



PROVINCIA DI PAVIA

Settore Territorio Pianificazione Strategica e Patrimonio

PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO PROVINCIALE

VARIANTE DI PTCP IN ADEGUAMENTO ALLA LR N.31/2014 e s.m.i.



Oggetto: Contenimento consumo di suolo - Criteri di stima dei fabbisogni	D.C.P. n. 45 del 15.11.2023	
Elaborato: Allegato N4	Scala:	Data:

Presidente della Provincia Giovanni Palli	Consigliere delegato Filippo Droschi
Ufficio di piano per la redazione della Variante di PTCP Elisabetta Pozzi (fino al 14.06.2023) Antonio Massaro (dal 15.06.2023) Vincenzo Fontana Roberto Dellagiovanna Cristina Gallina Roberta Baldiraghi Barbara Galletti Simona Galuppi	Consulenze per l'elaborazione della Variante di PTCP Augusto Allegrini Luigi Bariani Daniela Barbano Gian Luca Perinotto Gruppo Argo Associati Nuova Qualità Ambientale srl Claudio Linzola

INDICE

- 1. CRITERI GENERALI**
- 2. STIMA DEL FABBISOGNO PREVALENTEMENTE RESIDENZIALE**
- 3. STIMA DEL FABBISOGNO DI SUPERFICI PER ALTRE FUNZIONI URBANE**

CRITERI DI STIMA DEI FABBISOGNI

1. CRITERI GENERALI

Gli obiettivi quantitativi di sviluppo sono individuati dai Comuni in ragione delle esigenze di tutela e valorizzazione dei sistemi ambientale, rurale e antropizzato, di miglioramento della qualità della vita degli abitanti e di riequilibrio sociale, economico e ambientale.

Le previsioni di sviluppo devono assumere il carattere della sostenibilità, privilegiando le azioni di recupero del tessuto urbano consolidato e di rigenerazione, minimizzando o riducendo il consumo di suolo attraverso l'uso ottimale delle risorse territoriali a disposizione, in linea con la politica di riduzione del consumo di suolo delineata dalla l.r. 31/2014.

Gli obiettivi di sviluppo quantitativo sono determinati anche attraverso l'individuazione dei fabbisogni insediativi locali prevalentemente residenziali e per altre funzioni urbane.

Coerentemente con i criteri delineati nel PTR, il PTCP precisa le modalità di stima degli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo, da assumersi in seno ai PGT.

Laddove la riduzione del consumo di suolo prevista, in applicazione alla soglia di riduzione del consumo di suolo assegnata dal PTCP, o le possibilità di rigenerazione e di recupero del patrimonio esistente non consentano il soddisfacimento degli obiettivi di sviluppo prefissati, espressi dai fabbisogni insediativi, il **p.to 7 del "Capitolo 4. Riduzione del consumo di suolo per la Provincia di Pavia. Soglie provinciali e loro applicazione. Attuazione"** individua le modalità ammesse per il loro soddisfacimento su aree libere.

2. STIMA DEL FABBISOGNO PREVALENTEMENTE RESIDENZIALE

La stima di fabbisogno edilizio prevalentemente residenziale è per sua natura complessa e legata a una serie di variabili non sempre di immediata individuazione. Essa dovrebbe infatti considerare:

- la domanda di alloggi residenziali prevedibile per l'arco temporale considerato in connessione a fattori quali la futura dimensione della popolazione e delle famiglie, l'attrattività del Comune rispetto a flussi migratori di popolazione da altri Comuni o dall'estero, l'evoluzione degli standard abitativi e in particolare la progressiva richiesta di qualità ambientale ed edilizia, le diverse componenti della domanda (per reddito, provenienza o altro), la quota di domanda che non è in grado di accedere al libero mercato al fine di soddisfare il fabbisogno abitativo primario e di ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari, nonché di particolari categorie sociali in condizioni di svantaggio (rilevazione del fabbisogno dei servizi abitativi pubblici e dei servizi abitativi sociali ai sensi della Legge regionale n. 16/2016);

- gli aspetti quantitativi e qualitativi dello stock edilizio esistente e previsto alla quale si associano poi le relative strutture di servizi. Tale valutazione dovrebbe considerare anche fattori di divergenza fra i caratteri della domanda e la qualità del patrimonio edilizio non sempre adeguato, in termini di tipologie edilizie, qualità insediativa e tempo delle trasformazioni, alle attese della popolazione insediata o di quella in cerca di prima casa;

- la possibilità che intervengano fattori di cambiamento, positivo o negativo, della componente esogena dei processi demografici per effetti indiretti indotti dalla programmazione sovraordinata di infrastrutture, attività produttive, centri di distribuzione commerciale o servizi.

