



Comune di Pavia

Provincia di Pavia

Settore 7

*Urbanistica, Edilizia, Ambiente, Patrimonio e Verde
Servizio Urbanistica*

PAVIA 2030

UNA CITTA' CONSAPEVOLE DEL FUTURO

LINEE GUIDA PER IL NUOVO PGT

SOMMARIO

VERSO UN NUOVO MODO DI VEDERE LA CITTÀ'- Gli obiettivi	4
LA CITTÀ' PUBBLICA	5
Perché un PGT incentrato sulla Città pubblica	5
1. La città pubblica dopo l'epidemia	9
2. Il nodo dell'intercomunalità: Pavia capoluogo	10
3. Pavia capoluogo del Parco del Ticino	10
4. Pavia Polo di sviluppo regionale: Città da vivere e da usare	11
5. Pavia Città delle eccellenze	14
a) Distretto della scienza, della ricerca e del sapere	14
b) Recupero del Patrimonio storico	15
RIGENERAZIONE URBANA: TRASFORMAZIONE NELL'IDENTITÀ'	17
1. Il Recupero della Città dismessa nel PGT vigente	17
2. La rigenerazione e la sua evoluzione normativa ed applicativa	19
3. La rigenerazione diffusa	22
4. Le aree di ripristino agro.ecosistemico	24
5. Acquisizioni/ Valorizzazione delle aree verdi e delle aree paesaggisticamente rilevanti	25
6. Rigenerazione e Recupero delle Cascine	25
SCENARI PER LO SVILUPPO DEL SISTEMA ECONOMICO	26
1. Potenziamento del DUC e del commercio diffuso	26
2. Il commercio nelle aree della rigenerazione	26
3. Il rilancio del comparto produttivo	27
4. Reindustrializzazione avanzata	28
RESILIENZA: RIDUZIONE DEL RISCHIO IDROGEOLOGICO, SVILUPPO DELLE CONNESSIONI ECOLOGICHE ED EFFICIENTAMENTO ENERGETICO	29
1. Resilienza	29
2. I sistemi verdi	30
3. Lo sviluppo della REC: Rete ecologica comunale	31
PAVIA CITTÀ' DELL'ABITARE: LE PREVISIONI DI PIANO	33
1. Stato di attuazione del PGT vigente	33
2. Consumo di Suolo e riduzione della superficie urbanizzabile	34
3. Piani attuativi del DDP e del PDR	34
4. Il Mercato immobiliare	37
a) Analisi del mercato	37
b) Andamento dei prezzi degli immobili a Pavia	38
c) Prezzi al metro quadro delle zone di Pavia (fonte: Immobiliare.it)	38
5. Il patrimonio abitativo ed il nuovo fabbisogno	39

a) Il patrimonio esistente.....	39
b) Il fabbisogno di alloggi.....	41
6. Le strategie di valorizzazione del patrimonio esistente.....	42
a) Interventi sul patrimonio edilizio esistente per definire nuovi modi dell'abitare	42
b) Cambi di destinazione d'uso ed usi temporanei.....	44
c) Le nuove edificazioni	44
d) Housing sociale di iniziativa comunale.....	45
e) Housing universitario	47
6. Nuove previsioni. Cosa si prevede di fare	48
STRATEGIE E STRUMENTI DI INTERVENTO PER LA REALIZZAZIONE DELLA CITTA' PUBBLICA.....	49
1. Tre strategie complementari.....	49
2. Le forme dell'azione pubblica.....	51
a) Programmazione	51
b) Semplificazione.....	51
c) Valorizzazione del ruolo del privato	52
3. La valorizzazione del patrimonio pubblico come motore economico sociale.....	52
4. La curva del valore immobiliare e i tempi di attesa del proprietario pubblico: differenza con l'ottica del proprietario privato.....	54
4. Il migliore utilizzo degli immobili pubblici: esperienze, nuovi strumenti e prospettive future	55
5. I PPP motore per la rigenerazione del patrimonio pubblico	55
6. Mobilità e variante al PGT	57
a) Il sistema infrastrutturale	57
b) La sosta.....	62
c) La mobilità dolce.....	62
d) Una nuova accessibilità al Distretto della Scienza, della ricerca e del sapere	63
e) La nuova fermata ferroviaria S13 Pavia Nord.....	65
f) Riqualficazione delle vie di accesso alla città	65
7. Pavia e lo Sport.....	66
RECEPIMENTO NORMATIVO E SEMPLIFICAZIONE DELL'ATTUAZIONE DELLE PREVISIONI DI PIANO.....	68
1. Recepimento normativo.....	68
2. Semplificazione della normativa di attuazione delle previsioni di Piano.....	69
a) Lettura e interpretazione della norma.....	70
b) Modalità attuative.....	70
c) Indifferenza funzionale	71
d) Le principali novità in tema di servizi a sostegno degli obiettivi di Piano	71
UNA CITTÀ POLICENTRICA – I QUARTIERI – LO SPAZIO PUBBLICO COME BENE COMUNE	74

VERSO UN NUOVO MODO DI VEDERE LA CITTÀ'- Gli obiettivi

Città pubblica, Rigenerazione, Sviluppo economico, Resilienza, Consapevolezza, Città a Misura d'uomo, Abitare e Semplificazione costituiscono gli obiettivi generali per il governo del territorio (nuovo Documento di Piano e le varianti del Piano dei Servizi e del Piano delle Regole) che la revisione del PGT intende assumere, in coerenza con le Linee Programmatiche dell'Amministrazione Comunale.

Il loro raggiungimento deriva dall'impostazione di specifiche strategie, che a loro volta richiedono la definizione di nuovi contenuti regolativi, volte a integrare e fare sistema tra piani, progetti e iniziative già promossi dalla città, che al tempo stesso siano in grado di sviluppare modalità e strumenti innovativi capaci di dare forma e attuazione alla visione della Pavia 2030.

LA CITTA' PUBBLICA

Perché un PGT incentrato sulla Città pubblica

Pavia per la sua origine e la sua storia, può contare su un patrimonio pubblico rilevante: aree verdi, impianti sportivi, servizi per l'educazione e l'istruzione, attrezzature sociali per la cultura e il tempo libero, attrezzature sanitarie e universitarie di eccellenza.

In una parola, la dotazione di quell'insieme di oggetti e spazi che abbiamo imparato a chiamare "welfare materiale" è presente a Pavia in modo consistente.

Non si tratta solo di standard, anche se **27,3** mq/ab di attrezzature pubbliche e per uso pubblico e **14,2** mq/ab di verde pubblico rappresentano certamente una dotazione significativa. Si tratta della qualità di queste attrezzature e di questi spazi: il verde estensivo urbano, periurbano e fluviale (Parco della Vernavola, Parco della Sora, Bosco Grande, bosco Negri, Parco del Ticino), i viali, una percezione di verde diffuso in molte parti del territorio cittadino.

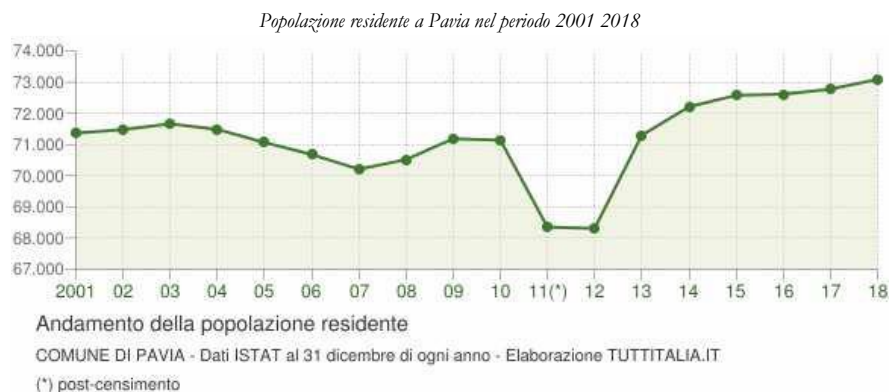
Ma anche un patrimonio di edifici pubblici di buona qualità, di scuole di ogni ordine e grado, di impianti sportivi di qualità, di attrezzature sanitarie e di strutture universitarie di livello internazionale.

Una lettura più attenta del territorio può mettere in **evidenza tre elementi che mostrano la necessità di un intervento complessivo sulla città pubblica.**

I. Elemento di natura demografica.

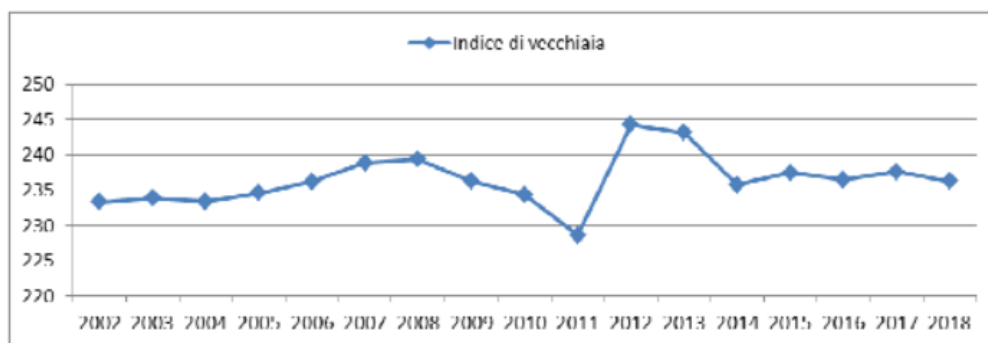
Pavia si estende su una superficie di **62,87** kmq e ha una popolazione pari a **73.086** residenti al 1° gennaio 2019 (34.767 maschi e 38.319 femmine), pari a circa il 13 % degli abitanti dell'intera provincia e a circa lo 0,72% della Regione Lombardia.

Nel periodo 2001-2018 la popolazione pavese ha manifestato un andamento complessivamente decrescente fino al 2012 (in controtendenza rispetto alla crescita costante di popolazione residente in regione Lombardia), seguita da un periodo caratterizzato da incremento di popolazione in linea con la tendenza regionale dal 2012 al 2018.



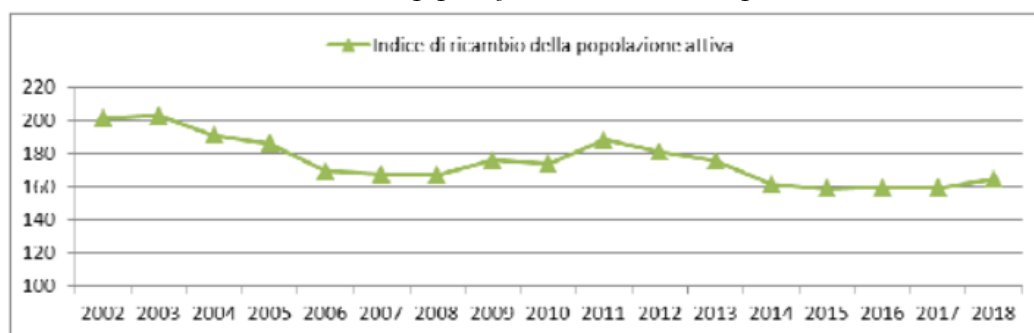
Pavia, non molto diversamente da altre realtà simili, è soggetta a tre diverse spinte demografiche, che disegnano un quadro della società locale.

La **prima spinta è all'invecchiamento della popolazione** (il rapporto tra over 65 e under 14 è pari a 236 maggiore di quello lombardo e milanese), ovvero per ogni giovane under 14 si contano più di due anziani sopra i 65 anni.

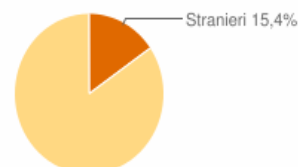


L'**indice di ricambio della popolazione attiva** rappresenta il rapporto percentuale tra la fascia di popolazione che sta per andare in pensione (60-64 anni) e quella che sta per entrare nel mondo del lavoro (15-19 anni). La popolazione attiva è tanto più giovane quanto più l'indicatore è minore di 100. Ad esempio, a Pavia nel 2018 l'indice di ricambio è **164,5** e significa che la popolazione in età lavorativa è molto anziana ma rispetto al primo anno di rilevazione considerato, il 2002 in cui il dato era di 202,4 la situazione è sicuramente migliorata.

Trend indice di ricambio della popolazione attiva a Pavia nel periodo 2002/2018



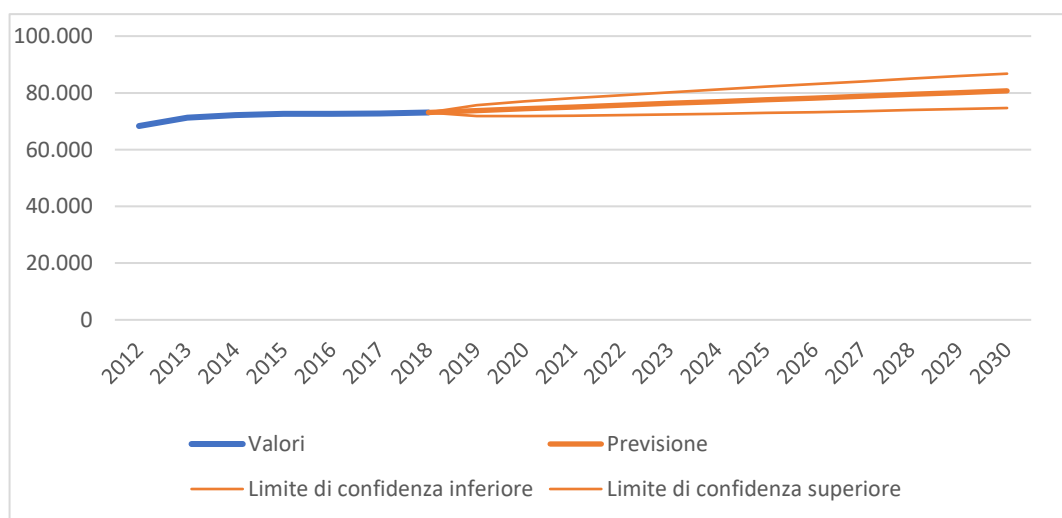
La seconda è la **crescente presenza di popolazione straniera** (più del 15,4% del totale della popolazione).



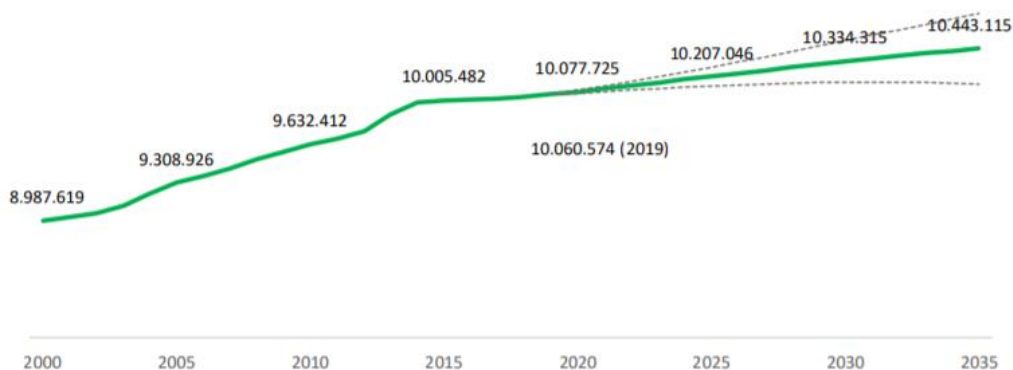
La terza è la scomposizione della struttura familiare, con l'elevata **crescita del numero di famiglie composte da una sola persona** (al dicembre del 2019 se ne contano 18.541 pari al 48% delle famiglie totali).

Racchiudendo le analisi sopra evidenziate, si ha uno scenario demografico per la Pavia 2030 di saldo della popolazione previsto di 80.713 abitanti, un +7.627 abitanti pari ad un incremento annuo dell'1% della popolazione residente, in linea con le previsioni regionali (vd. Previsione Polis sotto riportata).

Sequenza temporale	Valori	Previsione	Limite di confidenza inferiore	Limite di confidenza superiore
2012	68.313			
2013	71.297			
2014	72.205			
2015	72.576			
2016	72.612			
2017	72.773			
2018	73.086	73.086	73.086	73.086
2019		73.756	71.846	75.666
2020		74.388	71.817	76.959
2021		75.021	71.926	78.116
2022		75.653	72.110	79.196
2023		76.286	72.344	80.227
2024		76.918	72.614	81.222
2025		77.551	72.912	82.189
2026		78.183	73.232	83.135
2027		78.816	73.569	84.062
2028		79.448	73.922	84.974
2029		80.081	74.287	85.874
2030		80.713	74.664	86.762



Proiezione popolazione residente a Pavia 2030



Popolazione residente in Lombardia dal 2000 al 2019. Previsioni demografiche con intervallo di confidenza all'80% dal 2020 al 2035. Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati Istat

Nel loro insieme, questi tre processi consegnano alle **politiche pubbliche** una domanda potenziale di forme dell'abitare e di servizi (socio-sanitari, abitativi, sportivi, del tempo libero) molto diversa rispetto al passato.

