

IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

Previsioni demografiche a supporto della pianificazione locale

Firenze, Dicembre 2022

RICONOSCIMENTI

La ricerca è stata curata da Chiara Agnoletti e Maria Luisa Maitino con il coordinamento di Patrizia Lattarulo dirigente dell'Area Economia pubblica e territorio dell'IRPET.
Editing a cura di Elena Zangheri.

Indice

INTRODUZIONE	5
1. LA LR65/2014 E IL PPR: CONSUMO DI SUOLO E TRAIETTORIE EVOLUTIVE DEI TERRITORI	6
2. RIFERIMENTI METODOLOGICI PER LA DEFINIZIONE DEL DIMENSIONAMENTO RESIDENZIALE NELLA PIANIFICAZIONE LOCALE	8

INTRODUZIONE

La Toscana ormai da tempo, in ambito di governo del territorio, sostiene quel processo di rinnovamento concettuale e operativo del sistema di pianificazione territoriale avviato a metà anni novanta dalle leggi di riforma. In questo periodo, le regioni italiane emanano infatti le cosiddette leggi urbanistiche di seconda generazione, che modificano modalità di formazione, contenuti e procedure della pianificazione territoriale e introducono il principio informatore della sostenibilità dello sviluppo. A tale processo si affianca la modifica del Titolo V della Costituzione che propone una nuova cornice istituzionale basata sui principi di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà.

Nella rinnovata prospettiva, alla risorsa territorio viene conferita nuova centralità e la dimensione territoriale è quindi assunta quale primo riferimento per il governo delle trasformazioni alle diverse scale. Il sistema delle risorse, congiuntamente ai livelli di potenzialità e di fragilità che esso esprime, diventa dunque il riferimento rispetto al quale valutare la sostenibilità delle azioni di trasformazione.

In questa angolatura, vanno collocati anche quella parte dei contenuti del piano che portano poi all'individuazione delle quantità massime da destinare all'espansione delle diverse funzioni (industriali, residenziali, etc) . E in questo senso infatti il dimensionamento, può essere visto come quella operazione fondamentale del piano che mira a quantificare la crescita di un territorio, la domanda futura delle abitazioni e lo sviluppo di attività attraverso l'utilizzo di parametri di tipo socioeconomico e demografico. Alla luce della centralità che questo tipo di operazione riveste riteniamo utile offrire, nell'ambito del più esteso Ecosistema Informativo Regionale Integrato per il Governo del Territorio, anche un contributo metodologico e operativo a supporto della identificazione degli scenari evolutivi della popolazione residente.

1. LA LR65/2014 E IL PPR: CONSUMO DI SUOLO E TRAIETTORIE EVOLUTIVE DEI TERRITORI

I contenuti della Lr 65/2014 si intrecciano, concettualmente ed operativamente, con quelli del Piano paesaggistico regionale (Ppr), approvato nel 2014 come integrazione al Piano di Indirizzo Territoriale (Pit). Si tratta di uno dei primi Piani paesaggistici redatti da una regione italiana in ottemperanza al Dlgs 42/2004 *Codice dei beni culturali*, che ha riformato la disciplina nazionale in materia paesaggistica, con riferimento alla definizione contenuta nella Convenzione europea del paesaggio (2000) tra i cui aspetti più innovativi ricordiamo l'estensione del concetto di paesaggio a tutto il territorio

Tra gli obiettivi perseguiti sia dal piano che dalla Lr 65/2014, vi è il contrasto al consumo di suolo, la tutela e valorizzazione del paesaggio toscano attraverso il recupero delle situazioni di degrado, il mantenimento o ripristino degli equilibri eco sistemici (Agnoletti et al., 2022). Il raggiungimento di queste finalità è affidato tanto ai vincoli tradizionali, in particolare a quelli ministeriali che riguardano singoli beni o a intere categorie territoriali, ma anche a forme di tutela attiva che una pianificazione coordinata fra enti territoriali e Soprintendenze attraverso l'istituzione di specifici luoghi di concertazione. L'adeguamento dei nuovi strumenti di governo del territorio alle diverse scale allo strumento regionale implica l'osservanza di obiettivi, direttive e prescrizioni che compongono la disciplina del Pit, verificata nella sede della Commissione paesaggistica.

