alle imprese intendendo, all'interno di questi ultimi anche l'insieme di attività di produzione di servizi svolte dai soggetti privati presenti sul territorio, nonché del Terzo Settore.

Le linee guida_{/3} - strutturazione del piano -

Per la strutturazione del piano, tenendo conto di quanto detto nelle precedenti pagine, si considera di ipotizzare un processo suddiviso in tre diverse fasi.

Le fasi di lavoro sono:

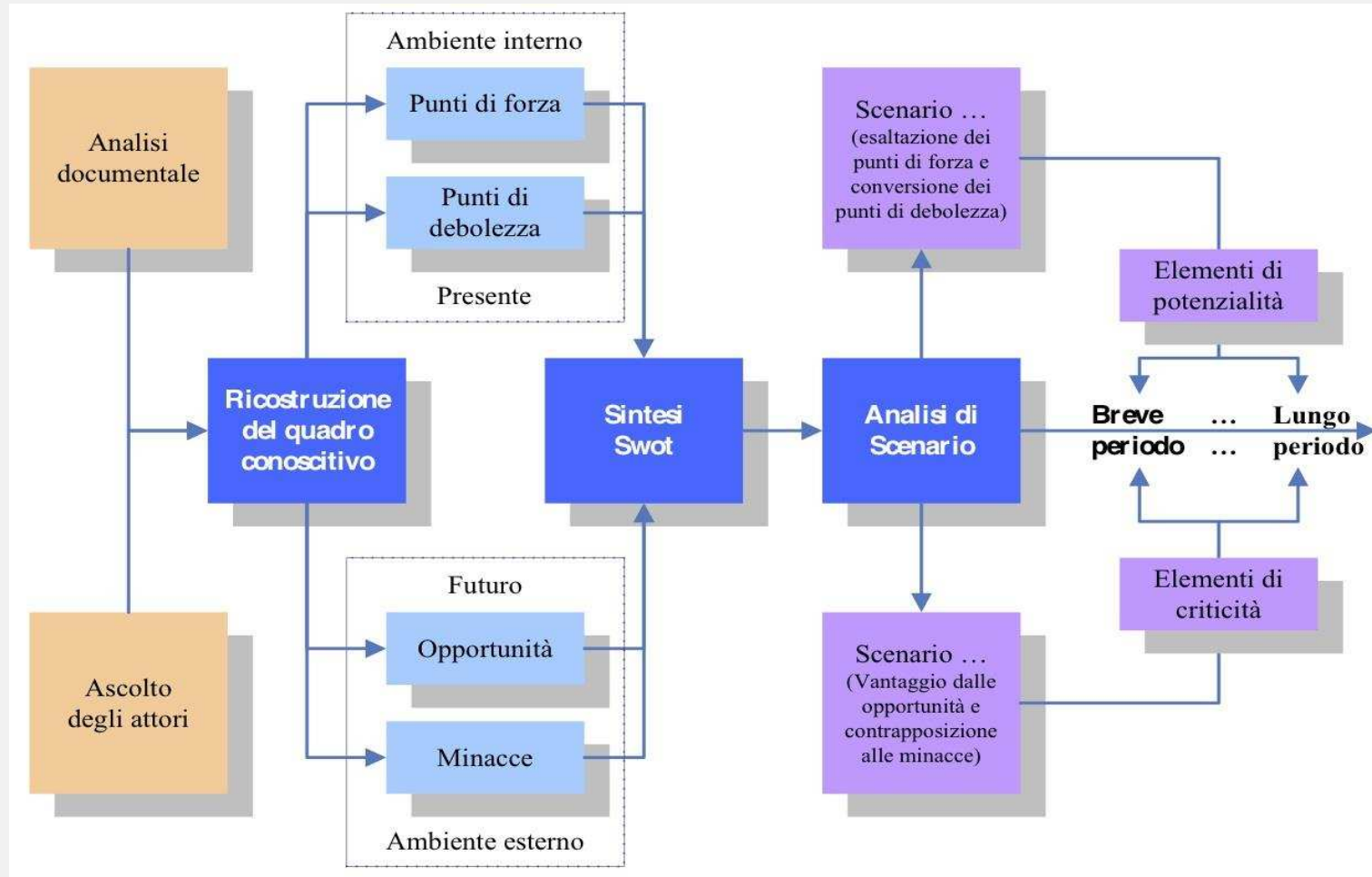
- **costruzione** del quadro conoscitivo e degli scenari strategici – secondo l'approccio suddetto, in applicazione del modello di "Analisi SWOT"
- **confronto** degli scenari strategici e partecipazione
- **redazione** del piano operativo

La prima fase è rappresentata dall'applicazione dell'analisi SWOT; nello specifico si potrebbe partire da quanto predisposto a tal fine nel presente documento, dandone una forma e una coerenza complessiva.

