

CRITERI E DATI DI BASE PER IL DIMENSIONAMENTO RESIDENZIALE DEI PIANI REGOLATORI GENERALI

Premessa

Il dimensionamento della residenza nella pianificazione urbanistica deve essere basato su una corretta definizione del fabbisogno abitativo e deve sostenere l'individuazione di soluzioni appropriate alle specifiche condizioni ambientali, territoriali e sociali, dando priorità al recupero degli edifici esistenti e al buon utilizzo delle aree già urbanizzate.

A tale fine si devono considerare aspetti diversi, quali il ruolo territoriale ed economico del centro abitato, le dinamiche demografiche e insediative recenti, il peso degli alloggi secondari, lo stato delle opere di urbanizzazione.

Vengono forniti di seguito criteri e dati di base per il dimensionamento dei piani generali e delle loro varianti. Non sono indicate quantità fisse in termini di volume residenziale, pur richiamando l'attenzione sui limiti massimi di sostenibilità desumibili dal piano urbanistico provinciale e dalla filosofia delle più recenti leggi e provvedimenti provinciali in materia di urbanistica, in quanto le dinamiche in corso richiedono un processo valutativo e decisionale pertinente alle specifiche condizioni locali, valutando le condizioni insediative ed abitative nonché le prospettive di sviluppo sostenibile. Spetta ai comuni procedere al dimensionamento, facendo eventualmente uso di dati più aggiornati ed approfonditi.

Aspetti generali

Il fabbisogno abitativo è connesso in generale a fattori di carattere fisiologico, dipendenti dall'andamento demografico e dalle trasformazioni e vetustà del patrimonio edilizio, e a fattori legati a scelte politiche e pianificatorie delle amministrazioni pubbliche.

In particolare:

- crescita della popolazione ed in particolare del numero di famiglie;
- disagio abitativo, in particolare a causa di condizioni di sovraffollamento, coabitazione, alloggi inadatti, condizioni familiari e personali;
- presenza di residenti temporanei (studenti, lavoratori non residenti);
- mobilità residenziale (spostamento di residenza da un comune all'altro);
- erosione del patrimonio esistente a causa di passaggio ad altri usi (case per vacanza, uffici).
- concorrenza con usi residenziali secondari.

L'incremento del numero di famiglie può dipendere dalla crescita della popolazione ma anche dalla diminuzione del numero medio di componenti delle famiglie stesse. In particolare, è in crescita il numero di famiglie composte da un solo componente. Questo comporta un cambiamento delle esigenze in termini di tipologia dell'alloggio e, nel caso di persone anziane sole, di dotazioni dell'edificio (ascensore) e di collocazione rispetto al contesto urbano (accesso a servizi e commercio).

Quanto al disagio abitativo, le condizioni in provincia di Trento sono notevolmente migliorate nel corso degli ultimi decenni, ma vanno valutate le situazioni di persone e famiglie, spesso di recente ingresso, che alloggiano in condizioni precarie o non adeguate alle reali esigenze, sia per tipologia e qualità dell'alloggio, sia per localizzazione sul territorio (lontano da lavoro e servizi).

Parte del fabbisogno abitativo viene assolto mediante strutture specializzate (residenze protette, case di riposo, ecc.).

La presenza di residenti temporanei appare, in alcune aree, rilevante. In particolare, si tratta di studenti (universitari, soprattutto) nonché di lavoratori temporaneamente presenti o di lavoratori stabili che non trovano un alloggio appropriato. Non di rado questa condizione costituisce un passaggio per la residenza definitiva, una volta trovato un alloggio adeguato.

Altro aspetto importante è costituito dalla mobilità residenziale, vale a dire il trasferimento di residenza da un comune all'altro in relazione al soddisfacimento del fabbisogno abitativo in modo congruente con le disponibilità economiche o con lo stile di vita.

Tale mobilità dipende attualmente quasi esclusivamente dall'offerta di abitazioni. Non sono pochi i comuni periferici che stanno vivendo un periodo di crescita in quanto offrono alloggi ad un bacino più ampio rispetto a quello locale a prezzi vantaggiosi o con qualità abitative particolari.