Tra i molteplici aspetti di novità introdotti dal rinnovato quadro normativo ve ne sono alcuni particolarmente significativi che riguardano più da vicino l'individuazione delle traiettorie evolutive dei territori: Il primo riguarda il contrasto al consumo di suolo, obiettivo già enunciato nei dispositivi legislativi precedenti, ma che risultava difficile traduzione operativa in mancanza di prescrizioni specifiche. A tale scopo viene introdotto l'obbligo per i comuni di individuare nel proprio Ps il perimetro del territorio urbanizzato, al di fuori del quale non sono ammesse nuove edificazioni residenziali. Un'altra novità riguarda gli eventuali "limitati impegni di suolo per destinazioni diverse da quella residenziale" esterni al perimetro che devono essere concordati dal comune, con la Regione e la provincia o Città metropolitana nell'ambito di "conferenze di co-pianificazione d'area vasta".

Queste limitazioni spaziali introdotte per l'espansione dei territori urbanizzati, specie per la funzione residenziale, dovrebbero trovare una sponda nella traduzione quantitativa delle traiettorie evolutive individuate dalla pianificazione locale. Tra i contenuti degli strumenti di pianificazione comunali vi sono infatti le cosiddette "dimensioni massime sostenibili" ovvero le ipotesi quantitative di crescita prospettate dal piano in relazione alle diverse funzioni. Contrariamente a quanto possa apparire in prima battuta, si tratta di uno degli aspetti della pianificazione più critici sia da gestire sia in sede di progettazione dello strumento sia in fase di lettura e di interpretazione dello stesso. Infatti, pur essendo espresso da un dato numerico è (o dovrebbe essere) l'esito di un processo complesso che intreccia la, non priva di ambiguità, nozione di sostenibilità, l'obiettivo informatore del quadro normativo toscano ovvero il contrasto al consumo di suolo, le opzioni strategiche espresse per le diverse funzioni, le regole statutarie e infine le invarianti strutturali individuate.

Tuttavia pur configurandosi come risultato di un percorso che si intesse con molti aspetti della pianificazione, si presenta come un dato grezzo che da solo consente di formulare un primo giudizio di valore sulla qualità di un piano. E' tuttavia altrettanto condivisibile la tesi che afferma che un piano "leggero" non identifichi necessariamente un buon piano in quanto nulla rivela in merito alla qualità delle trasformazioni insediative e territoriali previste o sulla solidità delle ipotesi che stanno alla base di tali indicazioni .

Eppure non possiamo riconoscere la centralità assunta da questo tema sia nel dibattito disciplinare che in quello politico ed eventualmente assumere questa evidenza come una necessità di rafforzare quegli strumenti che consentono un maggiore e più immediato "controllo" delle previsioni di crescita individuate dalla pianificazione. Oltre a questa funzione, il cosiddetto dimensionamento resta inoltre uno strumento utile alle amministrazioni per controllare più efficacemente le pressioni immobiliari.

Partendo da queste premesse, ricordiamo la nuova valenza che ha attribuito la legge toscana di governo del territorio, già antecedentemente all'entrata in vigore della Lr65, alla fase di individuazione delle ipotesi quantitative di crescita. La legge regionale e i rispettivi regolamenti d'attuazione infatti forniscono alcune indicazioni riassumibili nel modo seguente: il dimensionamento afferisce ai contenuti strategici del piano, tali quantità devono essere definite in forte connessione con le dotazioni pubbliche necessarie e hanno carattere vincolante ed inderogabile per il dimensionamento del regolamento urbanistico, poiché si muovono all'interno delle soglie massime definite dal Ps.

La legge opera inoltre un altro passaggio rilevante, già richiamato, indicando che le previsioni di crescita debbano misurarsi con la sostenibilità del territorio e quindi con le risorse e con la loro disponibilità. Il riferimento alla sostenibilità richiama dunque la necessità di adottare un approccio sistemico alla ricerca di un (difficile) equilibrio tra efficienza economica e tutela ambientale.