II. Elemento economico-sociale

La sostanziale chiusura ormai decennale degli stabilimenti manifatturieri (Necchi, Neca, SNIA) ed il parziale decollo delle attività micro imprenditoriali con l'ausilio pubblico confermano il ruolo di **Pavia quale Città dei servizi** e delle potenzialità connesse.

La mancanza delle “produzione attiva”, e la conseguente ristrutturazione della base economica urbana pavese, in una società più anziana e potenzialmente più fragile, rappresenta dunque lo sfondo nel quale si colloca una nuova “domanda di pubblico”.

D'altra parte, tale domanda si riarticola in un contesto di drastica riduzione delle risorse disponibili per le Amministrazioni locali, che nel nostro Paese prosegue da anni. Il sottofinanziamento dei comuni costituisce dunque il contesto nel quale prende corpo la necessità di attivare risorse aggiuntive, attraverso l'**interazione con attori privati**, e di mobilitare la società locale.

E' necessario calibrare le azioni di piano per la città pubblica con le risorse realmente attivabili, dando al contempo certezza al privato investitore di poter attivare realmente le previsioni del PGT.

Gli elementi appena evidenziati danno ragione della centralità, ma anche dei limiti, che la politica per la **Città pubblica** della variante al PGT deve superare.

III. Elemento Ambientale e della salute pubblica

La revisione del PGT si propone di definire i contorni di una “**urbanistica incentrata sulla persona**” che tenda alla qualità degli spazi e dei servizi nell'ottica di realizzare una “Pavia Città Pubblica”, il tutto attraverso tre percorsi:

- “*migliorare la qualità dello spazio pubblico*, attraverso la rigenerazione (non solo delle aree private) e con la realizzazione, il recupero e la messa a disposizione di nuovi luoghi che possano diventare poli di aggregazione, senza consumare nuovo suolo;

- *favorire la valorizzazione dello spazio pubblico e delle connessioni tra di essi* come luogo di socialità e benessere e salute per le persone, sperimentando strumenti orientati ad accrescerne la qualità attraverso le trasformazioni urbanistiche, anche mediante coinvolgimento e responsabilizzazione della cittadinanza e dei soggetti privati;
- *avviare politiche di riqualificazione di spazi ed immobili pubblici* potenziando il sistema delle aree a verde pubbliche e private, anche estensive (nuovi Parchi urbani – Parco della Sora), sportive e culturali”.

1. La città pubblica dopo l'epidemia

La centralità della città pubblica e del suo ruolo è contaminata dalla profonda incertezza della fase attuale, nella quale è ancora prematuro il disegno di scenari definitivi e proiezioni troppo sicure.

D'altra parte, non possiamo pensare che le scelte di revisione del PGT siano indifferenti agli effetti potenziali **dell'emergenza COVID-19 sullo spazio, sull'economia e sulla società**:

- la pandemia ha dimostrato che i servizi pubblici fondamentali (sanitari in primis) sono un presidio essenziale per territori che si vogliono più resilienti. Siamo dunque chiamati alla riorganizzazione di quell'ambito di attività che abbiamo cominciato a nominare “economia fondamentale”, in particolare quell'insieme di servizi e attrezzature territoriali (scuola, formazione, reti, aree verdi [parchi], welfare materiale) che costituiscono infrastrutture essenziali della vita quotidiana e che rappresentano l'armatura fondamentale della “città pubblica”;

- la crisi economica, che certamente segnerà i prossimi mesi e anni, avrà ripercussioni da misurare e valutare, sul mercato urbano, sugli investimenti (anche immobiliari) già previsti e non ancora attivati, ma anche sulle entrate pubbliche. Nessuna politica, anche quelle di natura regolativa come un PGT, potrà evitare di farsi carico di questa dimensione, anche immaginando azioni e progetti capaci di mobilitare risorse per la creazione di nuova domanda di lavoro: perché il lavoro è dignità della persona;

- l'occasione offerta da possibili interventi pubblici straordinari, anche connessi alla nuova stagione di programmazione regionale, nazionale e comunitaria, potrebbe permettere di riflettere sulle priorità territoriali, delle politiche e dei programmi, soprattutto nella direzione dalla riconversione ecologica delle città e dei territori.

A fronte di questi temi, diventa importante lavorare immaginando anche scenari e ipotesi alternative, introducendo nel PGT concetti nuovi, flessibili, semplificati, facendo fronte alla possibile scarsità di risorse pubbliche con strumenti innovativi e assumendo i temi ambientali ed energetici come prioritari nelle operazioni di rigenerazione urbana: privata e pubblica.

Non si tratta dunque solamente di inserire nuovi temi nel processo di revisione del piano, ma anche di immaginare un **piano che sia in grado di misurarsi con una incertezza che caratterizza il periodo in cui viviamo.**

2. Il nodo dell'intercomunalità: Pavia capoluogo

Le politiche e i progetti per la città pubblica hanno necessariamente per **Pavia una forte dimensione intercomunale**. I temi della casa e della sofferenza abitativa, dei servizi sociosanitari e dell'organizzazione territoriale del welfare, delle infrastrutture verdi e blu e dei grandi corridoi ecologici, del rapporto con il Parco del Ticino, dei servizi energetici, ambientali e industriali non possono essere trattati solamente guardando entro i confini comunali.

La congiuntura attuale legata alla gestione dell'emergenza COVID19 deve essere la spinta per dare vigore alla **cooperazione tra comuni**, e può essere l'occasione di un rilancio di strategie, progetti e politiche costruiti sulla base di un rinnovato rapporto del comune capoluogo con gli altri comuni del pavese.

Alcune sperimentazioni in questa direzione (per esempio il **progetto Smart Land del Sud Est Milano**) mostrano come la **scala della cooperazione intercomunale** possa offrire una piattaforma adeguata allo sviluppo di politiche per la città pubblica, e rafforzare la centralità di Pavia in questo contesto con politiche territoriali diffuse e condivise per aumentare la competitività e l'attrattività dell'intero territorio, mettendo a sistema conoscenze, risorse e valori.

3. Pavia capoluogo del Parco del Ticino

Nella sua vocazione intercomunale, la costruzione della città di Pavia sul fiume rappresenta la massima espressione del rapporto che si instaura tra la natura ed il paesaggio costruito e stabilisce precise relazioni geografiche. Il rapporto con il fiume, ragione stessa dell'esistenza della città, appare evidente attraverso le relazioni che si sono sviluppate nella storia: dispositivo di difesa, di trasporto, di alimentazione, di rifornimento idrico, di irrigazione, il Ticino è realmente quello che possiamo definire il *genius loci* della città.

Pavia si configura come una *città di sponda* in cui l'aggregato urbano si concentra sulla sponda sinistra: il sistema idrografico principale determina una continua trasformazione. Uno degli obiettivi prioritari e fondamentali del PGT consiste nella rivalutazione delle sponde del Ticino e del Naviglio come *nuove infrastrutture destinate al tempo libero e alla fruizione della città, aste collettive che integrano il sistema dei servizi*: il processo di rigenerazione urbana, nel rispetto delle previsioni/limitazioni idrogeologiche proprie del fiume, deve coinvolgere le vie d'acqua sia sotto l'aspetto turistico-ricettivo che ambientale e possono divenire tema paesaggistico della città futura, luoghi di incontro privilegiati per vivere una nuova dimensione urbana.

Negli ultimi anni sono state compiute opere di riqualificazione nell'area del Lido, con il recupero della struttura balneare degli anni '50 e l'implementazione degli impianti sportivi a supporto; è necessario prevedere la creazione di nuove strutture ed elementi idonei alla fruizione del fiume e dei suoi corsi d'acqua (Navigli) e il potenziamento di quelle esistenti.

Il piano infatti dovrà prevedere:

- la valorizzazione delle Conche del Naviglio;
- la valorizzazione del Naviglio in occasione del recupero dell'ex caserma di via Tasso;
- la valorizzazione del Parco della Vernavola ed il suo Parco;
- la riqualificazione delle sponde del fiume mediante il ridisegno delle passeggiate e degli argini con il potenziamento dell'area più naturalistica della Sora e del suo Parco (di cui sarà prevista l'acquisizione con opportuni meccanismi compensativi);
- il potenziamento dei punti di accesso al parco
- il rafforzamento delle strutture stagionali per il ristoro e la ricettività (area Vul, San Lanfranco e viale Lungo Ticino Visconti)
- la realizzazione, sia su aree pubbliche che private, di strutture per gli sport d'acqua, anche a livello *ludico*.

andando a ridefinire i margini dei confini del PTTRA Navigli rendendoli coerenti con la realtà locale e gli obiettivi testé rappresentati.

In tale ottica il piano dovrà altresì perseguire in sinergia con le politiche di marketing territoriale e promozione turistica del territorio:

- la promozione dello sviluppo della navigazione turistica del Ticino;
- il ripristino dei punti di navigabilità del Naviglio Pavese per il collegamento turistico con Milano, in accordo con il Consorzio dei Navigli Lombardi;

4. Pavia Polo di sviluppo regionale: Città da vivere e da usare

Pavia è una città caratterizzata da una qualità della vita elevata e da un benessere diffuso, da un senso di appartenenza alla comunità locale ancora tangibile; una città a misura d'uomo, con un grande centro storico dove vivere quella dimensione di "borgo" in cui tutti si conoscono e in cui tutto è familiare.

Gli elementi caratterizzanti rispetto a questa dimensione sono ancora la **mobilità lenta e a corto raggio** (spesso di tipo ciclo-pedonale), la scansione temporale più rilassata, la percezione unitaria dello spazio urbano, come insieme di punti tra loro connessi e facilmente raggiungibili, dove la conoscenza dello spazio si accompagna al tempo per percorrerlo e viverlo, sull'appartenenza ai luoghi.

I **punti di forza** rispetto ai quali la città è capace di costruire relazioni territoriali e attrarre funzioni di pregio sono:

- **localizzazione baricentrica rispetto ad un'area vasta** che si estende dall'area metropolitana milanese, alla pianura padana, dalle aree pedecollinari e dell'Oltrepò Pavese, dalla Lomellina al confine con le regioni contermini (Piemonte, Liguria ed

Emilia Romagna); la prossimità all'area metropolitana milanese richiede di definire un rapporto di maggiore relazione e di ridisegno di equilibri localizzativi per funzioni di pregio in cerca di una localizzazione in aree dotate di maggiore qualità, per le quali la città di Pavia può costituire una valida opportunità;

- **ottima accessibilità sia ferroviaria**, nell'area dell'incrocio dei due corridoi europei (Est-Ovest: Corridoio 5 Lisbona-Kiev e Nord-Sud: Rotterdam-Genova) **che autostradale** attraverso gli accessi alla A7, A21, A1 e Tangenziale Ovest di Milano. Inoltre il recente collegamento con la regione metropolitana attraverso la linea S13 del servizio ferroviario suburbano di Milano, permette di collegare il centro di Pavia con il centro di Milano in 40 minuti senza cambio treno e intercettando tutte le 3 linee della metropolitana. Pavia è inoltre collocata lungo direttrice Como- Chiasso - Milano - Tortona - Genova, lungo il Naviglio e la Strada Statale 35 dei Giovi per Tortona
- **presenza di funzioni eccellenti**, una storica e prestigiosa Università e un Polo Scientifico Ospedaliero di grande fama, che costituiscono storicamente un riferimento di livello internazionale, capace di una propria autonomia funzionale indipendente dalla presenza di Milano, con le quali istituire tavoli permanenti di confronto e collaborazione, sia per le esigenze di sviluppo degli Enti, sia per i servizi di supporto e la valutazione dell'impatto sul tessuto cittadino.

Questi sistemi hanno un **altissimo livello di attrattività** e rappresentano una parte consistente dell'indotto e dell'economia della città. Intorno a tali funzioni è possibile generare sinergie con il mondo produttivo ed economico mediante l'insediamento di attività produttive, di ricerca e di servizi ad alto valore aggiunto.

L'obiettivo principale è quello di completare l'ampio e **organico Distretto della Scienza della Ricerca e del Sapere** mediante un progetto di collaborazione e cooperazione, nell'ottica di privilegiare un cammino comune di ricerca ed innovazione; un confronto tra i tre soggetti che potrà dare luogo a prodotti innovativi finalizzati a molteplici esigenze che rispondano alla necessità di sviluppare nuove tecnologie, nuovi materiali per il sistema sanitario.

Pavia detiene un **patrimonio** di edifici, monumenti e piazze di **elevato valore culturale**, testimonianza di diverse epoche storiche e un centro storico tra i più estesi d'Italia che vede la presenza di architetture religiose di grande importanza come le basiliche di San Michele e San Pietro in Ciel d'Oro. Capitale del Regno Longobardo per due secoli, era conosciuta nel medioevo come la città delle cento torri, segno di potenza economica e politica e caratterizzate da una snellezza unica, oggi di queste torri ne rimangono solo sei, tre in Piazza Leonardo Da Vinci, le altre incorporate nel tessuto edilizio.

Nuclei di antica formazione sono costituiti anche da architetture rurali tipiche del paesaggio agricolo, alcune delle quali sono state rifunzionalizzate e inglobate nel tessuto cittadino, come Cascina Torretta, Cascina Campeggi, Cascina Flavia e Cascina Scala. La tutela e la valorizzazione degli elementi storici ha carattere prioritario, accompagnata ad una valorizzazione di tipo turistico-ricettiva, che riporti Pavia nei principali circuiti del turismo sia naturalistico che culturale.

Il paesaggio del **Parco del Ticino** caratterizzato dal fiume e dalla sua valle, ma anche dall'area della pianura irrigua dove è più incidente la presenza dell'uomo. Fontanili, Navigli, opere idrauliche, aree coltivate, cascine, mulini, risaie, pioppeti sono gli elementi significativi del contesto paesaggistico antropizzato del Parco del Ticino, un insieme di diversi paesaggi: quello naturalistico, caratterizzato dai boschi e dalle lanche, dal fiume e dalle sue spiagge, quello agricolo, caratterizzato dai campi (che sono oltre due terzi del territorio del parco), dalle strade sterrate, dalle risaie e dai filari di alberi, e quello urbano, soprattutto per quanto riguarda la città di Pavia, immersa per la totalità del territorio nel Parco.

In sintesi una città caratterizzata da una **molteplicità di occasioni e funzioni** intorno alle quali gravitano e si relazionano contesti locali e nazionali, l'occasione per attivare strategie innovative e nuove attrattività sulle quali investire specifiche politiche regionali. Pavia va sempre più configurandosi come polo al centro di flussi diversificati di popolazioni che si muovono in una doppia direzione: verso la città per fruire dei suoi servizi, verso i centri urbani più grandi per il lavoro.

Alla popolazione residente si affiancano dunque numerose popolazioni temporanee, dagli studenti universitari, agli studenti pendolari degli istituti superiori, ai city users che vengono in città per lavoro, agli utenti dei servizi sanitari e dei poli ospedalieri, ai flussi di turisti in periodi particolari dell'anno, ai visitatori occasionali che partecipano ad eventi socioculturali.

La diversità di queste popolazioni temporanee è in qualche modo l'elemento di maggior rilievo e novità delle trasformazioni in corso ed ha un impatto diretto sull'uso degli spazi, sulla mobilità cittadina, sull'organizzazione oraria dei servizi sia sulla dimensione complessiva della città in termini di capacità di accoglienza e potenzialità di sviluppo delle strutture ed infrastrutture urbane.

Pavia è dunque anche una città dei 'flussi', un insieme di luoghi identitari fortemente strutturati su cui insistono soggetti esterni', non residenti in senso stretto ma che si potrebbero definire 'residenti temporanei', popolazioni con differenti mappe mentali, spesso più settoriali e meno radicate nella memoria, e che si connotano per un rapporto con il territorio tutto giocato intorno ad una variabile fondamentale: l'accessibilità.

La possibilità stessa di questo rapporto (che è anche una relazione potenziale di interscambio con gli abitanti residenti) è legata tanto al livello di accessibilità strutturale e percezione dello spazio urbano quanto a quello della sua conoscenza e quindi fruibilità potenziale.

La **città dei "flussi"** delle 'popolazioni temporanee', quelle degli studenti, sia delle scuole superiori che dell'università (provenienti anche da altre città lombarde o da altre regioni), quella dei lavoratori residenti nella cintura periurbana o nell'hinterland, utenti dei numerosi sportelli pubblici, degli esercizi commerciali, delle scuole. E naturalmente, e non da ultimo, è la città dei flussi migratori, ovvero delle nuove popolazioni straniere in ingresso temporaneo o definitivo nella città, portatrici di tempi di vita e di modalità di

lettura del territorio spesso radicalmente differenti da quelle locali. Ma la città dei "flussi" è anche quella degli spostamenti intra-urbani che riproducono tra periferie e centro storico dinamiche analoghe a quelle di più ampia scala.