L'erosione rappresenta il processo di trasferimento di alloggi da usi residenziali primari ad usi terziari (uffici, studi professionali) o usi secondari (case per vacanze). Il soddisfacimento di esigenze di spazi specificamente destinati ad ufficio, consente di attenuare il primo aspetto, mentre un efficace controllo delle seconde case evita conflitti troppo acuti nel secondo.

Il ruolo delle seconde case, nel mercato trentino, è ben noto. Alcune aree presentano situazioni particolarmente sbilanciate, sia quanto al numero di alloggi secondari che per i valori immobiliari. Le famiglie residenti o che intendono trasferire la residenza in tali centri sono particolarmente svantaggiate.

Quanto ai meccanismi del soddisfacimento del fabbisogno abitativo, il mercato ha sicuramente un peso prevalente, ma va considerato con attenzione il ruolo dell'intervento pubblico, sia nella fornitura di alloggi alle fasce sociali più deboli che nel sostegno all'accesso all'abitazione di un numero rilevante di famiglie. Inoltre le politiche urbanistiche costituiscono una leva decisiva nelle mani dell'operatore pubblico.

La produzione edilizia trova dei limiti nei meccanismi interni al mercato (che realizza solo quanto appare conveniente, indipendentemente dalle quantità realizzabili teoricamente) ed in fattori propri delle politiche ambientali e urbanistiche. In particolare, emergono i seguenti aspetti:

- Esigenza di tutelare i valori ambientali e quelli del territorio agricolo;
- Vincoli imposti dalle dotazioni igienico-sanitarie e dai costi elevati di un loro potenziamento;
- Esigenza di controllare adeguatamente la crescita urbana quanto a forma della città e qualità insediativa.

Procedura per il dimensionamento residenziale

Sulla base dei dati forniti o di altri, più dettagliati ed aggiornati, il comune deve quantificare il fabbisogno tenendo presente la durata temporale dello strumento e la sua natura procedendo mediante i passaggi di seguito descritti. L'esito consisterà in una procedura di calcolo argomentata.

Quanto alla base informativa, va sottolineato che i comuni dispongono di dati aggiornati sulla popolazione e sulle concessioni edilizie, che vanno opportunamente valorizzati. Ulteriori informazioni derivano dalle attività in campo sociale ed assistenziale o possono essere fornite da altre amministrazioni (in particolare, i Comprensori gestiscono le graduatorie per l'edilizia pubblica e per quella agevolata).

Ruolo territoriale del centro abitato:

- Come si caratterizza il comune?
 - o Centro urbano
 - o Centro di vallata
 - o Centro minore
 - o Centro turistico
 - o Centro che accoglie residenti provenienti da centri vicini
- Quali sono gli effetti sulla domanda di alloggi?

Dinamiche demografiche

- La popolazione è in crescita o in decremento?
 - o per quali ragioni: saldo naturale o saldo migratorio?
- Quali sono le prospettive future?

Domanda esplicita di alloggi

- Quante sono le domande nelle graduatorie dell'edilizia pubblica e agevolata di pertinenza del comune?
- Emergono situazioni particolari di disagio?
- Vi sono segmenti particolari nella domanda di alloggio (residenza stabile, seconde case, anziani non autosufficienti, studenti, lavoratori temporanei, ecc.)?

Dinamiche nella costruzione di alloggi

- Il numero di alloggi realizzati è in rapporto alla crescita delle famiglie?
- Sono stati realizzati alloggi turistici?
- Qual è il peso degli alloggi non utilizzati?
- Sono inutilizzati per degrado o per altri motivi?

Previsione delle dinamiche future

- Qual è il numero prevedibile di famiglie cui si deve fornire un alloggio?
- In che misura ed in che modo verranno soddisfatte altre esigenze (residenza non stabile, studenti, ecc.)?

Come soddisfare le esigenze?

- Che tipologia di alloggi?
- Quale volumetria?
- Quale ruolo per il recupero?
- Quante superfici edificabili devono essere individuate?
- Chi realizzerà gli alloggi (privati, pubblico, altri soggetti)?