Ciò dovrebbe partire dalla verifica e dalla valutazione dei contenuti del presente documento per proporre osservazioni e correzioni, laddove necessarie, nonché integrazioni derivate dal primo confronto con gli attori che si ritengono "fondamentali" per la costruzione e per la condivisione del percorso e delle azioni.

Le linee guida_{/4} - strutturazione del piano -

In linea generale la proposta di struttura della fase di costruzione del piano è rappresentata dallo schema di seguito



Le linee guida_{/5} - strutturazione del piano -

In sostanza integrando quanto prodotto, sia dal punto di vista documentale che dal punto di vista della partecipazione si dovrebbe giungere a costruire uno (o, anche più) scenari strategici su cui impennare la fase successiva di “**confronto**”.

La fase di confronto è finalizzata a verificare:

- grado di coerenza tra la vision e la sua articolazione in obiettivi da perseguire, a loro volta declinati in linee di intervento
- grado di condivisione delle singole politiche e dei progetti • quadro delle priorità • proposizione di ulteriori interventi

La fase di confronto dovrà avvenire coinvolgendo:

- soggetti istituzionali (Comuni, Provincia, Regione, ecc)
- associazioni di categoria (Camera di commercio, Unione industriali, etc.)
- gruppi di rappresentanza di interessi nel sistema dei servizi
- rappresentanti delle categorie di servizi coinvolte
- associazioni non profit e/o rappresentanti dei forum
- centri di ricerca e università
- soggetti privati portatori di interessi nel sistema dei servizi

Le linee guida_{/6} - strutturazione del piano -

A titolo esemplificativo si riporta di seguito uno schema di costruzione della fase di confronto; saranno da verificare quanti e quali soggetti saranno coinvolti per rendere efficaci le decisioni che verranno prese; allo stesso modo quante e quali tecniche si vorranno applicare a questa fase.

<i>Tecnica</i>	<i>Soggetti</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Sessione</i>	<i>Interazione</i>	<i>Caratteristiche</i>
Focus group	Esperti	Tecnica non propriamente valutativa, finalizzata a interpretare fenomeni specifici e identificare linee evolutive	Unica	Diretta	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilità di approfondire la conoscenza di un fenomeno ignoto o poco conosciuto - Possibilità di creare una interazione positiva tra i soggetti coinvolti
Brainstorming	Esperti	Tecnica non propriamente valutativa, orientata ad indagare fenomeni solo in parte conosciuti e sviluppare percorsi di lavoro	Unica	Diretta	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliamento (potenzialmente) indefinito del campo di interesse - Elevato contenuto creativo
Delphi	Esperti (<i>panelist</i>)	Tecnica valutativa con finalità previsionali, utilizzata per strutturare scenari ed esprimere giudizi	Ripetuta	Indiretta	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilità di coinvolgere soggetti fisicamente lontani - Consenti di evitare problemi e conflitti tipici dell'interazione diretta
Nominal group technique	Esperti	Tecnica valutativa orientata a esplicitare previsioni in merito a problemi non trattabili attraverso procedimenti quantitativi	Unica	Diretta (ma mediata)	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilità di elaborare giudizi qualitativi e di raggiungere un elevato livello di consenso - Interazione gestita da un facilitatore
Mappe concettuali	Esperti	Tecnica valutativa finalizzata ad attribuire un valore d'ordine a indicatori preselezionati	Unica o ripetuta	Diretta	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilità di trattare molteplici dimensioni del problema valutativo - Risultati esprimibili sotto forma di rappresentazione grafica
Confronto a coppie	Giudici	Tecnica valutativa finalizzata a esplicitare un ordine di elementi attraverso singoli confronti	Unica o ripetuta	Diretta (ma eventuale)	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilità di ponderare anche i criteri - Confronti mai assoluti ma sempre in senso relativo

Le matrici di riferimento_{/1}

In conclusione si producono le “schede programmatiche” per tutti i comuni dell’area di riferimento che dovrebbero costituire il punto di partenza per la redazione del piano, secondo lo schema precedentemente indicato.