Queste dinamiche spiegano in buona parte **l'enfasi sul tema della mobilità**, ma anche l'uso degli spazi urbani (centro storico in primis): dinamiche che, per l'uso che viene fatto dello spazio, fanno emergere una crescente micro-conflittualità urbana tra diverse *popolazioni* che vivono la città. Si tratta di considerare la gestione dei luoghi della città a partire dalla loro accessibilità effettiva e potenziale, della sicurezza e dal rapporto che in essi si instaura tra identità locale e portatori d'interesse: occorre rivitalizzare spazi e luoghi pubblici (piazze, edifici, parchi, ...), ambiti di incontro, per definizione, tra le diverse popolazioni urbane ed extra-urbane.

Pavia è una città dalla personalità forte, dalla struttura urbana definita: **una città che si può permettere una progettazione coraggiosa**. Il filo conduttore di questo processo di rinnovamento urbano che la città si auspica sembra dunque essere quello dell'accoglienza, dell'ospitalità, dell'apertura, muovendo proprio dalla consapevolezza del peso del proprio patrimonio culturale e spaziale, e della necessità di una sua diversa valorizzazione.

5. Pavia Città delle eccellenze

Pavia è una “**città di eccellenze**”: il patrimonio storico e culturale, una prestigiosa Università e un Ospedale di fama internazionale.

La riqualificazione e l'incentivazione di nuovi servizi a supporto delle eccellenze rivestono un ruolo importante per l'intera città anche per quanto riguarda il tessuto socioeconomico, un'opportunità di crescita e di valorizzazione della città, anche ad una scala più ampia di quella comunale.

a) Distretto della scienza, della ricerca e del sapere

L'ambito urbano in cui sorgono le strutture sanitarie del San Matteo e del CNAO, ma anche importanti funzioni pubbliche quali le sedi dell'Università degli Studi, delle Fondazioni "Maugeri" e "Mondino", determina nel suo complesso un polo di eccellenza, vero e proprio “Distretto della scienza, della ricerca e del sapere”, avente rilevanza territoriale, sociale ed economica a scala regionale.

La Fondazione S. Matteo è la struttura di riferimento per la Facoltà di Medicina e Chirurgia dell'Università di Pavia, e nelle strutture assistenziali si svolgono attività di ricerca sia biomedica che clinica. Inoltre l'ente ha in atto 24 progetti con paesi esteri tra cui l'accordo con tre università americane: il Johns Hopkins Medicine International (Maryland), la Irvine University (California), e la R&S – Edward Lifesciences LLC.

L'ambito si caratterizza sia per una certa complessità tipologica che per una consistenza insediativa ed infrastrutturale di rilievo.

Tra i due Enti è stata stipulata nel 2010 una convenzione per la concessione delle strutture all'interno dell'area del San Matteo della "Scuola di Medicina di Pavia", creando un sistema integrato costituito dall'Università e dalle Strutture sanitarie convenzionate che collaborano in sinergia con effetto moltiplicatore delle risorse, considerando l'unicità a Pavia di tre Istituti di Ricovero e Cura a carattere Scientifico (San Matteo, Maugeri, Mondino) e di altre rilevanti Strutture sanitarie sia pubbliche che private.

Il nuovo PGT dovrà quindi tendere a:

- espansione e completamento del polo ospedaliero e universitario, con interventi strategici sul sistema infrastrutturale – con il coinvolgimento altresì della soc. Milano Serravalle - fra i quali è prioritaria il potenziamento dell'accessibilità e del collegamento con il centro urbano e tra i diversi poli ospedalieri di prossima espansione;
- recupero dei padiglioni del Policlinico, e creazione di un nuovo polo didattico a supporto della didattica universitaria, inscindibile dalla attività assistenziale e di ricerca svolta dalla Fondazione, potrà svolgersi in un unico contesto integrato, consolidando le azioni comuni alle due Istituzioni pubbliche nel campo della formazione medica, non solo di base ma anche nella formazione continua a livello di eccellenza;
- completamento del polo scientifico Cravino, completando gli interventi urbanizzativi per realizzare un vero e proprio *campus universitario* mediante un disegno urbano unitario, implementazione delle strutture universitarie e dei servizi (tra cui ruolo strategico riveste l'housing sociale per la popolazione universitaria e non, in equo mix funzionale), connessione alla rete di viabilità ciclabile, potenziamento dei collegamenti con il centro e la stazione ferroviaria;
- recupero degli edifici del complesso Ex Mondino siti nel Centro storico della Città;
- incentivazione di nuove soluzioni insediative rivolte agli studenti fuori sede nelle aree di trasformazione e potenziamento delle strutture esistenti;
- integrazione e potenziamento delle strutture sanitarie con nuovi servizi a sostegno degli accompagnatori dei degenti e personale sanitario;
- ridisegno degli accessi, degli spazi per la sosta e potenziamento della mobilità lenta per favorire il collegamento tra le eccellenze e i servizi;
- relazione con le aree oggetto di rigenerazione con creazione di sinergie territoriali.

b) Recupero del Patrimonio storico

La tutela e la valorizzazione degli elementi storici ha carattere prioritario, ma deve essere accompagnata da una oculata revisione delle norme di tutela che consenta il reale recupero dei beni anche con una loro valorizzazione di tipo turistico-ricettiva, che riporti Pavia nei principali circuiti del turismo sia naturalistico che culturale.

Le tematiche da mettere in evidenza e da rivalutare sono quelle legate alla viabilità storica (la via Francigena in particolare), al sistema museale, alle biblioteche, ma soprattutto al recupero e alla valorizzazione del patrimonio culturale, in particolare di aree, edifici e vie d'acqua.

È necessario accompagnare tali processi di rigenerazione urbana alla valorizzazione e riorganizzazione della struttura museale e del sistema ricettivo, promuovendo una politica generale di accoglienza nella città.

Il tutto può avvenire attraverso:

- il recupero del patrimonio edilizio esistente regolamentato dal Piano delle Regole, con inserimento di norme flessibili, che consentano **realmente** il recupero del patrimonio storico e non lo ingessino dietro una parvenza di conservazione che in realtà lo depauperava nei suoi elementi costitutivi: gli immobili
- il recupero e valorizzazione del patrimonio storico e architettonico di proprietà comunale mediante il recupero e la rifunzionalizzazione degli edifici o di loro parti inutilizzate. (Castello Visconteo, Castello di Mirabello, ex Caserma Calchi, ...).

RIGENERAZIONE URBANA: TRASFORMAZIONE NELL'IDENTITÀ

1. Il Recupero della Città dismessa nel PGT vigente

Il tema della riqualificazione della città e della trasformazione e rivitalizzazione di aree dismesse o in via di dismissione è da alcuni anni al centro del dibattito disciplinare e sociale, con la consapevolezza sempre maggiore della necessità di salvaguardia della risorsa “suolo” e dello sviluppo sostenibile.

Si tratta della parte più consistente delle cosiddette *derelict lands*: insediamenti produttivi non più in attività costituiti da parti edificate, spazi aperti di pertinenza, infrastrutture e impianti cui non corrispondono interventi di bonifica e di risanamento dei suoli e del patrimonio edilizio, che vengono abbandonati e che prendono progressivamente forma di ruderi e rovine.

Nel Piano Paesaggistico Regionale nella parte IV degli Indirizzi di tutela "Riqualificazione paesaggistica e contenimento dei potenziali fenomeni di degrado" è evidenziato il valore strategico e prioritario di tali interventi che sono parte del tessuto cittadino.

Per intervenire sul contenimento dei processi di progressivo degrado e compromissione paesaggistica è necessario agire il più possibile sulle cause che li determinano, evitando che necessità trasformative di settore portino inconsapevolmente sia verso una graduale alterazione dei valori paesaggistici preesistenti sia ad un progressivo azzeramento delle differenti caratterizzazioni paesaggistiche del territorio, oggi riconosciute come una ricchezza (anche in termini economici) da salvaguardare.

In questa prospettiva è necessario puntare sulla costruzione di una volontà collettiva di valorizzazione dei caratteri identitari del paesaggio; solo tale volontà coniugata con adeguate risorse umane, finanziarie e progettuali potrà garantire l'inversione delle tendenze al degrado paesistico-ambientale rilevate.

Le grandi aree dismesse all'interno del territorio comunale occupano complessivamente una superficie di oltre **83 ha** a corona del centro storico, una risorsa rilevante in termini da aree e di collocazione.

Il PGT individua sette aree dismesse di trasformazione:

- Snia
- Dogana
- Necchi e Scalo FS
- Neca
- Arsenale
- Ex Gasometro e Palazzo delle Esposizioni
- Ex Chatillon

Le aree dismesse rappresentano inoltre un'opportunità, l'elemento essenziale di una strategia che affronti unitariamente i problemi delle due parti più significative della città: il nucleo storico morfologicamente definito e le addizioni urbane che si sono venute a creare dall'inizio del secolo scorso intorno alle aree industriali.

Inoltre, se da una parte tali aree possono rispondere a fabbisogni futuri e pregressi della città (come verde, parcheggi, attrezzature pubbliche e private) e contribuire a un incremento della qualità urbana, è indispensabile che il processo di rigenerazione urbana sia accompagnato a un ridisegno infrastrutturale e da una pianificazione unitaria che garantisca, tra gli altri aspetti, il completamento delle connessioni ecologiche con il sistema dei Parchi territoriali e delle sensibilità ecosistemiche presenti sul territorio.

Gli scenari complessivi di trasformazione valutano come utilizzare in modo prioritario le aree dismesse per le trasformazioni urbanistiche e paesaggistiche anche in coerenza con gli obiettivi di potenziamento del sistema del verde, di ricomposizione/riqualificazione paesaggistica, e in coordinamento con altre forme di programmazione territoriale negoziata (PISL), con particolare attenzione alla conservazione e valorizzazione del patrimonio edilizio esistente di qualità (ad es. archeologia industriale) o comunque di presenze testimoniali anche a fini didattico-museali.

Il Centro storico corrisponde alla porzione di città racchiusa dalle mura spagnole nella quale vengono individuati in particolare:

- i Beni storico-artistico-monumentali, vincolati secondo provvedimenti ministeriali e soggetti al rispetto della normativa nazionale in materia di beni storico-artistico ambientali,
- i Beni di valore storico-artistico-documentale, ovvero immobili esclusi da vincoli diretti o indiretti sovraordinati che, sulla base delle ricerche storiche e documentali sulla città, prodromiche al Piano delle Regole, sono risultati meritevoli di salvaguardia in ragione delle caratteristiche architettoniche paesaggistiche o della loro particolare valenza nella storia della città

Il tessuto di impianto storico del centro storico comprende, oltre a beni ed edifici che contribuiscono all'immagine della città, anche edifici frutto di ricostruzioni dell'immediato dopoguerra che hanno sostituito gli edifici originari oppure edificati su aree residue libere (orti delle aree conventuali, aree liberatesi in seguito all'abbattimento della cinta muraria, aree non ancora saturate) ed edifici privi di particolare rilevanza architettonica, per lo più risalenti alla seconda metà del XX secolo.

Le norme del Piano delle Regole dovranno individuare le misure e le azioni più idonee per salvaguardare, promuovere e incentivare il recupero dei centri e nuclei di antica formazione e degli insediamenti rurali tradizionali, nel rispetto delle specifiche connotazioni identitarie legate agli aspetti storico-architettonici e ai consolidati sistemi ed elementi di relazione con il contesto.

La tutela e valorizzazione del sistema complessivo dei centri, nuclei ed insediamenti storici assume carattere prioritario nel quadro della strategia paesaggistica definita dal Documento di Piano, anche in riferimento alle politiche di riqualificazione del sistema del verde e degli spazi pubblici contenute nel Piano dei servizi.

Emerge l'esigenza di ricostituzione di un'identità del territorio attraverso configurazioni architettoniche, urbanistiche e dello spazio verde, che riconducono ai temi del linguaggio (tecnico culturale) e alle diverse discipline che l'uomo utilizza per dar corpo alle proprie necessità insediative.

Occorre stimolare la rifunionalizzazione dei centri storici, i quali non devono diventare musei a cielo aperto, con norme flessibili: le quali, nel rispetto dell'identità dei luoghi, prevedano quegli interventi che – pur nell'identità dei luoghi – ne consentano un pieno recupero e successivo riutilizzo.

Necessità che si traducono nelle responsabilità, da parte di chi progetta o pianifica, nei confronti del territorio e nella qualificazione del prodotto finale.

Coerentemente con quanto disposto dagli Indirizzi di tutela del Piano Paesaggistico Regionale contenuti nella Parte II - Strutture insediative e valori storico-culturali del paesaggio, la progettazione deve pertanto garantire la tutela delle componenti strutturali della memoria storica i nuovi interventi, in applicazione della disciplina del Piano delle Regole, devono conferire nuova qualità progettuale al territorio e alla memoria storica.

2. La rigenerazione e la sua evoluzione normativa ed applicativa

Sin dalla prima formulazione nel 2005 della nuova Legge per il Governo del Territorio, Regione Lombardia introduceva azioni di promozione e finanziamento per la riqualificazione delle aree dismesse attraverso gli strumenti di pianificazione, dichiarando tra gli obiettivi principali di governo quello di contenimento del consumo di suolo.

Con la L.R. Lombardia n. 31 del 28 novembre 2014 sono state introdotte ulteriori disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato, fino a concentrare l'attenzione della pianificazione sul recupero del patrimonio edilizio, il riuso e la rigenerazione urbana quale componente fondamentale del governo del territorio.

Con l'Integrazione del Piano Territoriale Regionale (PTR), divenuto efficace dal 13 marzo 2019, e l'approvazione della Legge Regionale 18/2019, in vigore dal 14/12/2019, si è inteso semplificare e incentivare ulteriormente le operazioni immobiliari di rigenerazione urbana, così da ridurre il consumo di suolo e assicurare uno sviluppo sostenibile del territorio lombardo.

Sono stati molti e significativi gli interventi sulla legislazione regionale (LR n. 12/2005, n. 6/2010, n. 31/2014, n. 7/2017 e per ultima la L.R. 18/2019) a completamento della strategia regionale per la riduzione del consumo di suolo, per rinnovare metodi e pratiche

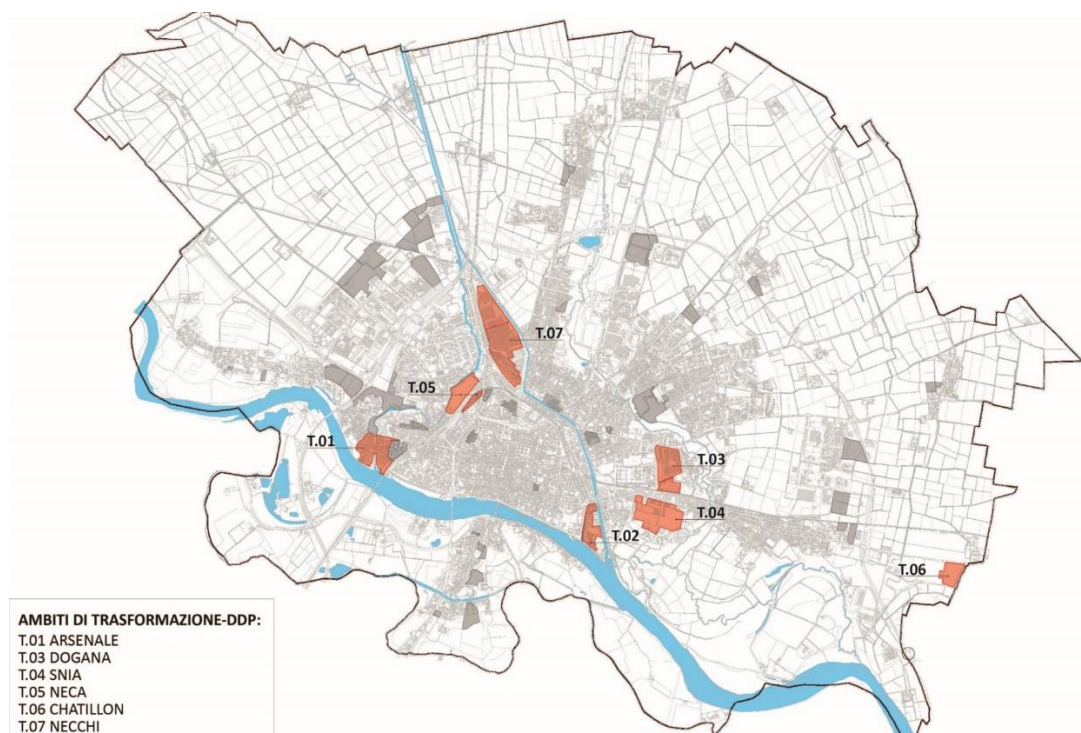
per la trasformazione in chiave ecologica e paesaggistica delle città, puntando sulle politiche di Ri.U.So. Rigenerazione Urbana Sostenibile.