Ne deriva che le ipotesi di sviluppo, proprio perché definite in funzione di scenari previsivi ancorati allo stato delle risorse territoriali ed ambientali e dei loro limiti di sfruttamento, assumono una valenza di lungo periodo coerentemente alla durata dello strumento di pianificazione territoriale. Secondo questa prospettiva dunque il territorio e la sua capacità di supportare i processi di sviluppo diventano le variabili rispetto alle quali definire le ipotesi trasformative. Il mutamento concettuale proposto dovrebbe produrre un cambiamento operativo in grado di riflettersi sul sistema di relazioni tra le diverse componenti della pianificazione.

L'individuazione delle quantità massime sostenibili, nella rinnovata prospettiva, prende infatti le mosse dalla ricognizione dello stato delle risorse (dunque dall'apparato conoscitivo), transita attraverso lo statuto (misurandosi con valori identitari, orientamenti per lo sfruttamento delle risorse, invarianti strutturali e subsistemi) per poi misurarsi con i diversi scenari demografici e con le previsioni strategiche di trasformazione definite per ciascuna unità territoriale.

Accanto alle indicazioni richiamate a cui la legge fa esplicito riferimento rimangono tuttavia molte questioni aperte di assoluta rilevanza, tra cui le modalità di quantificazione di tali previsioni, in termini di criteri da porre a base per le valutazioni delle ipotesi di crescita. In particolare, l'aspetto che interessa mettere in luce in questa sede riguarda le modalità di definizione delle quantità che costituiscono il dimensionamento del piano ovvero i riferimenti metodologici e concettuali utilizzati nella individuazione dei cosiddetti carichi massimi sostenibili. Numerose sono le ricerche Irpet (riferimenti) che hanno evidenziato come i riferimenti e le premesse che argomentano le ipotesi di crescita risultano complessivamente deboli seppur con qualche differenza tra la prima generazione di piani strutturali (ovvero quelli approvati ex lege 5 e i successivi) e gli strumenti di pianificazione territoriale più recente maggiormente ancorati maggiormente al principio del risparmio del consumo di suolo e alla rigenerazione urbana di tessuti esistenti. Tuttavia a fronte di questa evoluzione, le ipotesi di crescita all'interno del piano strutturale vengono prevalentemente definite a partire da una mera proiezione di *trend* demografici pregressi tralasciati in un orizzonte temporale decennale o quindicennale dal quale consegue il fabbisogno abitativo. E' chiaro come questa modalità operativa fondata sulla proiezione di *trend* demografici si intrecci con una serie di limiti primo tra tutti l'ipotesi che la tendenza finora seguita dalla popolazione sia destinata a perdurare nel futuro senza invece considerare l'ipotesi peraltro realistica che la crisi demografica in atto possa accentuare i propri tratti.

2. RIFERIMENTI METODOLOGICI PER LA DEFINIZIONE DEL DIMENSIONAMENTO RESIDENZIALE NELLA PIANIFICAZIONE LOCALE

Alla luce delle criticità evidenziate nel paragrafo precedente che riguardano, abbiamo detto, soprattutto le metodologie e le premesse che argomentano la definizione di scenari futuri per la popolazione e quindi per la successiva definizione degli sviluppi della funzione residenziale, verrà fornito ai comuni che singolarmente o in forma associata secondo le modalità previste per la redazione di piani strutturali intercomunali, si avviamo alla definizione di un nuovo strumento di pianificazione. In particolare il contributo è finalizzato a offrire un supporto metodologico e operativo per proiettare in un orizzonte temporale decennale o ventennale la popolazione residente in un determinato territorio. Si configurerà come uno dei contenuti resi disponibili dalla Regione a supporto della pianificazione comunale e troverà collocazione all'interno dell'Ecosistema Informativo Regionale Integrato per il Governo del Territorio, ovvero del Geoportale che convoglia banche dati ed indicatori in un unico ambiente di consultazione. Il modello demografico Irpet, del quale ne verrà fornita una sintetica descrizione, è stato adattato alle specifiche esigenze della pianificazione territoriale; in modo che fornisca più scenari rispetto ai quali il progettista dello strumento, in funzione della ricognizione effettuata sullo stato delle risorse e in coerenza con gli orientamenti strategici del piano, possa scegliere di utilizzare, a supporto della individuazione delle quantità di sviluppo della funzione residenziale, uno scenario piuttosto che l'altro.