Le schede presentano:

Livello di polarizzazione – il livello del comune di riferimento all’interno dell’area in oggetto (il cremonese)

- Punti di Forza e di Debolezza, secondo “sintesi dei quadri”:
 - Risorse del territorio – analisi documentale dei piani e dei programmi di cui al precedente § 4.4 – i criteri e le idee di base
 - Socio-economico – analisi di cui al precedente § 6.2 – la lettura degli indicatori
 - Programmatico – matrici del PTdA-CR di cui alla REL.02 – Relazione illustrativa del Quadro Programmatico
- Linee Guida per il PdS-AdS – quadro delle prime ipotesi di “opportunità” e di “minacce” per il piano; le presenti proposte saranno la base della discussione per “dare il là” alla costruzione del piano, secondo quanto espresso nel precedente paragrafo.

Le matrici di riferimento_{/2}

A seguire si riporta una sintesi dei contenuti della tabella di cui al secondo punto del precedente paragrafo – forze e debolezze, che rappresenta la sintesi di tutti i contenuti conoscitivi, analitici e programmatori che sono stati oggetto di lettura e valutazione nei capitoli precedenti e che dovranno rappresentare il momento di partenza della costruzione del piano

		Comune analizzato	
		livello di polarizzazione	I° livello
		forze/strengths	debolezze/weakness
Sintesi dei Quadri	Risorse del territorio	Infrastrutture e Mobilità <ul style="list-style-type: none"> Letture di sintesi delle forze del paragrafo 4.4 sul sistema infrastrutturale, della mobilità e delle reti Insedimenti e Dinamiche insediative <ul style="list-style-type: none"> Letture di sintesi delle forze del paragrafo 4.4 sul sistema insediativo nel suo complesso – residenziale, produttivo e dei servizi, nonché delle dinamiche e delle politiche in questo campo Ambiente e Paesaggio <ul style="list-style-type: none"> Letture di sintesi delle forze del paragrafo 4.4 sul sistema naturalistico ambientale e del paesaggio nel suo complesso, nonché delle dinamiche e delle politiche in questo campo Territorio agricolo <ul style="list-style-type: none"> Letture di sintesi delle forze del paragrafo 4.4 sul sistema agricolo e della produzione agricola e agro-alimentare nel suo complesso, nonché delle dinamiche e delle politiche in questo campo 	Infrastrutture e Mobilità <ul style="list-style-type: none"> Letture di sintesi delle debolezze del paragrafo 4.4 sul sistema infrastrutturale, della mobilità e delle reti Insedimenti e Dinamiche insediative <ul style="list-style-type: none"> Letture di sintesi delle debolezze del paragrafo 4.4 sul sistema insediativo nel suo complesso – residenziale, produttivo e dei servizi, nonché delle dinamiche e delle politiche in questo campo Ambiente e Paesaggio <ul style="list-style-type: none"> Letture di sintesi delle debolezze del paragrafo 4.4 sul sistema naturalistico ambientale e del paesaggio nel suo complesso, nonché delle dinamiche e delle politiche in questo campo Territorio agricolo <ul style="list-style-type: none"> Letture di sintesi delle debolezze del paragrafo 4.4 sul sistema agricolo e della produzione agricola e agro-alimentare nel suo complesso, nonché delle dinamiche e delle politiche in questo campo
	socio-economico	Demografico <ul style="list-style-type: none"> Letture di sintesi delle forze del paragrafo 6.2 in relazione alle potenzialità derivate dalla lettura dei dati socio-economici, nonché delle dinamiche in atto Attività profit e pubbliche <ul style="list-style-type: none"> Letture di sintesi delle forze del paragrafo 6.2 in relazione alle potenzialità derivate dalla lettura dei dati socio-economici per tutte le attività dei settori for-profit – agricoltura, industria e servizi, nonché delle dinamiche in atto Attività non Profit <ul style="list-style-type: none"> Letture di sintesi delle forze del paragrafo 6.2 in relazione alle potenzialità derivate dalla lettura dei dati socio-economici per tutte le attività dei settori Non-profit, nonché delle dinamiche in atto Pendolarismo e Polarità nel sistema cremonese <ul style="list-style-type: none"> Definizione della potenzialità del comune entro il sistema considerato quale polarità o non 	Demografico <ul style="list-style-type: none"> Letture di sintesi delle debolezze del paragrafo 6.2 in relazione alle potenzialità derivate dalla lettura dei dati socio-economici, nonché delle dinamiche in atto Attività profit e pubbliche <ul style="list-style-type: none"> Letture di sintesi delle debolezze del paragrafo 6.2 in relazione alle potenzialità derivate dalla lettura dei dati socio-economici per tutte le attività dei settori for-profit – agricoltura, industria e servizi, nonché delle dinamiche in atto Attività non Profit <ul style="list-style-type: none"> Letture di sintesi delle forze del paragrafo 6.2 in relazione alle potenzialità derivate dalla lettura dei dati socio-economici per tutte le attività dei settori Non-profit, nonché delle dinamiche in atto Pendolarismo e Polarità nel sistema cremonese <ul style="list-style-type: none"> Definizione della potenzialità del comune entro il sistema considerato quale polarità o non
	programmatico – ptda-cr	Infrastrutture e Mobilità <ul style="list-style-type: none"> Sintesi programmatica delle potenzialità derivabili dalle previsioni in atto nel settore relativamente alla pianificazione sovraordinata vigente e del previsioni del PTdA CR Insedimenti e Dinamiche insediative <ul style="list-style-type: none"> Sintesi programmatica delle potenzialità derivabili dalle previsioni in atto nel settore relativamente alla pianificazione sovraordinata vigente e del previsioni del PTdA CR Ambiente e Paesaggio <ul style="list-style-type: none"> Sintesi programmatica delle potenzialità derivabili dalle previsioni in atto nel settore relativamente alla pianificazione sovraordinata vigente e del previsioni del PTdA CR Territorio agricolo <ul style="list-style-type: none"> Sintesi programmatica delle potenzialità derivabili dalle previsioni in atto nel settore relativamente alla pianificazione sovraordinata vigente e del previsioni del PTdA CR 	Infrastrutture e Mobilità <ul style="list-style-type: none"> Sintesi programmatica delle criticità derivabili dalle previsioni in atto nel settore relativamente alla pianificazione sovraordinata vigente e del previsioni del PTdA CR Insedimenti e Dinamiche insediative <ul style="list-style-type: none"> Sintesi programmatica delle criticità derivabili dalle previsioni in atto nel settore relativamente alla pianificazione sovraordinata vigente e del previsioni del PTdA CR Ambiente e Paesaggio <ul style="list-style-type: none"> Sintesi programmatica delle criticità derivabili dalle previsioni in atto nel settore relativamente alla pianificazione sovraordinata vigente e del previsioni del PTdA CR Territorio agricolo <ul style="list-style-type: none"> Sintesi programmatica delle criticità derivabili dalle previsioni in atto nel settore relativamente alla pianificazione sovraordinata vigente e del previsioni del PTdA CR