Le opportunità – che la variante recepirà integralmente e che svilupperà con maggior dettaglio - messe a disposizione dalla L.R. 26/11/2019, n. 18 "Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali» sono state rese attuabili dall'Amministrazione comunale grazie all'approvazione di due provvedimenti:

- la Delibera di individuazione degli ambiti di rigenerazione ai sensi dell'articolo 8 bis, comma 1: la DCC 9/2020
- la Delibera di individuazione del patrimonio edilizio dismesso con criticità ai sensi dell'articolo 40 bis, comma 1 della L.R. 11/03/2005, n. 12: la DCC 10/2020.

La prima delibera individua quali ambiti di rigenerazione ai sensi dell'articolo 8 bis, comma 1 della L.R. 11/03/2005, n. 12 le grandi aree ex industriali e militari dismesse:

- AD1 Arsenale
- AD2 Necchi E Scalo F.S.
- AD3 Dogana
- AD4 Piazzale Europa
- AD5 Snia
- AD6 Ex Chatillon
- AS1 Neca



Tavole 1 – Ambiti della Rigenerazione ex art.8bis della L.R 12.05

Queste aree già individuate nel Piano di Governo del Territorio come aree di trasformazione urbanistica da riqualificare mediante strumenti di programmazione negoziata, in oltre un ventennio non sono riuscite ad avviare la loro trasformazione.

I motivi sono riconducibili da una parte ai costi e alle procedure di bonifica, di cui tutte sono gravate, in parte alla complessità degli interventi e delle procedure, ma evidentemente anche all'attuabilità delle previsioni di piano, spesso troppo vincolanti, e delle eccessive misure compensative richieste.

Il riconoscimento di queste aree quali ambiti di rigenerazione permette l'accesso a forme di incentivazione della trasformazione quali la riduzione degli oneri urbanizzativi e del costo di costruzione a carico della trasformazione, la possibilità di introdurre usi temporanei.

Tale individuazione permette inoltre l'accesso a un fondo istituito da Regione Lombardia destinato agli Enti locali per l'incentivazione di forme di partenariato pubblico-privato, per interventi pubblici finalizzati all'avvio di processi di rigenerazione urbana e relativi studi di fattibilità tecnico-economica.

La seconda delibera individua ai sensi dell'articolo 40 bis, comma 1 della L.R. 11/03/2005, n. 12 gli immobili dismessi che versano in una condizione di prolungato abbandono che genera fenomeni di degrado ambientale e urbanistico-edilizio.

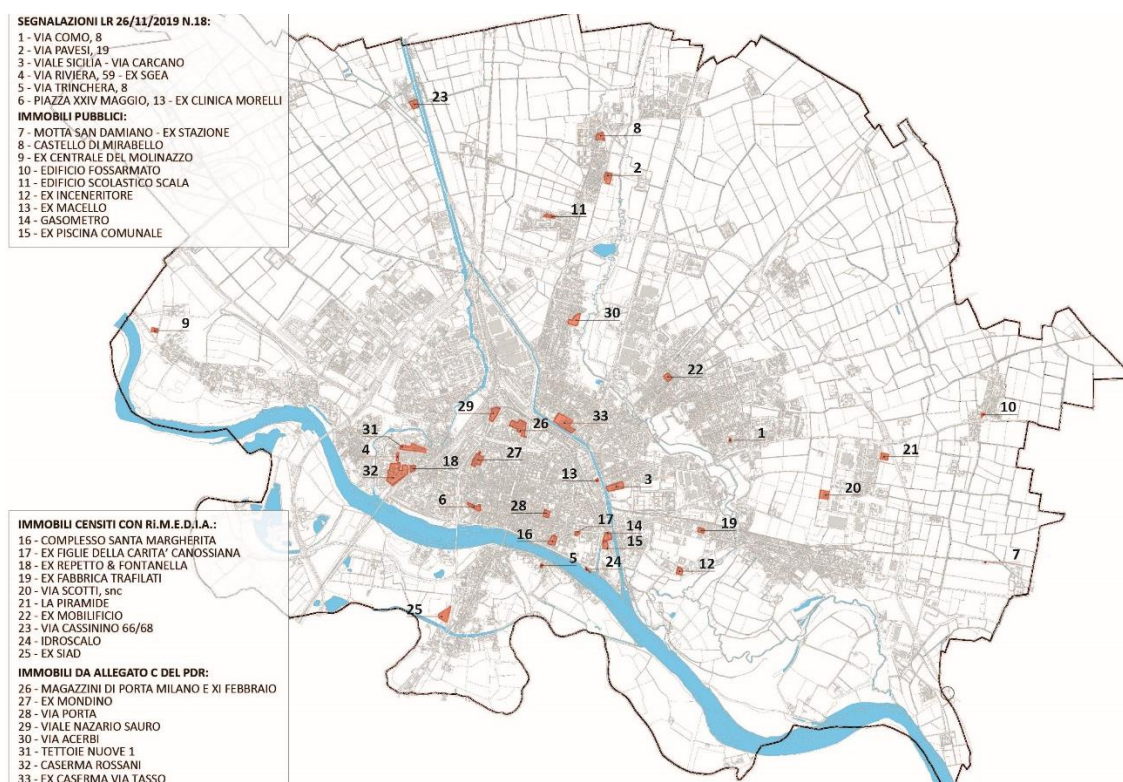


Tavola 2 – Ambiti della Rigenerazione ex art. 40bis della LR 12.05

Il patrimonio edilizio dismesso con criticità è stato individuato considerando:

- le segnalazioni pervenute mediante la fase preventiva di consultazione
- l'indagine conoscitiva del patrimonio edilizio cittadino in stato di mancato utilizzo e/o abbandono attivata con il progetto Ri.M.E.D.I.A. "Riuso: Mappatura Edifici Dismessi e Abbandonati", avviato con la Deliberazione della Giunta Comunale n°21 dell'11 febbraio 2016
- gli immobili dismessi di proprietà comunale
- gli immobili dismessi e loro pertinenze individuati nell'Allegato C alle Norme Tecniche di Attuazione del Piano delle Regole vigente;
- Tale individuazione consente ai proprietari degli immobili di avviare interventi di rigenerazione *in deroga alle norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento e sulle distanze previste dal PGT e dal Regolamento edilizio, mediante il ricorso al permesso di costruire in deroga, fatte salve le norme statali e quelle sui requisiti igienico sanitari.*

Gli interventi di rigenerazione su tali immobili accedono inoltre ad incentivi volumetrici, sono esentati dall'eventuale obbligo di reperimento di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, e godono dei benefici derivanti dall'indifferenza funzionale.

Nel caso di inerzia del proprietario è previsto l'intervento sostitutivo del Comune, fino alla demolizione degli immobili o la realizzazione dei necessari interventi di recupero e messa in sicurezza ponendo a carico della proprietà l'obbligo di rimborso delle relative spese.

Viene comunque riconosciuto al proprietario dell'immobile, in caso di demolizione, un diritto edificatorio pari alla previsione del PGT per 10 anni.

L'art. 40bis si configura pertanto come uno strumento concreto di rigenerazione e recupero di aree e immobili che oggi sono una delle principali cause di degrado sociale, ambientale e urbano nonché importante motore economico cittadino.

3. La rigenerazione diffusa

Una ulteriore aspetto che sarà valorizzato all'interno del Piano delle Regole del PGT riguarda la regia pubblica nei processi di rigenerazione urbana diffusa. Con questa espressione si devono intendere non solo le grandi rigenerazioni ma anche le trasformazioni molecolari e frammentate, in contesti caratterizzati da fenomeni di dismissione, riuso, cambiamenti funzionali, molteplici proprietà. In queste aree, alcune delle quali sono certamente riconoscibili anche nel territorio di Pavia, l'assenza di una regia pubblica comporta sovente una scarsa qualità delle microtrasformazioni e risorse assai limitate per garantire qualità urbana dal lato della "città pubblica" (spazi aperti, connessioni verdi, servizi pubblici).

In questi contesti potrebbe essere utile sperimentare strumenti molto flessibili, capaci di ospitare le trasformazioni, senza rinunciare a 'fissare' alcuni elementi che mettano al

sicuro, sin da subito, il ‘vantaggio collettivo’ della valorizzazione delle aree. Tali elementi possono essere descritti in termini prestazionali (cosa ci si aspetta che il progetto metta in sicurezza/ cosa deve fare: *ricucire, garantire continuità dei percorsi e delle reti ecologiche, densificare, ecc.*): le azioni; o in termini morfologici (come ci si aspetta che il progetto sia nei suoi tratti peculiari/come deve essere: *mantenimento di allineamenti, griglie, altezze massime, grande parco, ecc.*), le invarianti.

Per garantire questa qualità è fondamentale una regolazione pubblica non vincolistica, più impegnata a salvaguardare principi che ad affermare regole, ma capace di orientare e indirizzare efficacemente le trasformazioni.

La rigenerazione urbana diffusa, in particolare, necessita di strumenti di regia e controllo della qualità che siano in grado di garantire prestazioni e dotazioni adeguate, ma anche di realizzare spazi urbani fruibili e aperti.

Processi di rigenerazione di sezioni o ambiti del territorio urbano (un quartiere, un quadrante urbano intercluso tra infrastrutture, un contesto caratterizzato da fenomeni diffusi di dismissione e sottoutilizzo) hanno bisogno in primo luogo di strumenti di coordinamento (ecco il **Masterplan per i quartieri che sarà allegato al Piano dei Servizi** quale strumento di analisi ed indirizzo delle politiche della città pubblica, per una sua concreta attuazione), poiché spesso si tratta di dinamiche spontanee e disordinate, talvolta guidate dalle scelte localizzative delle imprese.

La capacità di coordinamento, che deve vedere la cooperazione di imprese e istituzioni, non è tuttavia sufficiente.

I processi di rigenerazione devono essere intesi come progetti di sviluppo sostenibile sotto il profilo ambientale e sociale, capaci di mobilitare risorse tecnologiche e di attivare economie della condivisione.

Coltivare la rigenerazione urbana significa dunque immaginare nuovi modelli di azione locale integrata, nella quale la dimensione economica e sociale, e l'attivazione delle risorse locali e sovralocali assumano un ruolo centrale, evitando la trappola del localismo.

Per questa ragione, i tratti salienti degli Ambiti di Trasformazione del Documento di Piano saranno delineati in un documento che assume la forma di Linee guida, contenenti una interpretazione del contesto, un insieme di indicazioni relative alle prestazioni che si vogliono raggiungere attraverso il processo di rigenerazione (in termini di accessibilità, connessioni e relazioni con altre parti di città, qualità insediativa e dello spazio aperto), alcune linee guida per la progettazione e il controllo delle trasformazioni fisiche, un insieme di regole semplici, in forma di incentivi e di meccanismi atti a semplificare le azioni sull'ambiente costruito, accompagnato altresì da una preliminare analisi economica che ne dimostri l'iniziale fattibilità delle azioni ivi previste.

4. Le aree di ripristino agro-ecosistemico

La spinta all'espansione della città a partire dal dopoguerra è avvenuta senza che l'urbanistica fosse in grado di gestirne lo sviluppo e ha prodotto la disomogeneità dei tessuti, la mancanza di un assetto morfologico e paesaggistico coerente.

La costruzione ai margini cittadini ha seguito una logica di sfruttamento fondiario carente di un disegno urbano riconoscibile ed unitario, spesso con edifici auto referenziati e architettonicamente poco significativi.

Il tema del verde di cintura (di attualità oggi in relazione all'inquinamento atmosferico e alle emergenze climatiche di riscaldamento globale) è presente nelle idee e nei piani delle città da quasi un secolo e la sua attualità deriva non solo dalla necessità di porre un limite al consumo del suolo ma anche dalla necessità di riqualificare il paesaggio di margine, mitigare l'impatto delle infrastrutture, investire nelle preesistenze ambientali connettendole al più ampio sistema urbano con interventi che ripristinino elementi di naturalità diffusa nelle aree agricole.

Le aree lungo la tangenziale e le dorsali viabilistiche principali (SS dei Giovi e SS Vigentina), che già costituiscono barriera dell'espansione cittadina, saranno il banco di prova sul quale promuovere la realizzazione di formazioni vegetazionali marginali quali siepi, filari alberati, strisce di terreno inerbate, ecc., che garantiscano il massimo della continuità tra gli elementi naturali e costituiscano una barriera naturale al rumore stradale ed all'inquinamento atmosferico.

Queste fasce possono creare la connessione tra la parte ovest del Parco del Ticino, il parco della Vernavola, le aree del Parco agricolo a nord e a sud della città, potenziando le penetrazioni verdi nel tessuto urbano.

Una razionale gestione degli spazi naturali nelle aree agricole integra e completa l'adozione di pratiche agronomiche rispettose dell'ambiente nell'ambito di una gestione complessiva dell'agro-ecosistema.

Molteplici sono le funzioni svolte da questi elementi naturali: oltre al miglioramento del paesaggio, è dimostrato il loro importante ruolo nel limitare l'impatto ambientale dell'attività agricola e nel fornire habitat, aree di rifugio o corridoi di transito alla fauna selvatica. La presenza di fasce boscate, arbustive o erbacee ai margini di fossi, canali e corsi d'acqua in generale, permette un'azione di consolidamento delle sponde, una riduzione dell'erosione superficiale e un contenimento delle perdite dei nutrienti e della dispersione dei fitofarmaci dai campi coltivati.

Queste azioni dovranno inoltre prevedere l'attivazione di specifici Progetti Pilota di realizzazione e gestione, che vedano il coinvolgimento degli agricoltori e degli Enti territoriali sovraordinati, ai fini del coordinamento con le strategie.

Il coinvolgimento degli agricoltori e delle aziende agricole che operano sul territorio, la condivisione delle finalità e delle modalità di realizzazione del progetto, risulta

indispensabile al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi proposti, che possono anche tradursi in occasioni di diversificazione al reddito.

5. Acquisizioni/ Valorizzazione delle aree verdi e delle aree paesaggisticamente rilevanti

Accanto alle superfici dei grandi parchi esistono anche stralci di verde pubblico in un sistema frammentato che non ha la capacità di coprire il territorio in modo isotropo (sia considerando l'aspetto funzionale, a cui corrispondono specifici attributi di accessibilità, sia esaminando le prestazioni ecologiche e paesaggistiche), spazi di risulta all'interno del tessuto edificato che devono essere valorizzati e messi in relazione con gli altri elementi dello spazio collettivo, e con un sistema di connessioni articolato sul territorio e tramite percorsi ciclopeditali. Financo, se del caso, alienati in favore dei proprietari confinanti per migliorare la qualità dei luoghi e dell'abitare: aree acquisite in processi di pianificazione speculativa ove lo standard pubblico ceduto era generalmente *"di risulta"*.

La connessione delle aree di valore ecologico- ambientale può essere perseguita anche agendo mediante:

- specifiche prescrizioni per il potenziamento dei collegamenti ecologici e nuovi punti di accesso ai parchi nelle Aree di trasformazioni
- interventi sulla rete della mobilità dolce, esplicitati nel Piano dei Servizi
- condivisione e valorizzazione del patrimonio di giardini storici
- Ripristino di fasce alberate lungo i corsi d'acqua.

6. Rigenerazione e Recupero delle Cascine

Uno degli elementi strutturali del paesaggio pavese è rappresentato dalla campagna, che costituisce circa il 60% del territorio comunale, con i suoi assi, i segni residui delle centuriazioni, i canali e le rogge, le strade sterrate ed i tratturi, le lanche e i fontanili.

Un sistema che per anni è andato evolvendosi lentamente anche perdendo alcune caratteristiche che, fino ad alcuni decenni fa, erano uniche nel paesaggio della Pianura Padana: la diversificazione nella tessitura dei campi, i filari, le strade vicinali, le cascine.

La riscoperta del paesaggio agricolo è parte costitutiva della memoria del territorio e presenta un'unicità soprattutto nella relazione tra spazio aperto e singolarità architettoniche emergenti.

La riqualificazione deve mirare, dunque, sia all'incremento delle componenti attrattive dal punto di vista agro - turistico e culturale, che alla connessione dei suoi elementi ecosistemici e paesaggistici, alla promozione di una rete fruibile di percorsi situati lungo i campi e lungo le rogge che metta in connessione il sistema delle cascine.

Le cascine rappresentano un modello insediativo storicamente diffuso sul territorio: la tipologia ne definisce i caratteri principali e il rapporto dell'uomo con l'agricoltura. Il processo di recupero e riqualificazione di questi manufatti deve dunque garantirne la tutela dell'identità tipologica ed architettonica, ma anche incoraggiare destinazioni d'uso che garantiscano la fruizione e la riconoscibilità del territorio, favorendo quindi la riconversione delle cascine o di parti di esse in luoghi per la ricettività.

SCENARI PER LO SVILUPPO DEL SISTEMA ECONOMICO

1. Potenziamento del DUC e del commercio diffuso

I fenomeni di evasione dei consumi sono il risultato di una situazione di parziale carenza di offerta commerciale; in particolare il riferimento è quello dell'area sovracomunale e dell'hinterland milanese in cui sono presenti molteplici centri commerciali e poli di attrazione, che inducono molti consumatori residenti nel bacino di Pavia ad approvvigionarsi dei beni necessari nelle grandi strutture di vendita esterne al bacino stesso.