I dati forniti

Le tabelle fornite contengono una sintesi di dati facilmente reperibili ed aggiornabili.

In particolare, si tratta della popolazione residente a varie date (censimenti Istat e dati anagrafici), oltre ad una proiezione effettuata dal servizio Statistica al 2010. Una sigla indica i caratteri delle dinamiche demografiche recenti, sottolineando se la crescita è avvenuta per trasferimenti dall'esterno. Il comune può agevolmente aggiornare tali dati sulla base della propria fonte anagrafica.

Infine, si forniscono i dati relativi alle famiglie, particolarmente importanti per il dimensionamento residenziale, in quanto generalmente ad ogni famiglia deve corrispondere un alloggio.

Un'altra tabella riporta i dati relativi alle abitazioni totali al 2001 e mette a confronto l'incremento delle famiglie dal 1991 con quello degli alloggi. La variazione del peso percentuale delle seconde

case consente di verificare la pressione di tale comparto sul mercato. Va tenuto presente, peraltro, che vi sono dinamiche nell'uso degli alloggi dovute al passaggio ad altri usi, in particolare uffici ("erosione") oppure ad abitazioni temporanee. Anche questi sono fenomeni che devono essere governati. Si fornisce, a tale proposito, il dato della presenza, al 2001, di alloggi occupati da non residenti.

Infine, si forniscono dati sulle dimensioni medie degli alloggi, sulle condizioni del sistema di depurazione, sulla quantità di aree edificabili. Anche in questo caso il comune ha la possibilità di effettuare ulteriori approfondimenti.

I dati immediatamente forniti sono raggruppati in tabelle dal seguente schema:

Provincia Autonoma di Trento									
Dati di base per il dimensionamento residenziale									
Comprendorio									
Comuni	Popolazione residente censimento 1991	Popolazione residente censimento 2001	Popolazione residente al 31.12.2004	Dinamica demografica	Proiezione popolazione al 2010	Tipologia di previsione	Famiglie censimento 1991	Famiglie censimento 2001	Incremento famiglie 1991-2001

Definendo:

Popolazione residente censimento 1991	Tutte le persone aventi dimora abituale nel Comune, anche se alla data del censimento risultano assenti, perché temporaneamente presenti in altro Comune italiano o all'estero.
Popolazione residente censimento 2001	Tutte le persone aventi dimora abituale nel Comune, anche se alla data del censimento risultano assenti, perché temporaneamente presenti in altro Comune italiano o all'estero.
Popolazione residente al 31.12.2004	Il calcolo della popolazione prende avvio dal censimento della popolazione e registra nel tempo le entrate e le uscite, costituite, rispettivamente, dai nati e dagli immigrati, dai morti e dagli emigrati. Ad ogni nuovo censimento viene perciò interrotta la serie storica della popolazione residente, determinata partendo dai risultati ufficiali del precedente censimento.
Dinamica demografica	Indica la tipologia delle variazioni demografiche nel decennio 1995 - 2004: "A" crescita per prevalente saldo naturale; "B" crescita per prevalente saldo migratorio; "C" stasi; "D" decremento
Proiezione popolazione al 2010	Dati dedotti dal modello di analisi e proiezione demografica STRU.DE.L. (struttura demografica locale) versione 2005, realizzato per la Provincia Autonoma di Trento. I risultati di tale modello sono stati confrontati con alcuni indicatori comunali (tenendo conto di: popolazione residente, natalità, mortalità, migratorietà e variazioni per altri motivi) e con regressioni statistiche.
Tipologia di previsione	"M" - tipologia di previsione della popolazione determinata da modello (nel caso di convergenza fra modello ed indicatori); "S" - tipologia di previsione della popolazione determinata da stima (ritenute maggiormente plausibili).
Famiglie censimento 1991	Insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso Comune
Famiglie censimento 2001	Insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso Comune
Incremento famiglie 1991-2001	Differenza tra il numero di famiglie rilevato nei due censimenti generali della popolazione

Provincia Autonoma di Trento	
Dati di base per il dimensionamento residenziale	
Comprendorio	