Le matrici di riferimento_{/3}

A seguire si riporta una sintesi dei contenuti della tabella di cui al terzo punto del precedente paragrafo – opportunità e minacce – che sostanzialmente dovrebbe rappresentare il punto di partenza per la costruzione degli scenari del piano, per poi passare alla fase di “ascolto” e “condivisione”, cioè a dire quella definita nel percorso sopra esposto di “confronto”.

Comune analizzato		
livello di polarizzazione		
1° livello	1° livello	
opportunità/opportunities aperte da forze e tendenze esterne	minacce/threats recate da debolezze e tendenze esterne	
Linee guida per il PIdS-AdS	<p>Asset del Sistema Territoriale</p> <ul style="list-style-type: none"> Definizione delle opportunità legate alla sintesi delle forze come derivabile dalla tabella precedente per gli asset territoriali che potrebbero generare “valori” per il sistema dei servizi <p>Asset del Sistema dei Servizi</p> <ul style="list-style-type: none"> Definizione delle opportunità del sistema dei servizi (for e non Profit) in risposta alle derivate ricavabili dal punto precedente e dalle dinamiche e potenzialità intrinseche nel comune in analisi; nonché differenziazione delle stesse per competenze, ruolo e diffusione 	<p>Asset del Sistema Territoriale</p> <ul style="list-style-type: none"> Definizione delle minacce legate alla sintesi delle forze come derivabile dalla tabella precedente per gli asset territoriali che potrebbero generare “incertezza” per il sistema dei servizi <p>Asset del Sistema dei Servizi</p> <p>Definizione delle minacce per il sistema dei servizi (for e non Profit) in risposta alle derivate ricavabili dal punto precedente e dalle dinamiche e debolezze intrinseche nel comune in analisi; nonché differenziazione delle stesse per competenze, ruolo e diffusione</p>