Naturalmente i fenomeni di evasione dei consumi hanno una valenza negativa non solo sul piano strettamente economico (significano, infatti, mancato fatturato per la rete distributiva dell'area), ma anche su quello ambientale, poiché si accompagnano a spostamenti dei consumatori (tipicamente in auto) che, non soddisfatti dell'offerta proposta, si rivolgono a poli distributivi esterni al bacino. Il rafforzamento qualitativo del sistema di offerta commerciale di Pavia, permetterebbe invece di recuperare, almeno in parte, l'evasione di consumi registrata.

Pertanto gli obiettivi da sviluppare attraverso il sistema commerciale sono rivolti a contrastare la tendenza verso eventuali ulteriori occasioni di pendolarismo dei consumatori verso altri comuni limitrofi mediante politiche ed azioni rivolte al riequilibrio territoriale, nonché l'inversione del fenomeno di dispersione dei poli commerciali al di fuori dei confini comunali e il miglioramento della qualità del servizio proposto all'utente.

Ciò può essere ottenuto attraverso un'articolata strategia che preveda:

- la tutela e il potenziamento del Distretto Urbano del Commercio e del Centro storico, accompagnata da una revisione normativa non penalizzante che ne favorisca l'insediamento ed i cambi d'uso;
- un corretto dimensionamento e una opportuna localizzazione dell'offerta della grande e media distribuzione in grado di meglio rispondere ai fabbisogni di approvvigionamento delle famiglie pavesi;
- una nuova organizzazione delle polarità nei quartieri semicentrali e periferici, tenuto conto delle vocazioni territoriali in atto e degli indirizzi e delle politiche di riqualificazione dei tessuti marginali che si intende proporre

2. Il commercio nelle aree della rigenerazione

In relazione alle nuove aree di sviluppo residenziale previste dal PGT 2030, è correlata la previsione di un incremento dei residenti a Pavia di circa 8.000 unità. Sulla base di tale previsione si stimano 27 milioni di euro di consumi aggiuntivi alimentari e 40 milioni di consumi non alimentari che verranno generati nei prossimi anni all'interno del comune di Pavia con nuovi valori conseguenti di evasione/attrazione dei consumi nel bacino di Pavia.

Per valutare la sostenibilità degli impatti derivanti da nuove previsioni commerciali, si è anche proceduto alla simulazione degli impatti sulla rete di vendita esistente a Pavia, in termini di probabili chiusure di punti di vendita, e sui livelli occupazionali nel comune stesso, in termini di saldo tra addetti destinati all'uscita dal mercato e addetti generati dalle nuove strutture di vendita.

In particolare, due sono le tipologie di intervento considerate:

- Completamento di polarità commerciali esistenti tramite attivazione di nuove medie e grandi strutture in aree adiacenti alle stesse. In tale tipologia rientra l'ipotesi di sviluppo di un'area adiacente al centro commerciale della Vigentina.
- Nuovi insediamenti commerciali in ambito di progetti di recupero di aree industriali dismesse, attraverso l'inserimento di GSV e MSV adeguatamente proporzionate, quale motore della rigenerazione (fatto riconosciuto anche recentemente da Regione Lombardia nelle sue linee guida per lo sviluppo del Settore commerciale lombardo).

L'analisi della domanda e dell'offerta commerciale nel comune di Pavia ha evidenziato l'esistenza di fenomeni di attrazione dei consumi sia nel comparto alimentare sia nel comparto non alimentare: l'eccesso di offerta rispetto alla domanda residente nel capoluogo è riconducibile all'attrazione esercitata dai punti vendita alimentari, ma soprattutto non alimentari, di Pavia su un territorio che va oltre i confini comunali.

Tuttavia, l'estensione dell'analisi all'area sovracomunale ha permesso di verificare che l'offerta complessivamente rilevata nel bacino di Pavia non è in grado di soddisfare completamente le esigenze della domanda presente, che si rivolge verosimilmente ai grandi poli di offerta esterni al bacino. Emergono quindi, a livello di sistema-bacino, spazi per l'attivazione di nuova superficie di vendita alimentare e non alimentare in grado di recuperare parte dell'evasione dei consumi.

3. Il rilancio del comparto produttivo

In zona Bivio Vela, oltre ad insediamenti destinati ad attività economiche quali Riso Scotti e Consorzio Agrario, il Comune di Pavia nel '78 ha avviato e parzialmente attuato un'espansione produttiva attraverso lo strumento del P.I.P. - Piano per gli Insediamenti Produttivi.

Il P.I.P. Artigianale, approvato con decreto del Presidente della Giunta Regionale Lombardia n.375/URB del 22/08/1978 (area colore azzurro), è caratterizzato da piccoli lotti di circa 1000 mq con attività insediate ed operanti da tempo sui quali insistono richieste per destinazioni d'uso diverse rispetto a quella strettamente artigianale.

Il P.I.P. Industriale/Artigianale, approvato con Deliberazione Consiliare n. 55 del 23 luglio 1998 e successiva variante approvata con Deliberazione di c.c. del 21 gennaio 2008 n.2, di cui è stato attuato un primo stralcio in considerevole ritardo rispetto alle iniziali aspettative e con notevoli problemi di completamento.

Le criticità riscontrate nell'attuazione del P.I.P. del '98 sono principalmente riconducibili a un sovradimensionamento dei lotti, a una generale rigidità del Regolamento e la variante al P.I.P. approvata nel 2008 ha individuato i lotti compresi in un secondo stralcio attuativo per i quali il Comune non ha mai avviato le procedure di esproprio.

Obiettivo di Piano pertanto è quello della messa in campo di nuove strategie e strumenti attuativi finalizzati al rilancio del polo produttivo Bivio Vela, sia attraverso azioni pubbliche di rilancio del comparto (concorsi e valorizzazioni paesaggistiche, miglioramento accessibilità) che di sostegno alle attività economiche (ridando identità e dignità a questi luoghi, rendendoli più smart con l'applicazione di nuove tecnologie, dotandole di servizi adeguati al fine di ridurre l'effetto di *zoning* e migliorando la qualità degli spazi, anche in relazione al contesto in cui si inseriscono).

4. Reindustrializzazione avanzata

Nell'ambito dei processi di rigenerazione il Piano prevederà forme di incentivazione per una progressiva e moderna reindustrializzazione della città fondata sulla grande discontinuità tecnologica che caratterizza – e sempre più caratterizzerà – le filiere produttive negli anni a venire.

Pavia tuttavia non riassumerà quelle caratteristiche delle fabbriche dei primi anni del dopoguerra, con centinaia di operai che hanno caratterizzato il panorama cittadino per numerose generazioni di pavesi. Si tratterà di laboratori e spin-off universitari d'avanguardia, equipaggiati con eventuali linee produttive su piccola scala per sviluppare progetti di ricerca avanzata e testing per conto delle grandi aziende. La manodopera di queste aziende di nuova generazione non saranno quindi gli operai, ma ingegneri, fisici e chimici usciti dalla nostra Università: **Pavia vivaio per le start-up e l'innovazione, e per l'insediamento di Nuovi Poli tecnologici.**

RESILIENZA: RIDUZIONE DEL RISCHIO IDROGEOLOGICO, SVILUPPO DELLE CONNESSIONI ECOLOGICHE ED EFFICIENTAMENTO ENERGETICO

1. Resilienza

Uno degli obiettivi strategici del PGT è quello di tendere a una città sempre più resiliente. Individuare strategie capaci di favorire la capacità della comunità e delle istituzioni di reagire in modo positivo e innovativo a emergenze ambientali, economiche e sociali, ma anche agli eventi stressanti che indeboliscono quotidianamente o ciclicamente il tessuto di una città.

Una delle priorità da affrontare riguarda la necessità di gestire le emergenze derivanti dal dissesto idrogeologico (legato alle esondazioni cicliche del Fiume Ticino) e dal cambiamento climatico quali ad esempio le esondazioni, gli allagamenti oppure i picchi di calore o di freddo. Temi sui quali il nuovo PGT, ed il nuovo Regolamento Edilizio che verrà approntato congiuntamente, sarà chiamato a confrontarsi.

Concorrono all'incremento della resilienza della città ai cambiamenti climatici anche altri progetti che affrontano le tematiche dell'efficientamento energetico a diversi livelli e che possono supportare o indirizzare la ridefinizione della disciplina del PGT in tale direzione.

Relativamente al tema della mitigazione dei cambiamenti climatici, il principale strumento con cui il PGT dovrà confrontarsi è il PAES - Piano di Azione per l'Energia Sostenibile e il Clima, che costituisce il documento di pianificazione e programmazione delle politiche per la riduzione delle emissioni di gas serra che l'Amministrazione comunale si è impegnata a predisporre nell'ambito dell'iniziativa della Commissione Europea denominata Covenant of Mayor (Patto dei Sindaci). Il Piano individua le misure settoriali necessarie al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione delle emissioni complessive di anidride carbonica nel territorio comunale.

Pavia vuole essere una città che interpreta il legame tra sviluppo urbano e ambiente non solo attraverso strategie volte alla conservazione, alla tutela e alla cura delle fragilità dei propri assetti eco-sistemici, ma anche attraverso un approccio “resiliente” di prevenzione, mitigazione e adattamento ai cambiamenti, in primo luogo quelli climatici.

A partire dalla rigenerazione urbana, Pavia assume – prendendo spunto da altre realtà evolute – la **produzione di servizi eco-sistemici** come forma di dotazione territoriale utile a ridurre le emissioni di gas serra e di carbonio e a mitigare gli eventi estremi (isole di calore, picchi di inquinamento atmosferico, piogge torrenziali).

Pavia 2030 vuole essere una città con **nuovi standard ambientali**, costruita a partire da progetti di città pubblica e privata capaci di far ricorso a sistemi tecnologici e scelte progettuali avanzate, con soluzioni integrate per ridurre le emissioni di gas serra e azzerare il fabbisogno energetico degli edifici, mettere in moto processi di recupero circolare dei materiali, avviare processi di ri-naturalizzazione delle superfici, sia orizzontali che verticali, favorire il drenaggio delle acque, il raffrescamento del microclima e il recupero della biodiversità, anche attraverso progetti estesi di forestazione urbana e valorizzazione di quelli esistenti (Parco della Sora).

In questa direzione, la piantumazione di alberi costituisce elemento di fondamentale importanza dal punto di vista ambientale, ma anche sociale ed economico.

Dal punto di vista ambientale una maggiore presenza di alberature, in particolare lungo i marciapiedi e all'interno di spazi pubblici, contribuiranno a ridurre gli inquinanti atmosferici migliorando la qualità dell'aria e a ridurre gli effetti delle isole di calore. Inoltre, la loro presenza concorrerà ad un corretto deflusso delle acque meteoriche e, conseguentemente, alla riduzione del rischio legato alle inondazioni.

Un piantumazione organica, che permetta – attraverso le piantumazioni di legge del Bosco per ogni nato – di realizzare un *Bosco in continua ed annuale evoluzione*.

Dal punto di vista economico-sociale, la presenza di alberature consentirà di avere spazi urbani più gradevoli, più vivibili e adatti a soluzioni di mobilità sostenibile. Allo stesso tempo una maggiore presenza di verde e, conseguentemente una maggiore presenza di spostamenti a piedi o in bicicletta contribuirà una maggiore sicurezza, a un incremento delle relazioni sociali e a una diversificazione dei possibili usi dello spazio pubblico da parte dei cittadini.

Infine, la Pavia del 2030 è una città amica dei cittadini con disabilità per i quali dovranno essere sviluppati appositi interventi organicamente strutturati (PEBA) per un completo abbattimento di ogni barriera architettonica

2. I sistemi verdi

In applicazione all'art. 43 comma 2 bis della l.r. n.12/05 e s.m.i., gli interventi che sottraggono superfici agricole, vengono assoggettati ad una maggiorazione percentuale del contributo di costruzione, determinato dai Comuni, entro un minimo dell'1,5% e un massimo del 5%, da destinare obbligatoriamente a interventi forestali a rilevanza ecologica e per l'incremento della naturalità.

Con successivi atti della Giunta regionale (deliberazioni n. 8757 del 22/12/08 e n.11297 del 10/2/10) sono state definite linee guida per la maggiorazione del contributo ed è stato istituito un fondo regionale alimentato tramite le maggiorazioni dei contributi di costruzione applicate agli interventi di nuova costruzione che vengono a sottrarre superfici agricole nello stato di fatto.

Tale fondo, denominato Fondo aree verdi e istituito allo scopo di sostenere la realizzazione di interventi forestali a rilevanza ecologica e di incremento della naturalità, viene alimentato da risorse regionali e dai proventi derivanti dalle maggiorazioni dei contributi di costruzione richiesti dai Comuni.

La destinazione delle risorse generate è strettamente connessa alle finalità della norma che consistono nel sostenere la realizzazione di interventi di sviluppo territoriale e di salvaguardia e valorizzazione del sistema rurale-paesistico- ambientale, in particolare mediante la valorizzazione dei contesti agricoli, forestali, naturali e paesaggistici e con attenzione al recupero delle aree degradate.

3. Lo sviluppo della REC: Rete ecologica comunale

Il piano prevede la REC (Rete Ecologica Comunale) come strumento di governo del territorio come completamento e precisazione a livello locale delle reti ecologiche di livello sovracomunale (regionale, provinciale, del Parco del Ticino).

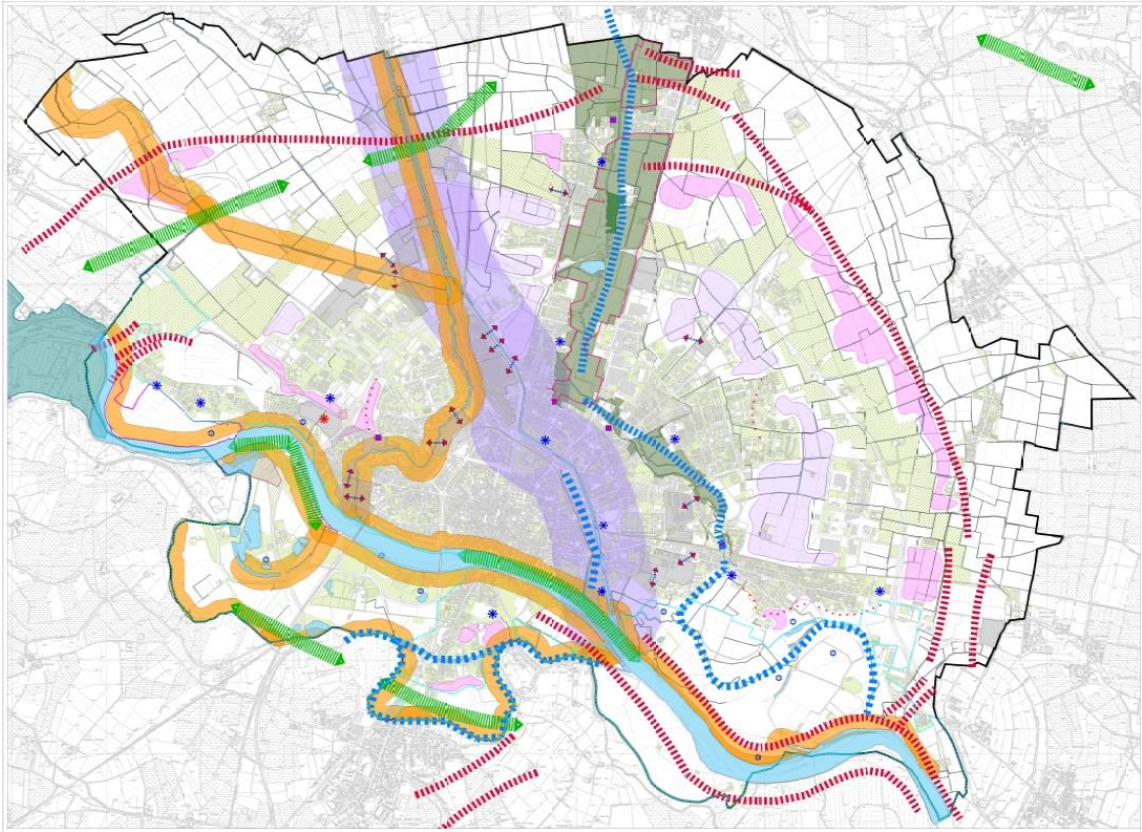
La REC locale del Comune di Pavia è una rete ecologica polivalente, coerentemente con l'impostazione della RER regionale; la sua definizione assume in tal senso i seguenti obiettivi:

- la salvaguardia ecologica e ambientale del territorio, attraverso il consolidamento e la creazione di connessioni ecologiche e di protezione (barriere verdi lungo le dorsali viabilistiche primarie), il completamento delle fasce fluviali (dal Confluente al Parco della Sora), il ripristino delle connessioni tra le aree verdi;
- il riconoscimento ed il potenziamento dei servizi ecosistemici al territorio: verde come sistema ambientale eco.fruitivo, e non come obbligo di legge (rivisitazione della norma);
- più in generale l'individuazione di nuove opportunità ecologiche per interventi che mirino all'aumento del benessere sia per il cittadino che per l'ambiente;
- la fornitura in definitiva un quadro integrato delle sensibilità naturalistiche esistenti, ambiti e habitat di valore, ed uno scenario coerente di riferimento per le valutazioni nei successivi processi di VAS e nelle procedure di VIA che interesseranno il territorio comunale.