Comuni	Totale abitazioni censimento 1991	Totale abitazioni censimento 2001	Incremento abitazioni 1991-2001	Incremento famiglie 1991-2001	% abitaz. non occupate 1991	% abitaz. non occupate 2001	Abitaz. occupate da non residenti 2001	Superf. media alloggi (mq)	% seconde case su abitazioni totali	Dotazione depurazione	Note depurazione
--------	-----------------------------------	-----------------------------------	---------------------------------	-------------------------------	-----------------------------	-----------------------------	--	----------------------------	-------------------------------------	-----------------------	------------------

Definendo:

Totale abitazioni censimento 1991	Per abitazione si intende un insieme di vani, o anche un vano solo, destinato funzionalmente ad uso di alloggio, che dispone di un ingresso indipendente su strada, pianerottolo, cortile, terrazza, ballatoio e simili e che alla data del Censimento è occupato o è destinato ad essere occupato da una famiglia o da più famiglie coabitanti.
Totale abitazioni censimento 2001	Per abitazione si intende quell'alloggio costituito da un solo locale o da un insieme di locali, costruito con i requisiti che lo rendono adatto ad essere dimora stabile di una o più persone; dotato di almeno un accesso indipendente dall'esterno; separato da altre unità abitative da pareti; inserito in un edificio.
Incremento abitazioni 1991-2001	Differenza tra gli alloggi rilevati nei due Censimenti; i valori negativi riscontrabili in alcuni casi possono derivare dal fatto che alcuni alloggi sono deperiti nei 10 anni e non sono più classificabili come tali e nel frattempo non si è verificato alcuno sviluppo.
Incremento famiglie 1991-2001	Differenza tra il numero di famiglie rilevato nei due censimenti generali della popolazione
% abitazioni non occupate 1991	Un'abitazione è considerata non occupata quando essa non è abitata da alcuna persona oppure è abitata da persone temporaneamente presenti che, cioè, non hanno la dimora abituale in quell'abitazione. La percentuale è calcolata sul totale delle abitazioni.
% abitazioni non occupate 2001	Tutte le abitazioni in cui non dimora (abituamente o non abitualmente) né è presente occasionalmente alla data del censimento alcuna persona, ma sono pronte per essere abitate, cioè fornite degli infissi e rifinite internamente (indipendentemente dall'avvenuta richiesta di abitabilità). La percentuale è calcolata sul totale delle abitazioni.
Abitazioni occupate da non residenti 2001	Abitazioni occupate da persone che non risiedono ma vi dimorano abitualmente, ad esempio per motivi di studio od altro.
Superficie media alloggi	Media delle superfici degli alloggi rilevate nel 14° censimento generale della popolazione 2001
% seconde case su abitazioni totali	Per seconde case si intendono le abitazioni di proprietà di non residenti nel Comune (iscritti ai ruoli dell'imposta di soggiorno nell'anno 2001), che vengono usufruite esclusivamente dal proprietario o dal suo nucleo familiare per la propria vacanza. La percentuale è calcolata sul totale delle abitazioni.
Dotazione depurazione	Dati forniti dal Servizio opere igienico sanitarie relativi a fine 2005. E' indicata con "A" la depurazione biologica ossia il trattamento secondario o più spinto; con "B" la depurazione a mezzo impianto Imhoff cioè il solo trattamento primario. Dove è presente il simbolo * si rimanda alle "Note Depurazione" per una sintetica descrizione puntuale.

Provincia Autonoma di Trento		
Dati di base per il dimensionamento residenziale		
Comprensorio / Comune	% URBANIZZATO	% LIBERO

Definendo:

Urbanizzato = centro storico + urbanizzato + area industriale

Libero = agricola primaria + agricola secondaria

Schema pratico di calcolo

Indicativamente, per i comuni con dinamiche demografiche semplici, il calcolo del dimensionamento residenziale potrebbe seguire il seguente schema accompagnato da argomentazioni analitiche giustificative delle scelte effettuate.