Come già anticipato, gli scenari forniti partono dal modello di previsioni demografiche dell'Irpet, il quale a sua volta costituisce una evoluzione di un prototipo messo a punto dal Centro di Statistica Aziendale di Firenze nel 1999. E' un modello *bottom-up* a geometria territoriale variabile nel senso che le stime vengono prodotte a livello comunale e aggregate da lì in su in qualsiasi dimensione territoriale (SEL, SLL, Unione di comuni, Regione, ecc.). Da un punto di vista metodologico, il modello parte da un anno base (in questo caso è stato assunto il 31/12/2019) rispetto al quale vengono analizzati tutti i dettagli della popolazione residente in quel momento. Si utilizzano curve standard per stimare i valori dei tassi specifici, ovvero per ciascun fenomeno (natalità, mortalità, immigrazione) si individua una struttura ad albero, in cui le eventuali peculiarità comunali sono interpretate come allontanamento o convergenza al valore regionale. Si ottengono così gli eventi futuri con una cadenza quinquennale. Lo scenario cosiddetto "base" ipotizzato in questo lavoro consiste nel mantenere costanti il tasso di fecondità totale e quello del saldo migratorio (rispettivamente TFT 1,3, 0,33% saldo migratorio maschile e 0,31% per femmine quello femminile), per quanto riguarda le aspettative di vita alla nascita ci siamo vincolati a quelle dell'Istat al 2050 (88,8 anni per le femmine e 84,8 per i maschi). Si assume come invariato anche il comportamento osservato finora di divergenza o convergenza dei diversi comuni rispetto al valore medio regionale. Una precisazione è necessaria sulla modalità di stima dell'incidenza degli stranieri nella futura sulla popolazione residente: poiché il 75% del saldo migratorio deriva dai trasferimenti con l'estero, in cui gli arrivi stranieri compensano anche le uscite degli italiani e, inoltre, la quota degli stranieri è crescente anche nei trasferimenti tra regioni, il saldo migratorio è per semplicità attribuito interamente agli stranieri. Di contro, questa stima in eccesso della presenza straniera, è compensata dal fatto che non si introducono ipotesi circa fenomeni di acquisizione di cittadinanza, possibile a partire dai 10 anni di residenza sul territorio nazionale. Per gli stranieri si assume inoltre che i nati siano il 20% del totale, che le probabilità di morte siano le stesse degli italiani e che non ci siano flussi in uscita di anziani di rientro nei paesi di origine.

Si riporta di seguito la tabella con le previsioni degli indicatori ISTAT (scenario "base").

Tab. 1 - Previsioni demografica per la Toscana dal 2019 al 2023.