Questi strumenti costituiscono orientamento per la pianificazione locale e consentono di riconoscere le situazioni di sensibilità prioritaria sotto il profilo ecologico, tra cui:

- corridoi ecologici principali e secondari
- i siti interessati da habitat naturali di interesse comunitario: rete Natura 2000, il SIC del Siccomario e le zone ZPS
- varchi da preservare e in cui realizzare interventi per il potenziamento della Connettività la matrice principale del fiume Ticino e i corsi d'acqua naturali e artificiali
- i corridoi fluviali
- nuclei o gangli funzionali della Rete.

La definizione della REC avviene a partire dal quadro conoscitivo del Documento di Piano che individua il complesso degli elementi di riferimento sintetizzati nella Carta del paesaggio: i grandi sistemi territoriali, le emergenze del territorio che vincolano la trasformabilità del suolo e del sottosuolo, le aree di interesse archeologico e i beni di interesse paesaggistico o storico-monumentale.



PAVIA CITTA' DELL'ABITARE: LE PREVISIONI DI PIANO

1. Stato di attuazione del PGT vigente

A quasi dieci anni dall'approvazione del PGT si pone in primo piano l'opportunità, nonché la necessità, di fare una prima valutazione in merito all'attuazione delle previsioni, al fine di dare luce ai principali esiti.

La valutazione dello stato di attuazione del PGT vigente, deve necessariamente partire da alcune considerazioni a monte: prima fra tutte la profonda crisi economica che attanaglia l'Italia da un decennio.

Nel **Documento di Piano** per gli Ambiti di Trasformazione sono state presentate solo due proposte di attuazione per le quali è in corso l'iter istruttorio: il **PII ex Dogana** ed il **PII ex Neca**, per entrambi dei quali sono state richieste modifiche alle previsioni al fine di rendere attuabile la trasformazione. L'area dell'ex Arsenale è oggetto di un Accordo di Programma in corso di definizione caratterizzato dall'insediamento di funzioni prevalentemente pubbliche delineando una specificità rispetto alle altre aree dismesse.

Sul fronte delle aree individuate dal **Piano delle Regole** è possibile rilevare invece che sono stati attuati solo 3 ambiti, per una S.l.p. complessiva pari 7.000 mq rispetto ai 23 interventi previsti, per evidenti ed obiettive difficoltà di sostenibilità economica delle previsioni di Piano e di regolamentazioni troppo rigide.

Sul fronte del **Piano dei Servizi**, l'attuazione del PGT ha interessato prevalentemente le aree sanitarie, con le proposte di ampliamento dell'IRCSS Mondino e della Fondazione CNAO, nonché di realizzazione – in rigenerazione – del Campus della Salute da parte del Policlinico.

Una preliminare valutazione in ordine all'attuazione del Piano nei cinque anni di vigenza e operatività consente di avanzare alcune prime considerazioni, utili al processo di revisione. Si evidenziano da un lato le difficoltà di attuazione degli Ambiti di Trasformazione, del DDP e di quelli dell'allegato C del Piano della Regole.

L'unica vera riflessione che nasce leggendo i dati sopra riportati è: come far ripartire la città e riacquisire la fiducia del mondo imprenditoriale privato in un momento di difficoltà economica generale?

2. Consumo di Suolo e riduzione della superficie urbanizzabile

In riferimento al tema del consumo di suolo, la lettura dello stato di fatto restituisce un dato relativo alla superficie urbanizzata, ossia il territorio già interessato da trasformazioni per funzioni antropiche, pari a circa 11.909.700 di m², con un indice di urbanizzazione territoriale (rapporto percentuale tra superficie urbanizzata e superficie territoriale) pari al 18.78 %.

Alla luce delle previsioni di sviluppo urbanistico del PGT 2011, la superficie urbanizzabile, ossia il territorio interessato da previsioni di trasformazione sia da parte del Documento di Piano sia da parte del Piano delle Regole, risultava pari a 523.000 m², localizzati principalmente ai margini del tessuto urbano consolidato.

Avendo come traguardo un consumo di nuovo suolo pari a zero entro il 2050 (anche a seguito dell'entrata in vigore della LR 31/2014), le strategie e i conseguenti Dispositivi messi in campo dalla Variante generale al PGT sono volti a ridurne ai minimi termini il consumo, privilegiando la promozione di pratiche diffuse di rigenerazione urbana, e di completamento dei margini urbani.

A tal proposito occorre evidenziare come la variante preveda nel nuovo Documento di Piano quale obiettivo la riduzione della superficie urbanizzabile con un risparmio di suolo pari a circa 100.000 m².

La **scelta del Piano è quella di non individuare nuove aree urbanizzabili** se non per servizi e grandi funzioni urbane rispetto al vigente PGT, restituendo, al contempo, una quota significativa di suolo all'attività agricola, da cui si deduce un dato sostanziale: **il bilancio ecologico del suolo, ossia la differenza tra suolo consumato per la prima volta e suolo sottratto all'urbanizzazione, risulta decisamente inferiore allo zero (0 m² di nuove aree destinate all'urbanizzazione, 100.000 m² di aree sottratte all'urbanizzazione).**

3. Piani attuativi del DDP e del PDR

Nel Documento di Piano per gli Ambiti di Trasformazione sono state presentate solo due proposte di attuazione per le quale è in corso l'iter istruttorio: il PII ex Dogana ed il PII ex Neca, per entrambi dei quali sono state richieste modifiche alle previsioni al fine di rendere attuabile la trasformazione.

Per quanto riguarda invece l'ex area Necchi è stato dato concreto avvio al procedimento di attuazione della scheda del Documento di Piano. E' stato infatti definito ed approvato il Piano di Caratterizzazione e sono in corso le procedure per la formalizzazione e successiva approvazione dell'Accordo di Programma propedeutico alla valorizzazione e rigenerazione dell'area.

Sul fronte delle aree regolate dal Piano delle Regole è possibile rilevare invece che sono stati attuati solo 3 ambiti, per una SLP complessiva pari a 7.000 mq, rispetto ai 23 interventi previsti, per evidenti ed obiettive difficoltà di sostenibilità economica delle previsioni di Piano.

Da segnalare che nell'ambito dei piani di recupero dell'All. C nessun piano è stato attuato, mentre delle rimanenti schede sono stati avviati 4 procedimenti di approvazione che non sono giunti al termine.

Sul fronte del Piano dei Servizi, l'attuazione del PGT ha interessato prevalentemente le aree sanitarie, con le proposte di ampliamento dell'IRCSS Mondino e della Fondazione CNAO, nonché di realizzazione – in rigenerazione – del Campus della Salute da parte del Policlinico.

Una preliminare valutazione in ordine all'attuazione del Piano nei cinque anni di vigenza e operatività consente di avanzare alcune prime considerazioni, utili al processo di revisione. Si evidenziano da un lato le difficoltà di attuazione degli Ambiti di Trasformazione, del Documento di Piano e di quelli dell'allegato C del Piano della Regole.

Area del DdP	ST	Stato
AD1 (Arsenale)	143.600	Procedura avviata
AD2a (Necchi)	100.653	Procedura avviata
AD2b	182.291	
AD3 (Dogana)	129.846	Procedura avviata
AD4 (Europa/Gasometro)	42.300	
AD5 (Snia)	169.859	
AS1 (Neca)	72.459	Procedura avviata
AD6 (Ex Chatillon)	60.500	
RM1 (via Lardirago)	25.284	
RM2 (Mirabello)	22.846	
C.P.In. 1 (Vigentina)	78.540	
AC (Parco Basilica)	88.038	
P.R1 (V.le Certosa)	136.241	
TOTALE	1.179.998	

All. C del PdR	ST	Stato
PR_01 (Tettoia Nuove)	20.000	Procedura avviata
PR_02 (Caserma Rossani)	39.000	
PR_03 (Magazzini Porta Milano)	12.600	
PR_04 (Ex Caserma Via Tasso)	23.550	Procedura avviata
PR_05 (Ex Mondino)	11.257	
PR_06 (Borgo Ticino)	8.024	
PR_07 (Via Porta)	9.910	
PA_01 (Viale Campari)	19.270	Procedura avviata
PA_02 (Viale N. Sauro)	10.277	
PS_02 (Borgo Ticino sud)	22.250	Conclusa
PS_03 (Chiozzo)	7.300	Procedura avviata
PS_04 (Via Marangoni)	14.000	Procedura avviata
PP_01(Via Acquanegra)	32.500	Procedura avviata
PP_02(Via Amendola)	29.170	Procedura avviata
PV_01 (Via Genova)	95.680	
AM_01 (Via Aschieri)	55.570	
AM_02 (Via Bellingeria)	46.550	
AM_03 (Ca' della Terra)	22.400	
PDC_01 (ex Monopoli)	4.350	Conclusa
PDC_02 (Chiozzo)	2.100	Conclusa
PDC_03 (Fossarmato)	15.000	
PDC_04 (Via Bramante)	5.300	
PDC_05 (Via Acerbi)	9.500	
TOTALE	515.558	

4. Il Mercato immobiliare

Prima ancora di parlare di dimensionamento di Piano e di politiche abitative occorre fare una preliminare riflessione sull'andamento del mercato immobiliare a Pavia.

a) Analisi del mercato

Il **mercato immobiliare di Pavia** è particolarmente vivace e fra il 2019 e i primi mesi del 2020, l'andamento del settore nella città è stato piuttosto buono. È probabile che l'attuale situazione di emergenza sanitaria che sta vivendo il nostro Paese andrà a influenzare il mercato immobiliare, con un rallentamento delle compravendite anche a causa dell'applicazione delle norme di distanziamento sociale, ma **conoscere la situazione pregressa** del settore può essere un buon **benchmark per fare previsioni** per la ripresa nel futuro.

Rispetto agli anni passati, un elemento di forza del mercato immobiliare pavese si è riscontrato nell'**aumento del numero delle compravendite**, che ha iniziato ad affermarsi a partire dal 2018, anno in cui si è registrata una crescita del 24% rispetto all'anno precedente, superando anche le medie regionali.

Anche nei primi mesi del 2020 si è mantenuto un trend positivo da questo punto di vista e, anche se il covid-19 ha causato un forzato stop alle compravendite nel settore, le previsioni vedono un ritorno a valori normali nel lungo periodo.

Essendo una città dall'anima universitaria, scelta anche come luogo di vita da molti pendolari, è molto alto il numero di persone che risiedono in città come affittuari (è proprio il mercato degli affitti che offre il sostegno più grande al settore immobiliare di Pavia).

Di riflesso, quindi, **riveste un peso importante l'acquisto di immobili a uso investimento**, dal momento che risulta molto alta la possibilità di affittarlo velocemente, realizzando così un affare sicuro e potenzialmente redditizio.

Sia per chi compra casa a Pavia che per chi ricerca un immobile in affitto, le tipologie maggiormente richieste rimangono i **bilocali** e i **trilocali**, adatti sia alle esigenze di giovani coppie e famiglie che di lavoratori e studenti, che spesso scelgono formule di coabitazione per fronteggiare meglio le spese e in soluzioni come il trilocale possono avere spazi più ampi. Il tutto a prezzi più contenuti della vicina Metropoli Milanese, ma con eguale facilità di raggiungimento dei poli attrattori.

L'ampliamento progressivo della forbice dei valori tra gli ambiti più dinamici e quelli più periferici impone comunque una seria riflessione, **richiedendo misure destinate a incentivare processi di rigenerazione, immobiliare ed urbana, soprattutto negli ambiti periferici.**

b) Andamento dei prezzi degli immobili a Pavia

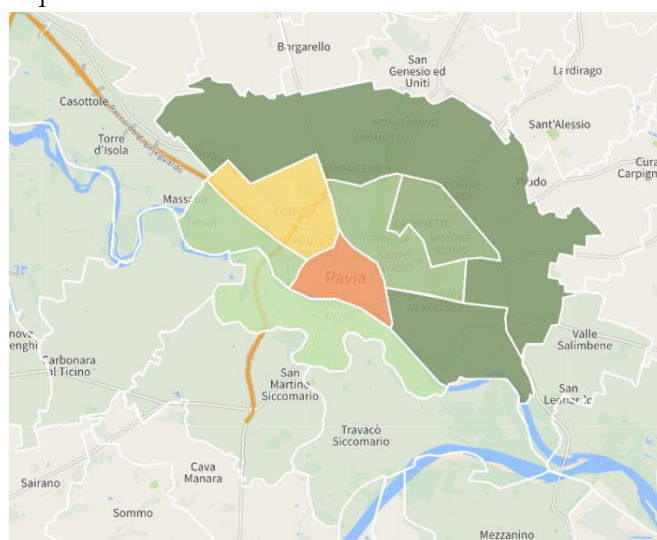
Il grafico seguente mostra l'andamento dei prezzi nel tempo di tutte o di particolari tipologie di immobili residenziali a Pavia, sia in vendita che in affitto.



A Maggio 2020 per gli immobili residenziali in vendita sono stati richiesti in media € 1.988 al metro quadro, con un aumento del 1,14% rispetto a Maggio 2019 (1.966 €/m²). Negli ultimi 2 anni, il prezzo medio all'interno del comune di Pavia ha raggiunto il suo massimo nel mese di Maggio 2016, con un valore di € 2.158 al metro quadro. Il mese in cui è stato richiesto il prezzo più basso è stato Novembre 2019: per un immobile in vendita sono stati richiesti in media € 1.940 al metro quadro.

c) Prezzi al metro quadro delle zone di Pavia (fonte: Immobiliare.it)

Nel corso del mese di Maggio 2020, il prezzo richiesto per gli immobili in vendita a Pavia è stato più alto nella zona Centro, con € 2.889 per metro quadro. Al contrario, il prezzo più basso è stato nella zona Cassinino, Mirabello, Cà della Terra, Fossarmato con una media di € 1.353 al metro quadro.



Nello stesso mese, il prezzo richiesto per gli immobili in affitto a Pavia è stato più alto nella zona Centro, con € 9,83 al mese per metro quadro. Il prezzo più basso, invece, è

stato nella zona Cassinino, Mirabello, Cà della Terra, Fossarmato con una media di € 7,39 al mese per metro quadro.

Zone	Vendita (€/m ²)	Affitto (€/m ²)
Centro	2.889	9,83
Cassinino, Mirabello, Cà della Terra, Fossarmato	1.353	7,39
Via Riviera, San Lanfranco, Chiozzo, Sora	1.877	8,09
Borgo Ticino	2.172	9,38
Campo Coni, Vallone	1.524	7,49
Policlinico, Madonnina	2.265	9,26
Città Giardino, Crosione, San Giovannino	1.653	8,01
San Pietro, Viale Cremona	1.358	8,31

5. Il patrimonio abitativo ed il nuovo fabbisogno

a) Il patrimonio esistente

L'indagine del patrimonio abitativo è stata realizzata a partire dalla sistematizzazione dei dati catastali operando una aggregazione delle unità immobiliari presenti e riconducendole ad ogni edificio, assunto quale unità minima di rappresentazione geografica (cfr. Tavola "Numero di abitazioni per edificio e categoria catastale").

La mappatura delle abitazioni lette rispetto alle categorie catastali (nella distinzione tra abitazioni ordinarie e abitazioni in villini o ville residenziali) restituisce una distribuzione territoriale abbastanza chiara.

Pavia conta un patrimonio abitativo complessivo di **46.245 alloggi a destinazione residenziale** (unità immobiliari urbane delle categorie catastali "A" 1...9) e **1.520 uffici** (categoria catastale A10) per un totale **di 47.765 unità**.