Con riferimento ai dati forniti dal Servizio statistica della Provincia Autonoma di Trento, in particolare per quanto riguarda le proiezioni della popolazione residente al 2010, potrà essere stabilita una durata del piano regolatore attualmente di 5/10 anni che può essere considerato un adeguato lasso temporale per una normale pianificazione del territorio.

1. Calcolo dell'incremento della popolazione:

differenza tra la proiezione statistica stimata e la popolazione attuale.

In non pochi casi tale calcolo potrà anche risultare negativo e pertanto evidentemente l'eventuale incremento di nuovi alloggi dipenderà solo dagli altri elementi di seguito rappresentati.

2. Calcolo del numero medio di componenti della famiglia:

rapporto tra popolazione e numero delle famiglie. In casi particolari va detratta dalla popolazione la quota di residenti che vivono in comunità quali case di riposo, caserme, ecc.

3. Calcolo dell'incremento del numero di famiglie al 2010 in base alla popolazione stimata:

rapporto tra la popolazione al 2010 ed il numero medio dei componenti della famiglia, tenendo eventualmente conto di un modesto decremento del numero medio dei componenti, specie nelle situazioni che presentano valori più elevati della media provinciale.

Si assume che l'incremento del numero di famiglie corrisponda ad un pari incremento del numero di nuovi alloggi.

Tale incremento di alloggi va considerato come il fabbisogno abitativo teorico che va soddisfatto nell'arco temporale di validità del piano cui vanno ad aggiungersi le necessità derivanti dagli altri aspetti che determinano ulteriori bisogni abitativi come illustrato più sopra negli aspetti generali.

4. Calcolo dell'incremento di alloggi per effetto del disagio abitativo o di abitazioni in condizioni precarie:

benché tale fenomeno sia di dimensioni assolutamente contenute, esso può manifestare una qualche rilevanza significativa nel patrimonio storico dove le analisi puntuali, che normalmente si effettuano con la schedatura degli edifici, possono fornire elementi quantitativi assai precisi.

Le domande per l'edilizia pubblica rappresentano un ulteriore indicatore di disagio.

5. Calcolo dell'incremento di alloggi per effetto dei residenti temporanei:

tale incremento va puntualmente argomentato per i casi specifici di Trento e Rovereto, per i capoluoghi di comprensorio e per gli altri centri dove effettivamente il problema si manifesta in termini rilevanti.

Un dato indicativo, per una stima ragionevole, è rappresentato dalla quantità di abitazioni occupate da non residenti nel comune e nel comprensorio.

6. Calcolo dell'incremento di alloggi per effetto dell'erosione da residenza ad altri usi (terziario, seconde case, residenza non stabile):

Una previsione ragionevolmente calibrata potrebbe fare riferimento alla situazione reale esistente comprovata da apposita analisi.

l'incremento di alloggi a questi fini, va di norma preso in considerazione solo per quei comuni definiti:

- o centro urbano
- o centro di vallata
- o centro che accoglie residenti provenienti da centri vicini

ed esclusivamente in caso che gli stessi si trovino in una situazione di basso tasso di consumo di territorio assumendo come limite di equilibrio una quota attorno al 25% di territorio urbanizzato rispetto all'area fisicamente costruibile (escluse l'alpe, il pascolo, il bosco).

7. Vincoli di natura igienico-sanitaria ed urbanistica:

Un prerequisito per la crescita edilizia è costituito dalla presenza di una ben dimensionata dotazione di infrastrutture igienico-sanitarie.

Questo incremento e quello del precedente punto 7 dipendono ovviamente da "politiche" urbanistiche comunali o di area vasta (sovracomunale) che vanno concertate con le Amministrazioni limitrofe onde equilibrare le pressioni abitative.

Anche una grave carenza di aree per servizi e spazi pubblici (standard urbanistici) costituisce un vincolo da considerare.