Al netto della difficoltà di reperire tali informazioni in forma adeguata, la stima del fabbisogno residenziale connesso al bisogno di ciascun nucleo familiare residente di prima casa deve quindi esplicitare almeno:

- dal lato della domanda, la "dimensione" attuale e prevista nell'arco di tempo considerato della popolazione in cerca di abitazione e gli standard qualitativi e dimensionali (spazio minimo per occupante) richiesti dalla domanda locale;

- dal lato dell'offerta, la quantità e qualità dello stock esistente considerando anche la quota in attuazione e quella che invece sarà necessario sostituire o riqualificare poiché non rispondente alle esigenze e la quantità fisiologica da "accantonare" per consentire al mercato immobiliare la necessaria "fluidità".

Si tratta di valutare l'entità del fabbisogno di abitazioni relativo alla popolazione, attuale e stimabile per il futuro e confrontarla con lo stock di offerta disponibile comprensiva dell'offerta potenziale derivante dall'attuazione degli strumenti urbanistici in vigore.

Per le previsioni di andamento della popolazione residente, i Comuni e la Provincia possono fare riferimento ai servizi e agli studi statistici disponibili. Si richiamano in particolare quelli di Istat e Regione, che considerano diverse ipotesi di crescita (solitamente distinte in bassa, alta e media) in ragione di differenti assunzioni sull'andamento della fecondità (1). A fronte della rilevata difficoltà di utilizzo di tali stime (ad esempio per evidente incongruenza con le dinamiche di popolazione in atto) è possibile procedere alle stime di variazione della popolazione e delle famiglie sulla base dei trend registrati in un arco temporale significativo (ad esempio ultimo ventennio). Particolarmente complessa è poi la stima dei flussi migratori dall'estero che risentono di fenomeni di difficile previsione (esplosione di conflitti, politiche più o meno restrittive rispetto all'ingresso, modalità dei ricongiungimenti familiari, ecc.). Meno rilevante appare, invece, la quota legata alla variazione dell'indice di natalità.

Il fabbisogno primario teorico è quindi dato dalla differenza fra domanda e offerta nell'arco temporale considerato dal Piano assumendo, come unità di riferimento, la quantità di alloggi presenti e il numero delle famiglie (esistenti o previste di nuovo insediamento). Nello specifico il fabbisogno primario teorico è il risultato della somma fra fabbisogno arretrato (o deficit abitativo) e fabbisogno aggiuntivo, ottenuta sottraendo al numero di famiglie residenti e di nuove famiglie attese il numero di alloggi esistenti, comprensivi di quelli potenzialmente in corso di

(1) Va segnalato che tali stime sono realizzate a partire dai dati dei censimenti della popolazione e che risentono dell'andamento delle variabili rilevabili nel decennio precedente al censimento. Ne deriva, ad esempio, che le stime effettuate sulla base del censimento 2001 stimavano, a livello regionale una popolazione prevista per il 2015, nelle tre ipotesi, rispettivamente pari a 8.465.597, 8.396.747 e 8.534.431, mentre il dato anagrafico al 2015 è pari a 10.002.615 residenti.

costruzione (derivanti dai permessi di costruire rilasciati o riferiti a piani attuativi già approvati e convenzionati) e depurati di quelli che necessitano di riqualificazione e/o sostituzione, per adeguamenti igienico-sanitari o per la loro vetustà. Il dato delle abitazioni può essere desunto dalle banche dati Istat o da quelle catastali.

Dal confronto potrebbero verificarsi una o più delle seguenti condizioni:

- stock di immobili esistenti già in eccesso rispetto alla domanda locale, sia per sovra-produzione edilizia sia per condizioni socio economiche locali (fenomeni di spopolamento locale);
- deficit di stock abitativo derivante da particolari esigenze del mercato del lavoro locale, da particolari condizioni di accessibilità, ecc.