N.	Categoria	UIU	Consistenza	Classi
1	A1	59	769	A/1 Abitazioni di tipo signorile
2	A2	7.733	48.409	A/2 Abitazioni di tipo civile
3	A3	29.949	135.558	A/3 Abitazioni di tipo economico
4	A4	5.334	18.938	A/4 Abitazioni di tipo popolare
5	A5	265	592	A/5 Abitazioni di tipo ultrapopolare
6	A6	29	85	A/6 Abitazioni di tipo rurale
7	A7	2.869	19.831	A/7 Abitazioni in villini
8	A8	7	103	A/8 Abitazioni in ville
9	A9	2	102	A/9 Castelli, palazzi di eminenti pregi artistici o storici
10	A10	1.520	7.249	A/10 Uffici e studi privati
11	B1	117	1.164.880	B/1 Collegi e convitti, educandati; ricoveri; orfanotrofi; ospizi; conventi; seminari; caserme
12	B2	58	1.533.697	B/2 Case di cura ed ospedali (senza fine di lucro)
13	B3	1	13.431	B/3 Prigioni e riformatori
14	B4	71	590.228	B/4 Uffici pubblici
15	B5	148	180.189	B/5 Scuole e laboratori scientifici
16	B6	15	47.791	B/6 Biblioteche, pinacoteche, musei, gallerie, accademie
17	B7	17	35.141	B/7 Cappelle ed oratori non destinati all'esercizio pubblico del culto
18	B8	21	4.003	B/8 Magazzini sotterranei per depositi di derrate
19	C1	2.347	140.601	C/1 Negozi e botteghe
20	C2	4.100	138.808	C/2 Magazzini e locali di deposito
21	C3	299	26.081	C/3 Laboratori per arti e mestieri
22	C4	69	19.746	C/4 Fabbricati e locali per esercizi sportivi (senza fine di lucro)
23	C6	28.389	526.163	C/6 Stalle, scuderie, rimesse, autorimesse (senza fine di lucro)
24	C7	224	12.940	C/7 Tettoie chiuse od aperte
25	D1	378	-	D/1 Opifici
26	D2	33	-	D/2 Alberghi e pensioni (con fine di lucro)
27	D3	10	-	D/3 Teatri, cinematografi, sale per concerti e spettacoli e simili (con fine di lucro)
28	D4	8	-	D/4 Case di cura ed ospedali (con fine di lucro)
29	D5	50	-	D/5 Istituto di credito, cambio e assicurazione (con fine di lucro)
30	D6	63	-	D/6 Fabbricati e locali per esercizi sportivi (con fine di lucro)
31	D7	347	-	D/7 Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività industriale
32	D8	622	-	D/8 Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività commerciale
33	D9	1	-	D/9 Edifici galleggianti o sospesi assicurati a punti fissi del suolo, ponti privati
34	D10	102	-	D/10 Fabbricati per funzioni produttive connesse alle attività agricole
35	E1	7	-	E/1 Stazioni per servizi di trasporto, terrestri, marittimi ed aerei.
36	E3	59	-	E/3 Costruzioni e fabbricati per speciali esigenze pubbliche
37	E6	2	-	E/6 Fari, semafori, torri per rendere d'uso pubblico l'orologio comunale
38	E7	32	-	E/7 Fabbricati destinati all'esercizio pubblico dei culti.
39	E8	3	-	E/8 Fabbricati e costruzioni nei cimiteri, esclusi i colombari, i sepolcri e le tombe
40	E9	1	-	E/9 Edifici a destinazione particolare non compresi nelle categorie precedenti
41	F3	122	-	F/3 Unità in corso di costruzione
42	F4	105	-	F/4 Unità in corso di definizione

b) Il fabbisogno di alloggi

Le proiezioni demografiche elaborate in occasione della presente variante al PGT, nello scenario di crescita al 2030 (anche se il DDP ha valenza quinquennale, lo scenario di sviluppo è più che ragionevole ipotizzarlo al 2030, tempo di attuazione delle previsioni di Piano), mostrano una popolazione che si attesta a 80.713 abitanti, con una crescita di +7.627 abitanti pari al 10%.

Allo stesso tempo, la crescita di alcune classi d'età, in particolare i giovani 6-34 anni insieme ai grandi anziani, la riduzione del numero medio di componenti per nucleo familiare, la crescente quota coperta dalla componente straniera, insieme ai processi di polarizzazione sociale indotti dalle recenti dinamiche economico-occupazionali, sono destinati a modificare profondamente, da un punto di vista quali-quantitativo, la domanda abitativa.

Sotto un profilo quantitativo, le previsioni in ordine all'andamento della popolazione consentono di stimare, applicando un valore standard pro-capite pari a **50 m² SL**, il fabbisogno di residenza al 2030 in **400.000 di m² circa** (5.700 alloggi in media).

Sotto il profilo qualitativo, vanno invece presi in considerazione almeno altri quattro fattori chiave:

- la tipologia di domanda, con particolare riferimento alla richiesta di abitazione in affitto a canone sociale e moderato;
- lo stato delle abitazioni, in relazione alla verifica sull'effettiva possibilità di utilizzo delle stesse ed a loro possibili usi diversificati e temporanei (frazionamenti, ecc.);
- la tipologia degli alloggi, in relazione ai cambiamenti della struttura della popolazione e quindi alle caratteristiche della domanda;
- la quota di abitazioni in locazione e/o in uso a non residenti, studenti universitari in primis.

A tal fine il Piano dovrà garantire tale dotazione, da un lato, grazie alle trasformazioni in corso e programmate, dall'altra attraverso la rigenerazione della città esistente (solo oggi stanno avviandosi alcuni ambiti del DDP vigente, e pochi del PDR per difficoltà economica intrinseca alla previsioni vigenti) e i processi di riuso del patrimonio edilizio dismesso o lo sfruttamento di aree marginali (anche di proprietà pubblica) non funzionali, in particolare per interventi di housing sociale diffuso.

Solo al termine di tali trasformazioni si potranno ipotizzare nuove strategie di consumo di suolo “residenziale” su ampia scala.

Il nuovo PGT costituisce pertanto un importante strumento attraverso il quale delineare scenario e strumenti per mettere in atto politiche e progetti capaci di migliorare e diversificare spazi e condizioni di accesso alla casa.

Anche se il **PGT non è l'unico strumento attraverso il quale perseguire nuove politiche abitative**: alcuni dispositivi possibili potranno essere in parte assunti entro il documento di pianificazione urbanistica, altri invece potranno essere accolti entro strumenti regolativi complementari al piano. Per questa ragione, un'analisi pertinente attorno alle politiche abitative implica non solo la buona costruzione del piano, ma pure il disegno di un vero e proprio programma di governo del territorio: strumenti di programmazione, di pianificazione urbanistica generale e attuativa, di regolamentazione edilizia, dispositivi di natura tributaria e fiscale, forme di semplificazione procedurale e amministrativa, processi di coordinamento e parziale riorganizzazione delle competenze delle divisioni di settore sono tutti determinanti possibili e necessari.

Il tutto partendo dalla consapevolezza che la popolazione anziana, la maggior componente del sistema sociale pavese oggi, nel territorio ha e avrà sempre più bisogno di cura e assistenza, l'emergenza COVID ha dimostrato come si debba costruire un sistema di servizi che renda praticabile la permanenza entro spazi domestici il più possibile accoglienti e adeguati, supportando condizioni di autonomia e continuità rispetto alle consuetudini individuali, piuttosto che la realizzazione di strutture comuni di residenzialità (RSA, RSD, ...).

Ciò richiede azioni congiunte su:

- a) patrimonio abitativo, laddove si tratti di adattare o meglio attrezzare alloggi rispetto al taglio, all'estensione, al costo di mantenimento, ai sistemi di riscaldamento o raffrescamento o ancora alle condizioni di accessibilità;
- b) servizi alla persona, attraverso progetti in cui convergano azioni di diverso tipo: servizi domiciliari di cura e assistenza, supporto mirato alla manutenzione degli spazi domestici e all'approvvigionamento, verifica periodica dello stato di salute in relazione a programmi di cura, coinvolgimento in progetti di interazione e libera socialità. Una pluralità di azioni da realizzarsi nella collaborazione tra diversi soggetti (Comune, ASST, servizi privati, terzo settore, volontariato) e che richiede una regia e un coordinamento pubblici al fine di garantire condizioni di coerenza, appropriatezza e giustizia sociale.

6. Le strategie di valorizzazione del patrimonio esistente

a) Interventi sul patrimonio edilizio esistente per definire nuovi modi dell'abitare

A fronte di processi socio-demografici legati all'invecchiamento della popolazione, alla riduzione delle nascite, all'aumento delle separazioni, all'aumento delle famiglie unipersonali e, più in generale, alla riduzione della dimensione dei nuclei familiari, molti alloggi prodotti negli anni '60 e '70 del secolo scorso sono oggi fortemente sovradimensionati rispetto alle esigenze di gran parte dei nuclei familiari. In particolare, per l'elevata diffusione della proprietà della casa e la scarsa mobilità residenziale, molti anziani, e ancor più anziane, si trovano a vivere per molti anni da soli in alloggi sovradimensionati. La disponibilità di un alloggio proprio è una risorsa fondamentale per realizzare la possibilità di invecchiare nel proprio contesto di vita, opzione preferita dalla maggior parte delle famiglie e anche meno costosa per la collettività rispetto alle strutture

residenziali. La disponibilità di un locale in più consente anche di accogliere un *assistente familiare* convivente, ad oggi la soluzione più diffusa a fronte della non autosufficienza nell'età anziana, per quanto non esente da criticità. **Assistente familiare che può anche diventare da monofamiliare a condominiale in molti casi.**

D'altro lato, il mantenimento di un alloggio sovra-dimensionato può tradursi in un carico eccessivo, non solo economico.

Lavorare sull'esistente implica favorire pratiche non speculative di adattamento della dimensione degli alloggi agli attuali profili della domanda e del bisogno abitativi, agendo in termini di: *[tra parentesi quadre, in corsivo, sono indicati i contesti e i dispositivi attraverso i quali l'azione amministrativa può procedere, nell'ottica di un "programma di governo del territorio"]*

a) semplificazione procedurale, riducendo tempi e oneri dei passaggi amministrativi necessari ad ottenere le autorizzazioni necessarie; *[regolamenti comunali delle procedure amministrative]*

b) concessione di deroghe da identificare eventualmente in relazione ad alcuni vincoli ricorrenti nei processi di frazionamento, in relazione a tipologie e caratteri degli edifici sui quali si interviene; *[Regolamento edilizio comunale, Piano dei Servizi nel caso in cui il frazionamento riguardi o contribuisca alla disponibilità di edilizia abitativa sociale]*

c) riduzione dei tributi (Imu, Tari, Tasi) in relazione a processi di frazionamento e, eventualmente, all'applicazione di canoni di locazione calmierati o mirati a particolari categorie di locatari, quali ad esempio giovani, entro una soglia d'età definita *[Regolamento per la disciplina dell'imposta unica comunale, Documento unico di programmazione, linee guida nel Piano dei Servizi, nel caso in cui il frazionamento riguardi o contribuisca alla disponibilità di edilizia abitativa sociale]*.

d) incentivazione fiscale, creando e rendendo evidenti connessioni con le leve di finanziamento introdotte dal livello regionale, anche grazie a strumenti di comunicazione pubblica ad hoc *[accesso a fondi dedicati]* e **valorizzando gli interventi ad alta sostenibilità energetica.**

In una virtuosa triangolazione, la semplificazione procedurale, gli incentivi fiscali e i sostegni ai costi delle ristrutturazioni potrebbero essere riservati ai proprietari che procedano a frazionare alloggi di grandi dimensioni, continuando ad abitare (prima casa) in uno degli alloggi così ricavati e ponendo in locazione nell'altro a condizioni economiche inferiori a quelle di mercato, entro accordi tri-laterali con nuclei familiari in condizione di svantaggio o di fragilità sociale da un lato e l'Amministrazione comunale (i servizi sociali che sostengono il nucleo in difficoltà, ed eventualmente garantiscono un certo numero di mensilità di canone) dall'altro.

Ciò avrebbe la duplice ricaduta positiva di ridurre il peso economico sul proprietario di alloggio sovradimensionato, consentendogli di vivere in un alloggio più appropriato ai propri bisogni, e di ampliare la disponibilità di alloggi economicamente accessibili, allentando la pressione abitativa nel contesto locale, ed *ancora una volta contribuendo al soddisfacimento delle politiche abitative* **riducendo a zero il Consumo di suolo.**

b) Cambi di destinazione d'uso ed usi temporanei

Le leve fiscali possono essere utilmente applicate anche ai casi di proprietà non residenziali, attualmente dismesse e per le quali non si prospetta un riavvio della loro funzione (commerciale, produttiva) originaria, che siano convertite in unità abitative.

Gli incentivi andrebbero a sostenere dunque progetti di riqualificazione di piccola e media dimensione in contesti attualmente caratterizzati da ridotta attrattività commerciale, che potrebbero innescare processi positivi di rigenerazione di porzioni di territorio. Anche entro queste operazioni sarà possibile prevedere maggiori incentivi laddove una porzione degli alloggi sia destinata alla locazione a canone concordato e/o a contratti tri-laterali mediati dal servizio sociale.

Il Piano di Governo del Territorio dovrà in tale ottica **applicare estensivamente il principio di indifferenza funzionale sia per gli ambiti di trasformazione che per la città consolidata**. Inoltre, l'eventualità del cambiamento di destinazione d'uso potrà essere messa in relazione a una dimensione temporanea ed esplorativa, laddove – eventualmente anche nel caso di immobili di proprietà pubblica – si avviassero progetti abitativi di carattere sperimentale.

A titolo di esempio è possibile immaginare la conversione di un immobile da vocazione terziaria / servizi ad uso abitativo destinato a studenti, giovani lavoratori, nuclei monoparentali; residenzialità temporanea, con spazi individuali e collettivi utilizzabili laddove necessario per lo smart working, e spazi neutri, poli-funzionali, destinati ad attività aperte al pubblico.

c) Le nuove edificazioni

Nella prospettiva di una integrazione tra la prospettiva del Piano di Governo del Territorio e le politiche dell'abitare, un obiettivo di piano sarà quello di coniugare la dimensione dell'offerta abitativa, *nuova o rigenerata*, con quella della residenzialità, anche nella dimensione di “temporaneità”, così come intesa nelle politiche di welfare e solitamente non incluso nell'alveo delle politiche abitative in senso stretto.

Per questo, mentre alcuni dispositivi più canonici saranno orientati a garantire un'offerta di alloggi a costi sociali e accessibili (l'ERP in senso stretto) utilizzando anche aree comunali marginali e diffuse (per non creare ghetti sociali ma integrazione urbana), altri saranno orientati ad incentivare l'offerta di soluzioni abitative temporanee – “residenzialità” – sia in corrispondenza degli orientamenti delle politiche sociali comunali sia dei bisogni della città legati alle strutture sanitarie ed a quelle universitarie.

Il piano sarà pertanto corredato, a fronte della realizzazione di quote di nuova edificazione, di:

a) criteri per la definizione dei caratteri (spaziali, gestionali) di housing sociale non solo attraverso la definizione di soglie minime delle quote riservate a SAP e SAS, ma anche attraverso l'individuazione di alcuni requisiti (posizione, articolazione e relazione tra spazi abitativi e spazi dei servizi, in relazione a categorie composite dei destinatari, forme e tempi di concessione a soggetti gestori degli alloggi in locazione e degli spazi ad essi correlati; *[nessi con la pianificazione generale: nel Documento di Piano/Piano delle Regole, per la*

*definizione di una quota percentuale minima da cedere/convenzionare all'Amministrazione a fronte di una operazione di iniziativa privata; **Piano dei Servizi, in forma aperta, di linee guida ed utilizzo di aree pubbliche – anche non comunali- fruibili all'uopo**); nessi con la pianificazione attuativa: definizione dell'assetto spaziale e individuazione dei possibili destinatari di concerto con settori politiche sociali e politiche giovanili]*

b) criteri finalizzati all'incentivazione di interventi edilizi, sia nuovi che di rigenerazione, che siano fortemente raccordati al disegno delle politiche sociali e che prefigurino una offerta abitativa e/o di residenzialità che sia integrata nei nuovi interventi e che configuri la modellizzazione di nuove tipologie abitative, adeguate all'evoluzione della domanda. A titolo di esempio, si potranno considerare:

- la sperimentazione di nuove tipologie di alloggi destinati alla condivisione e/o alla residenzialità leggera per anziani autosufficienti che siano integrati entro nuovi interventi residenziali;
- l'introduzione di soluzioni abitative per studenti o giovani residenti in uscita dal nucleo familiare d'origine (progetti di emancipazione) o giovani non residenti ma attivi a Pavia (studenti universitari in primis);
- la prefigurazione di alloggi per i familiari temporaneamente in città per l'assistenza dei degenti ospedalieri, andando a recuperare in particolare spazi nella principale delle strutture ospedaliere pavesi: il Policlinico San Matteo.

[nessi con la programmazione: nel Documento Unico di Programmazione; nessi con la pianificazione generale/PGT: negli orientamenti del Documento di Piano, nel Piano dei Servizi, in forma aperta, di linee guida; nessi con la pianificazione attuativa: definizione dell'assetto spaziale e aggancio con progetti o parte di progetti abitativi sperimentali];

Tutti gli interventi edificatori dovranno essere comunque visti come un'opportunità per ricucire tessuti esistenti od individuare soluzione abitative di alta qualità energetica ed architettonica.

c) un programma di fiscalità locale calibrato su forme di incentivi complementari ai premi volumetrici, laddove è possibile presumere che tale leva non sia sufficiente a innescare processi effettivi di incremento del patrimonio abitativo pubblico; “programma” è la definizione di una composizione possibile di leve incentivanti e dissuasive, attraverso la rimodulazione della imposta unica comunale, IMU e TASI.