8. Calcolo dell'incremento di alloggi destinati alla vacanza ed al tempo libero:

Per i comuni di cui al comma 3, dell'art. 18 sexies, della L.P. n. 22/1991 e i comuni che secondo quanto previsto dal medesimo articolo richiedono l'applicazione delle stesse disposizioni limitatamente ad alcune aree del territorio comunale (delib. G.P. n. 3015, dd 30 dicembre 2005 – tabella 1 e tabella 2 dell'allegato 2), il limite massimo per la realizzazione di nuovi alloggi per il tempo libero e vacanze è già stabilito dal provvedimento deliberativo sopra citato e sarà fissato in via definitiva in sede pianificatoria in

relazione al dimensionamento delle aree residenziali, nonché in base al consumo di territorio assumendo come limite di equilibrio il 25% di territorio urbanizzato rispetto all'area fisicamente costruibile (vedi tabella allegata).

In termini pratici si tratta di un volume aggiuntivo corrispondente alla quota percentuale stabilita dal piano regolatore rispetto alla somma dei nuovi alloggi come calcolato ai punti precedenti, esclusi pertanto quelli per vacanza.

Il gruppo ulteriore di comuni di cui alla tab. 3, dell'allegato 2 (delib. G.P. n. 3015 dd. 30 dicembre 2005) soggetti a monitoraggio del fenomeno turistico e dell'evoluzione del dimensionamento residenziale non è formalmente tenuto a vincoli particolari, tuttavia l'incremento di alloggi per il tempo libero va tenuto sotto attento controllo e valutato rispetto al consumo di territorio.

Per i comuni invece non compresi nell'elenco di cui al sopra citato art. 18 sexies l'incremento di alloggi a fini turistici non è soggetto a vincoli pur specificando che sarà considerato in funzione del corretto dimensionamento residenziale, secondo la suesposta procedura, delle effettive richieste ed esclusivamente in caso di basso tasso di consumo di territorio come per gli altri comuni compresi nell'elenco.

Per i comuni caratterizzati da un'area urbanizzata al di sopra della soglia definita di equilibrio, le possibilità edificatorie di nuove case per vacanze saranno di carattere eccezionale e consentite secondo quote direttamente proporzionali alla disponibilità di suolo urbanizzabile.

Altra condizione è costituita dalla presenza di una ben dimensionata dotazione di infrastrutture igienico-sanitarie.

9. Calcolo del volume teorico complessivo:

Il volume complessivo sarà dato dal prodotto del numero di alloggi, calcolati come sopra indicato dal punto 3 al punto 8, per un volume convenzionale ritenuto congruo, cui va aggiunta la quota di volume per eventuali alloggi destinati al tempo libero e vacanze di cui al punto 9.

Per volume convenzionale dell'alloggio s'intende un volume teorico corrispondente alla casa "tipo" indicativamente pari a:

- alloggio ordinario: 120 mc. per componente familiare (alloggio vero e proprio) per un coefficiente che varia da 1,5 a 2,5 per tenere conto dei volumi accessori (vano scala, garage, soffitta, ecc.). Tale parametro va attentamente verificato sulla base della edificazione recente.
- alloggio per il tempo libero e vacanze: 100 mc. per componente familiare (alloggio vero e proprio) per 1,50 (servizi).

Il volume così determinato sarà opportunamente distribuito sul territorio in aree destinate alla residenza.

Il dimensionamento massimo complessivo della residenza potrà essere incrementato in via eccezionale e comunque nel limite massimo di un ulteriore 5% esclusivamente per l'attuazione di accordi di programma o piani speciali di carattere strategico e rilevante interesse pubblico, sempreché risultino ispirati a criteri di sostenibilità, qualità dello sviluppo socio-economico e di salvaguardia dell'identità locale. Nel caso che tale ulteriore incremento sia destinato alla residenza per il tempo libero e vacanze le proposte di massima dei progetti dovranno essere sottoposte alla preventiva approvazione della Giunta provinciale.

Documentazione

Il dimensionamento residenziale dei piani regolatori dovrà essere accompagnato da una specifica relazione i cui contenuti faranno riferimento al processo seguito per la sua determinazione. I risultati finali dovranno essere suffragati da tutti i dati analitici utilizzati. In particolare dovrà essere fornito il calcolo della volumetria potenziale destinata alla residenza dell'intero piano suddivisa per tipologia d'area: centro storico ed edilizia esistente, aree di completamento ed aree di nuova espansione.