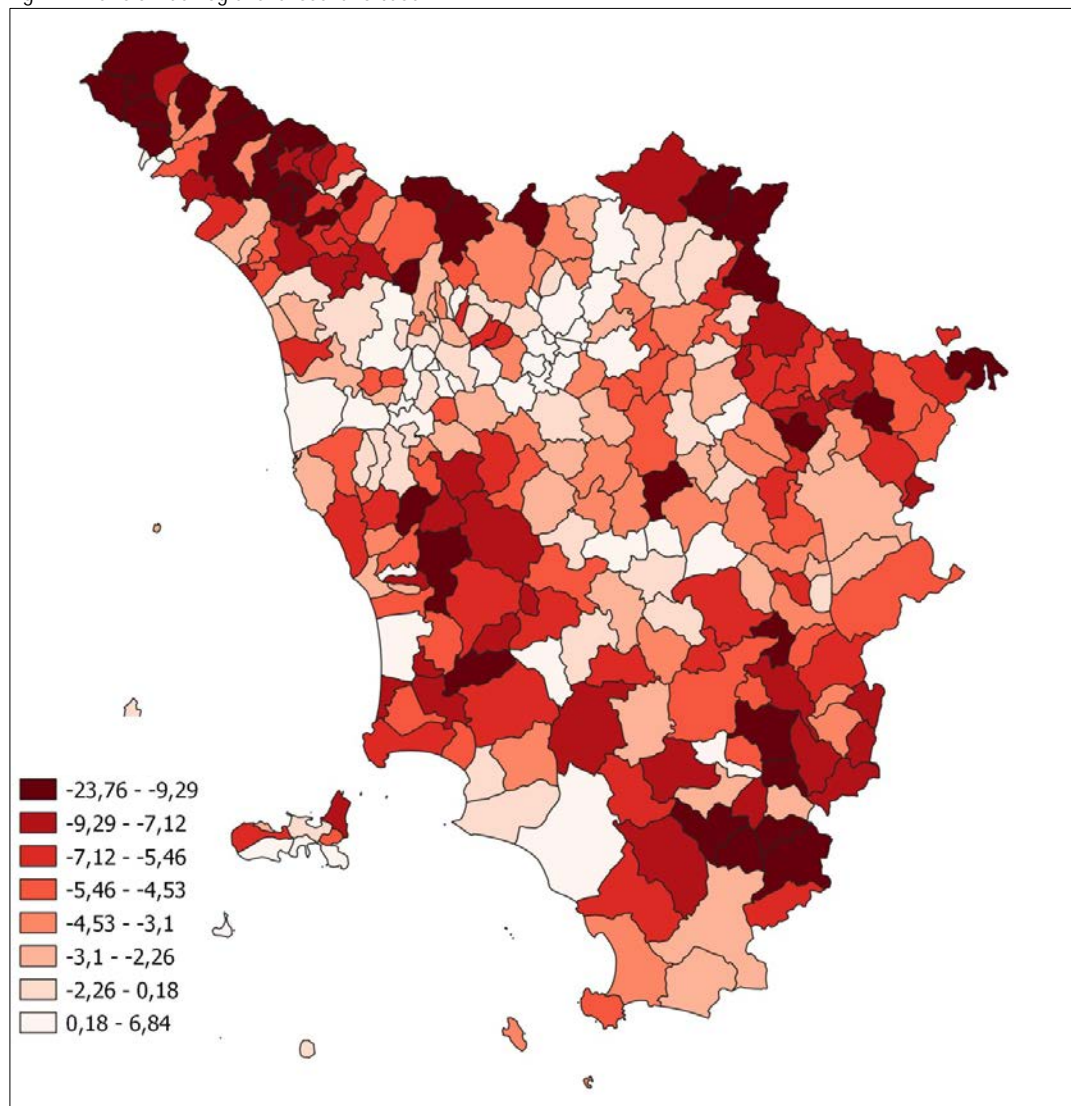
Periodo		Aspettative di vita alla nascita		Tasso di fecondita totale	Migr. Netta su popolazione	
dal	al	Maschi	Femmine	Femmine	Maschi	Femmine
2019	2023	81.3	85.6	1.18	0.45%	0.43%
2024	2028	82.6	86.5	1.27	0.48%	0.46%
2029	2033	83.5	87.0	1.30	0.47%	0.45%
2034	2038	84.2	87.4	1.33	0.45%	0.43%
2039	2043	84.8	87.9	1.36	0.43%	0.41%
2044	2048	85.3	88.2	1.38	0.41%	0.39%
2049	2053	85.8	88.6	1.40	0.40%	0.38%
2054	2058	86.2	88.9	1.42	0.40%	0.38%

Fonte: stime Irpet su dati Istat

Gli altri due scenari denominati “scenario di convergenza” e “scenario di divergenza” anziché tenere conto dei trend demografici pregressi (ci si riferisce agli andamenti quinquennali citati sopra per le tra variabili aspettativa di vita, natalità e tasso di immigrazione) ipotizzano nel primo caso una condizione di massimo equilibrio territoriale che deriverebbe dall’applicazione dello stesso andamento medio regionale a tutti i territori locali. Il secondo caso, invece, al contrario prevede una condizione di disequilibrio territoriale costruita tenendo conto delle differenze tra i casi estremi ovvero delle divergenze.