Al fabbisogno abitativo primario va poi aggiunto il fabbisogno secondario generato dal confronto tra domanda e offerta di abitazioni da adibire a usi diversi dalla residenza prevalente che comprende:

- una quota di alloggi necessari per soddisfare la potenziale domanda per seconda abitazione, utilizzata per vacanza, lavoro, studio o altro motivo, e che dipende quindi dalla particolare vocazione del Comune e dall'impulso che, in sede di programmazione economica oltre che urbanistica, intende dare alle attività complementari alla residenza (2). Deve essere considerata, in questo caso, anche la specifica presenza di residenti temporanei: studenti, lavoratori domiciliati non continuativamente, ecc.;
- una quota da adibire agli altri usi che attiene ai cosiddetti usi compatibili/complementari alla residenza ammessi dai PGT (uffici, negozi, studi professionali, attività artigianali, ecc.);
- una quota di fabbisogno frizionale, relativa alla parte dello stock da lasciare libero per la vendita o per l'affitto in modo da assicurare al mercato immobiliare la fluidità necessaria a mantenere sotto controllo la dinamica dei prezzi e al tempo stesso a garantire la mobilità abitativa delle famiglie.

La stima di questa componente può essere desunta dai dati Istat o da ulteriori studi di approfondimento effettuati a scala locale o sovralocale.

(2) Da sottolineare che la concorrenzialità del mercato immobiliare secondario in alcuni Ato e la sua capacità di condizionare il mercato potrebbe portare alla sottrazione di abitazioni dall'attuale stock esistente e da quello che potrebbe essere realizzato.

3. STIMA DEL FABBISOGNO DI SUPERFICI PER ALTRE FUNZIONI URBANE

Poiché le previsioni dei PGT di ambiti di trasformazione destinati all'insediamento di altre funzioni urbane devono derivare da analisi fondate su basi quanto più possibile oggettive è necessario stimare il fabbisogno di superfici per altre funzioni urbane nell'arco temporale considerato dal Piano quale differenza fra domanda e offerta.

Sul lato dell'offerta, in assenza di fonti dirette del Comune, la consistenza dello stock di immobili esistenti può essere desunta dalla documentazione ufficiale con dettaglio comunale quali, a titolo di esempio, le pubblicazioni a firma di *Agenzia delle Entrate, Registro Imprese, Telemaco Dati, Istat - Archivio Statistico delle Imprese Attive (ASIA), SMAIL - Sistema di Monitoraggio Annuale delle Imprese e del Lavoro, catasto*. La consistenza dello stock immobiliare dovrebbe restituire la % di utilizzo, o di non utilizzo, degli immobili esistenti, nonché l'entità delle aree eventualmente classificabili come dismesse o sottoutilizzate, anche in raccordo con i contenuti della Carta del consumo di suolo, nonché descrivere eventuali specificità di vetustà o inadeguatezza degli insediamenti esistenti. Sul lato della domanda, sarebbe necessario valutare sia la domanda endogena (3) che quella esogena (4) oltre a definire il livello di infrastrutturazione, gli impianti tecnologici di supporto e i servizi occorrenti.

Dovrà essere svolta un'analisi sullo stato di attuazione delle previsioni indicate nello strumento urbanistico vigente, al fine di verificare le reali necessità riferite al territorio. Rispetto alla componente endogena, il Comune può effettuare un'indagine conoscitiva mirata a verificare la dinamicità della realtà economica locale e la connessione con la disponibilità di aree, la necessità di razionalizzazione degli spazi e delle strutture esistenti, la dotazione infrastrutturale, i servizi, ecc. Tale analisi può essere svolta, oltre che attraverso la consultazione delle banche dati citate e degli archivi degli uffici comunali, anche attraverso la richiesta alle attività produttive insediate dei seguenti dati:

(3) Per domanda endogena si intende la domanda generata dai processi demografici interni ai singoli comuni;

(4) Per domanda esogena si intende la domanda generata da fattori di attrattività del comune rispetto ad altri territori.

- *superficie attualmente utilizzata e quella di ampliamento eventualmente necessaria;*
- *slp destinata allo svolgimento delle attività,*
- *numero di addetti e attivi,*
- *superficie destinata a spazi di manovra e parcheggi,*
- *eventuali programmi di sviluppo produttivo e occupazionale;*
- *eventuali condizioni di crisi e le ragioni della stessa;*
- *titolo di godimento delle aree e delle strutture edilizie utilizzate (proprietà o affitto);*
- *necessità di trasferimento;*
- *necessità di ampliamento degli insediamenti esistenti.*

Le necessità di ampliamento e trasferimento delle aziende insediate devono rientrare nel conteggio della domanda complessiva da soddisfare.