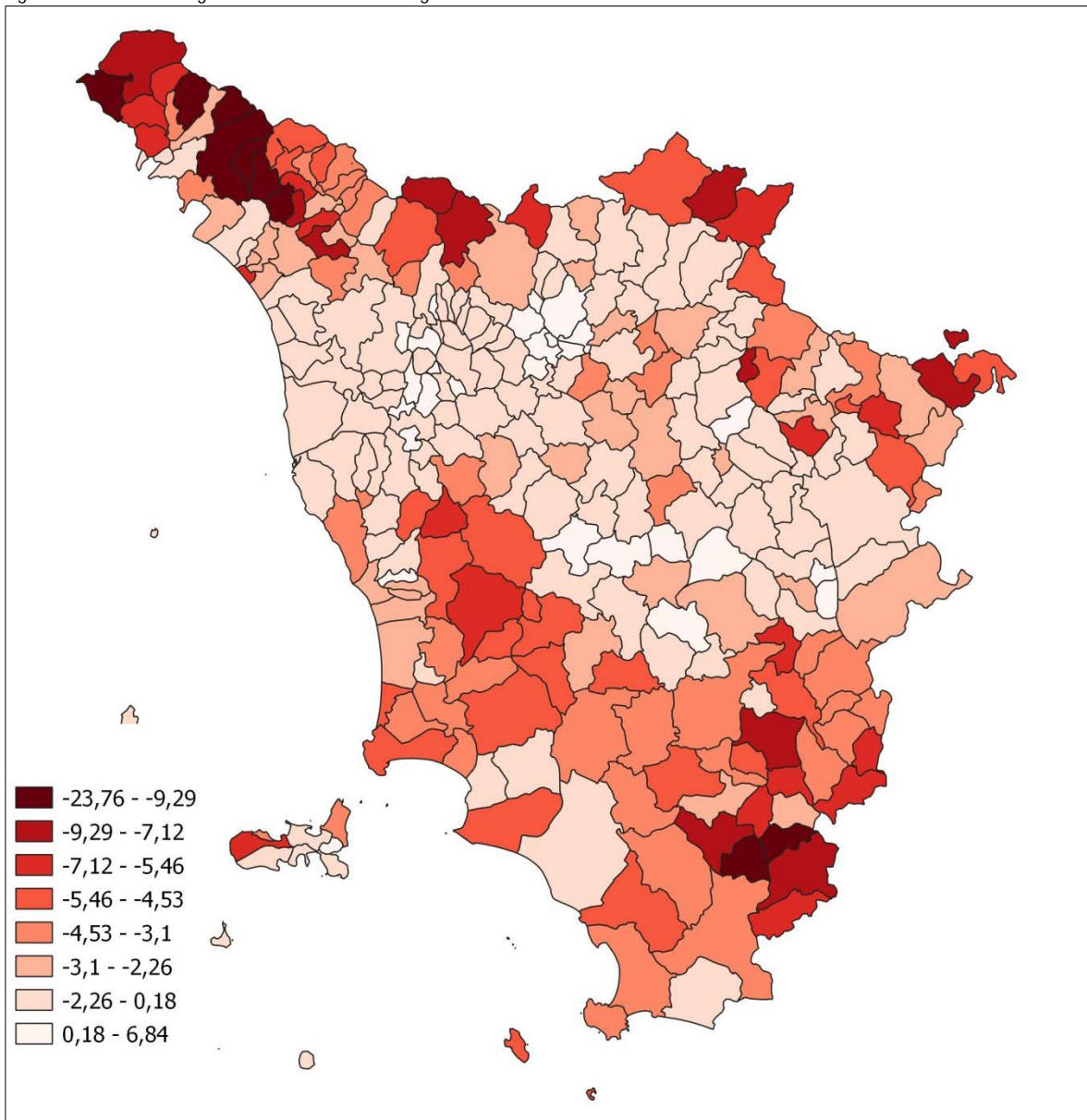
I tre scenari danno luogo ai risultati riportati nelle mappe a seguire.

Fig. 2 – Previsioni demografiche: scenario base



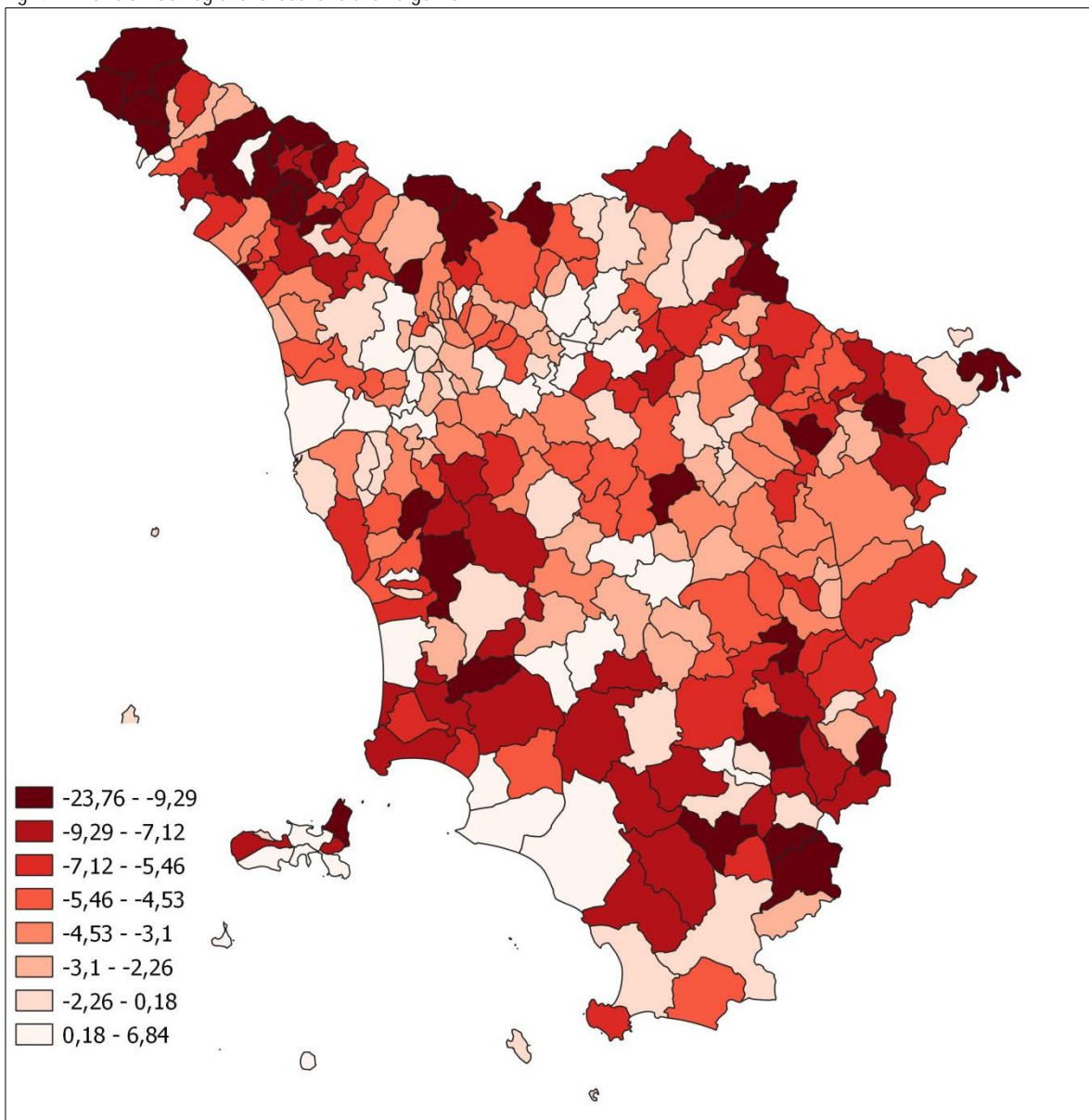
Fonte: stime Irpet su dati Istat

Fig. 3 – Previsioni demografiche: scenario di convergenza



Fonte: stime Iripet su dati Istat

Fig. 4. - Previsioni demografiche: scenario di divergenza



Fonte: stime Irpet su dati Istat