Sulla base delle risultanze emerse dall'indagine conoscitiva di chi ha dichiarato di avere necessità di ampliamento o trasferimento va calcolata la superficie territoriale occorrente, incrementata di una quantità percentuale da stabilire in rapporto all'attrattività e alle caratteristiche sociali ed economiche del Comune.

(Ad esempio: Comune polo, Comune ad alta densità abitativa, Comune appartenente a cluster tecnologici e/o a metadistretti con forte capacità competitiva, di ingresso e affermazione sui mercati, Comune a vocazionalità turistica, Comune con significativa presenza di servizi e strutture di livello sovracomunale, Comune ad elevata accessibilità su ferro e gomma...).

Rispetto alla domanda esogena è possibile una valutazione della domanda di nuovi insediamenti da un lato attraverso l'analisi degli insediamenti che si sono verificati in passato (verificando il trend degli ultimi 20 anni) e dall'altro attraverso le richieste di insediamento eventualmente pervenute in Comune da parte di imprese non presenti sul territorio. Sulla base di questi dati si possono avanzare alcune ipotesi per i prossimi 10 anni, ipotizzando, ad esempio, uno sviluppo simile a quello osservato nel passato e stimando di conseguenza la superficie territoriale occorrente la domanda esogena.

La domanda di aree produttive per altre funzioni urbane da prevedere nel PGT è costituita dalla somma della domanda endogena e di quella esogena, mentre

l'offerta è costituita dalle aree per attività produttive inutilizzate, sottoutilizzate e dismesse. Rispetto a queste ultime il Comune verifica, ai sensi della l.r. 31/2014, l'effettiva possibilità di accogliere parte del fabbisogno in rapporto alla sostenibilità tecnica ed economica di riqualificazione e rigenerazione di aree già edificate. Il fabbisogno di nuove aree è dato dalla differenza tra domanda e offerta come sopra calcolati.

In considerazione delle difficoltà riscontrabili nell'avviare il processo di censimento sia dell'offerta di immobili inutilizzati, sottoutilizzati o abbandonati in genere, sia della domanda ricavata dal rilevamento sul territorio delle esigenze delle unità locali, nella prima fase di avvio del processo di raccolta e di scambio dei dati tra i livelli istituzionali, i Comuni possono applicare il metodo semplificato di seguito illustrato, i cui parametri dimensionali sono orientativi e vanno articolati alla luce della realtà locale e della dimensione demografica dei Comuni.

La domanda diffusa di insediamenti produttivi che trova riscontro all'interno del territorio urbanizzato, compresa la domanda di ampliamenti, non è computata e le sue regole di governo sono demandate al piano delle regole.

Per insediamenti tra i 5.000 m² e i 10.000 m² di slp i Comuni procedono come segue:

- si valuta nel 10% (5) delle aree produttive/terziarie esistenti inferiori a 10.000 m² di slp (esclusi i tessuti misti) la quota fisiologica per l'elasticità del mercato immobiliare per quelle destinazioni;
- si confronta tale dato con le aree rigenerabili che possono assorbire tra i 5.000 m² e i 10.000 m² di slp con destinazione produttiva/terziaria rilevate dalla Carta del consumo di suolo, verificando quale parte della quota fisiologica è realmente collocabile in tali aree nel quinquennio;
- si confronta il risultato con la raccolta della domanda reale di nuovi insediamenti di quella dimensione (compresi naturalmente i trasferimenti) in occasione della predisposizione del Documento di piano. Per domanda reale si intendono le domande di aree edificabili (nuove o in ampliamento) presentate congiuntamente dai proprietari e da imprese effettivamente interessate a un nuovo insediamento previsto nei piani industriali dell'impresa per il quinquennio;

(5) Tale valore è da calibrare in rapporto alle caratteristiche del Comune.

- dal confronto delle tre grandezze il Comune può decidere la quota di aree libere edificabili necessarie nel quinquennio e la conseguente soglia di riduzione delle previsioni eccessive, se esistono;
- la quota del 10% può essere ricalibrata sulla base degli andamenti delle unità locali (per classi dimensionali oltre le piccole e medie imprese) del decennio, per Ambito territoriale omogeneo.