[Regolamento per la disciplina dell'imposta unica comunale, Documento unico di programmazione].

d) **Housing sociale di iniziativa comunale**

Come più volte affermato ruolo strategico nello sviluppo delle politiche abitative è dato dalle linee di indirizzo dell'azione pubblica. In particolare sul tema dell'housing sociale pubblico (SAP e SAS, ma anche locazione convenzionata, vendita convenzionata, studentati), ove l'affermarsi delle ragioni rigenerative alla base della revisione del PGT comporterà necessariamente:

- dare priorità alla rigenerazione dei patrimoni pubblici di ERP facendo particolare attenzione al rapporto tra edifici e spazio pubblico;

- ristabilire condizioni di sicurezza e comfort;
- migliorare l'offerta sulla base dei nuovi bisogni, **utilizzando a tale scopo anche aree comunali ove avviare processi di housing di matrice pubblica diffusi.**

L'ERP del Comune di Pavia ammonta a 838 alloggi; l'ERP di Aler a Pavia ammonta a 2.345 alloggi; di questi 3.183 alloggi, 63 non sono oggi utilizzabili per necessità di ristrutturazione.

Ecco allora come il Piano dei Servizi, con le sue analisi per i quartieri, individuerà le priorità ed i bisogni rigenerativi al fine di delineare non solo i nuovi bisogni dimensionali ma anche un quadro organico di interventi sull'ERP da sottoporre eventualmente a Regione Lombardia per un piano straordinario di finanziamenti.

Il fabbisogno odierno è ancora largamente insoddisfatto: infatti il numero delle domande pervenute a seguito dell'ultimo bando (2018-2019) di alloggi SAP è stato di 653 mentre la disponibilità al 2020 è di soli 65 alloggi, di cui 54 inseriti in programmi di ristrutturazione di annualità precedenti mentre 9 del POP 2020.

Ragione Sociale dell'Ente Proprietario	Numero alloggi complessivi	Numero Alloggi: servizio abitativo pubblico (SAP)	Numero Alloggi: servizio abitativo sociale (SAS)	Numero Alloggi: altro uso residenziale
Aler Pavia - Lodi	2.345	2.120	60	165
Comune di Pavia	838	828	10	0
Totale	3.183	2.948	70	165

Il comune di Pavia, nell'ambito delle proprie politiche sociali, ha inoltre:

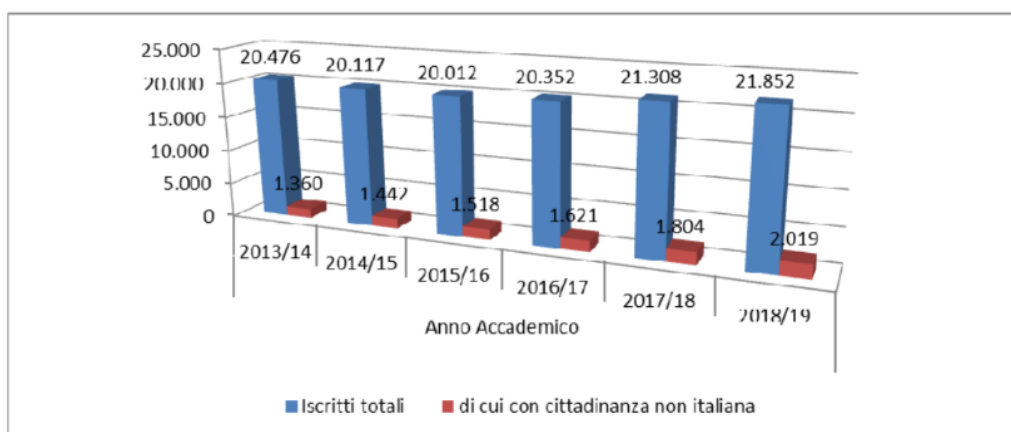
- valorizzato 9 alloggi da destinare all'inclusione sociale di soggetti fragili nel territorio con particolare attenzione ai coniugi separati o divorziati in condizione di disagio socio economico con figli, alle persone con disabilità in relazione a progetti di vita indipendente e alle famiglie mono genitoriali con figli minori.
- con delibera di Giunta comunale n. 665 /2000 sono stati estrapolati dall'ERP (ora SAP) 7 alloggi da destinare all'accoglienza di persone in situazioni di disagio sociale, compresa l'emergenza abitativa di nuclei familiari interessati da sfratti esecutivi e per i quali, il servizio sociale comunale, attiva interventi di sostegno temporaneo, per il tempo necessario al superamento della situazione di emergenza.
- segnala la presenza del "Villaggio san Francesco" che è una struttura di seconda accoglienza voluta dal Comune per l'accoglienza di persone in condizione di disagio sociale.

Presso il Villaggio San Francesco vengono accolte provvisoriamente mamme con figli minori in difficoltà o famiglie in situazioni di particolare disagio e sprovviste delle risorse personali necessarie per affrontare la situazione in altro modo. Si tende quindi a rispondere all'emergenza per periodi sufficienti a dare la possibilità al nucleo familiare di reperire le risorse necessarie a ritrovare l'autonomia.

e) Housing universitario

L'Università degli Studi di Pavia, con 22 mila iscritti ai corsi di laurea (con una leggera prevalenza femminile del 55%), offre 39 corsi di laurea triennali, 39 corsi di laurea magistrali e 8 corsi a ciclo unico oltre a numerosi dottorati master e scuole di specializzazione che convogliano nell'ateneo una moltitudine di studenti che direttamente o indirettamente vivono e usufruiscono di vari servizi della città. Gli studenti stranieri rappresentano l'8,46% degli iscritti e il 36% degli studenti risiede fuori dalla nostra regione.

Trend studenti iscritti all'Ateneo dal 2013 al 2018



Accanto al tradizionale ateneo pavese, sempre maggior peso riveste in città lo IUSS.

La Scuola Universitaria Superiore IUSS di Pavia è una Scuola ad ordinamento speciale ed è inserita nel sistema universitario italiano con propria personalità giuridica e autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile. E' una delle sei istituzioni universitarie pubbliche a statuto speciale, dette Scuole Universitarie Superiori, operanti in Italia: Scuola Universitaria Superiore IUSS Pavia, Scuola Normale di Pisa, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, IMT di Lucca, SISSA di Trieste e Gran Sasso Science Institute dell'Aquila. In Pavia vi sono 2 Strutture di Ricerca, 3 Strutture didattiche e scientifiche (Classi), 4 Centri di ricerca Didattica, 163 Allievi dei Corsi ordinari, 62 Allievi di dottorato, 21 Allievi di master ed un centinaio tra docenti, ricercatori e personale amministrativo.

Una vocazione quella universitaria in continua crescita. Non a caso, proprio il sistema universitario, al pari del sistema sanitario pavese, è stata il motore delle più rilevanti espansioni urbane degli anni '80 e 2000 e si appresta a fare da traino anche alle trasformazioni urbanistiche dei prossimi anni, con l'ipotesi del nuovo Campus della Salute all'interno del Policlinico e la rigenerazione di immobili storici (ex Mondino) al fine di ampliare l'offerta formativo-culturale e di servizi della città.

Questa crescita della popolazione studentesca si accompagna però a persistenti problemi strutturali, legati alla disponibilità di residenze per universitari e più in generale al costo degli affitti, causato da un mercato immobiliare storicamente influenzato dalla rendita. Che il PGT, nelle proprie politiche abitative, cercherà di soddisfare con strategie moderne

(nuovi studentati convenzionati, favorendo forme di PPP per la sua realizzazione ed insediamenti nelle aree di rigenerazione urbana).

Dunque, in una città in trasformazione, i cambiamenti demografici (giovani, anziani, studenti, ...) si riflettono sulla domanda dei servizi, sul mercato del lavoro e anche sul mercato immobiliare, richiedendo una rivisitazione delle politiche di welfare e di workfare locale (educazione, assistenza e servizi sociali, servizi per il lavoro, casa sociale, ecc.) che sino ad oggi sono stati solo marginalmente affrontati.

6. Nuove previsioni. Cosa si prevede di fare

Le previsioni edificatorie per funzioni residenziali definite nel PGT 2011 comportavano l'insediamento di 3.897 abitanti teorici nel quinquennio di validità del Documento di Piano e 10.706 abitanti teorici come sviluppo massimo del PGT.

Rispetto a quelle previsioni, gli obiettivi di Piano e i principi che ne hanno guidato il dimensionamento rendono possibile una prospettiva di riduzione del quadro insediativo.

La spinta che la Variante vuole imprimere alla città è verso la rigenerazione della città esistente.

Da questa scelta ne è derivata la parte più consistente di variazione delle previsioni insediative rispetto a quelle del PGT vigente.

La stima della ricaduta di tali scelte in termini di nuova capacità edificatoria è difficilmente quantificabile laddove le previsioni agiscono in maniera diffusa (PdR) e non facilmente ipotizzabile.

È invece possibile definirla in dettagliati ambiti dove una più contingente esigenza di rigenerazione ha richiesto lo sviluppo di discipline specifiche.

Ecco che allora dalla rigenerazione ci si attendono nuovi insediamenti residenziali pari a 400.000 di S.l.p. mq corrispondenti a nuovi 8.000 abitanti.

Relativamente al Consumo di suolo, la variante si propone come obiettivo una consistente riduzione di consumo di suolo pari a circa 100.000 mq.
--

STRATEGIE E STRUMENTI DI INTERVENTO PER LA REALIZZAZIONE DELLA CITTÀ PUBBLICA

1. Tre strategie complementari

Le strategie di messa a valore del patrimonio pubblico rappresentano uno degli elementi di maggior rilievo per una politica della città pubblica.

In termini generali possiamo identificare tre strategie di messa a valore, che alludono a diverse declinazioni dei ruoli degli attori in gioco e delle loro forme di interazione:

- una strategia di *massimizzazione dell'estrazione del valore e di ricapitalizzazione della città pubblica*. Si tratta della strategia che nel nostro Paese ha condotto, con risultati spesso subottimali, all'alienazione di parti del patrimonio pubblico sulla base di dispositivi orientati ad estrarre il massimo valore dalla messa sul mercato. In una fase di forte incertezza, che influenzerà certamente le scelte di investimento immobiliare degli operatori privati, non è detto che questa strategia sia la più efficiente ed efficace, anche se un suo uso selettivo potrebbe (anche in un'ottica di rigenerazione e rivitalizzazione del patrimonio dismesso o sottoutilizzato) permettere di acquisire risorse significative per il bilancio comunale, in particolare per quegli immobili il cui valore 100 è obbiettivo difficile da raggiungere;
- una strategia di *valorizzazione sperimentale*, a partire dal riconoscimento di obiettivi condivisi con il privato relativi alla riprogettazione e alla gestione dei beni patrimoniali; Un esempio significativo, in campo urbanistico, è stato di recente l'attivazione del programma Reinventing Cities, che prevede l'alienazione/valorizzazione di siti/immobili inutilizzati o in stato di degrado da destinare a progetti di rigenerazione ambientale, sociale e urbana, nel rispetto dei principi di sostenibilità e resilienza. Questo approccio punta a contemperare esigenze di natura pubblica, specificamente legate ai temi della sostenibilità, e profittabilità per operatori privati, attraverso un meccanismo trasparente di natura competitiva;
- da ultimo, ma non meno importante, una *strategia di sostegno all'innovazione sociale e ai soggetti locali*, attraverso la messa a disposizione, a costi molto contenuti, di spazi o immobili pubblici per attività "sociali", gestite da attori del terzo settore o del privato sociale, secondo una logica che è stata di recente rubricata sotto il nome di "*politica dei beni comuni*".

Le tre strategie non sono da considerarsi alternative, ma piuttosto complementari. Esse si collocano lungo un continuum che va dal massimo di risorse finanziarie acquisite (accompagnato dal minimo di regia pubblica) al massimo del controllo pubblico e dell'attenzione alla produzione di beni pubblici (accompagnato dal minimo di risorse dirette acquisite).

La scelta per una delle (o per un mix tra le) strategie è innanzitutto politica.

Tuttavia, è necessario anche considerare la fattibilità delle diverse strategie in relazione alla disponibilità di attori partenariali; i costi organizzativi e manageriali delle strategie per

l'amministrazione; **la valutazione in termini di costo-opportunità** della mancata cessione che talora comporta comunque costi improduttivi di manutenzione degli immobili o delle aree da parte dell'Amministrazione.

Ulteriore condizione necessaria per una decisione relativa alle strategie riguarda la presenza di una mappatura precisa e multidimensionale del patrimonio pubblico che potrebbe essere messo a valore, dal punto di vista delle sue caratteristiche, del suo valore economico, delle sue potenzialità d'uso.

E che la presente variante al PGT pone al centro della propria azione, sia a livello puntuale (singoli immobili) che di macro-azioni nei quartieri (rigenerazione della città pubblica e degli spazi).

Sullo sfondo di questa scelta strategica si colloca una riflessione sulle possibili forme di cooperazione e di vero e proprio **partenariato tra l'amministrazione e gli attori privati e del privato sociale**.

L'istituto formale del **Partenariato Pubblico e Privato** è disciplinato dall'art. 180 (Nuovo Codice degli Appalti – D.lgs. n.50 del 2016). Tuttavia, la cooperazione pubblico-privato nella gestione di beni pubblici può assumere molte configurazioni, e può rappresentare anche un dispositivo orientato ad attivare energie e risorse sociali al di fuori di una logica di mercato.

Accanto a queste strategie ruolo fondamentale nel praticare la messa a valore del patrimonio pubblico rivestirà il ricorso a *soluzioni temporanee di trasformazione* e riuso, ricorso che costituisce nella gran parte dei casi un passaggio frequente e opportuno. Frequente, poiché si danno sempre più raramente ipotesi di progetti di rimodulazione del patrimonio esistente che assumano una prospettiva temporale definitiva. Opportuno, poiché il ricorso a forme temporanee d'uso degli spazi garantisce in genere una maggiore efficacia e pertinenza degli interventi programmati.

Nelle esperienze nazionali e internazionali maturate sino ad ora, il ricorso a questo tipo di azione è praticato, a seconda dei casi, attraverso due prospettive:

- a) tattica, quando è strettamente funzionale ad evitare che abbandono e degrado producano forme irreversibili di perdita del valore degli immobili in disuso, nell'attesa che si verifichino condizioni contestuali favorevoli all'investimento di risorse da parte di soggetti in grado di subentrare nella proprietà e/o nella gestione degli immobili. Le iniziative temporanee che prendono corpo, in questo caso, vengono interrotte o, nel migliore dei casi, programmate altrove, non appena l'immobile che le ha ospitate potrà essere valorizzato con una scelta definitiva;
- b) esplorativa, quando è funzionale alla ricerca dei futuri possibili di uno spazio. In questo caso, l'uso temporaneo diventa uno strumento aperto di indagine e di prova che l'amministrazione mette in opera, tentativamente, sulla base di una strategia ipotizzata, ma non ancora verificata. Si tratta di processi le cui implicazioni possono talvolta contribuire a ridefinire le regole urbanistiche vigenti, contemplando destini e vocazioni nuove.

In entrambi i casi, l'amministrazione contempla una varietà di pratiche d'uso (in tempi diversi, nel medesimo spazio) che non hanno più a che vedere con la previsione univoca di destinazioni e condizioni d'uso e richiedono forme di regolazione differenti rispetto a quelle tradizionalmente previste dalla disciplina urbanistica. Con la legge regionale 18/19 la Regione Lombardia ha voluto promuovere gli usi temporanei degli immobili (sia pubblici che privati) per la realizzazione di iniziative "di rilevante interesse pubblico".

2. Le forme dell'azione pubblica

Costruzione e gestione del nuovo piano richiedono non solo l'individuazione di priorità, condizioni e assetto territoriale degli interventi possibili, ma anche il ***disegno di forme d'azione pubblica capaci di conciliare vincoli amministrativi*** (di programmazione, di bilancio) e ***incentivi alla mobilitazione di progetti e risorse private, attraverso soluzioni procedurali agili e processi di progettazione condivisa***.

Vi sono almeno tre dimensioni ineludibili per costruire politiche efficaci.

a) Programmazione

Si tratta di comporre un quadro in cui sia possibile definire un insieme possibile di progetti e politiche per la città pubblica che siano contemplati e coerentemente supportati da:

- 1) il nuovo ciclo della programmazione comunitaria, attraverso la mediazione nazionale e regionale, cui i comuni – soprattutto i capoluoghi – possono aderire;
- 2) i documenti di programmazione definiti dall'Amministrazione comunale (il Documento Unico di Programmazione con il Piano delle alienazioni e delle valorizzazioni immobiliari ed il Programma Triennale delle opere pubbliche, i Regolamenti fiscali/tributari).

b) Semplificazione

A fronte delle condizioni di profonda incertezza che connotano la fase attuale, e in continuità con alcuni orientamenti emersi da tempo, la semplificazione di procedure correlate sia a interventi edilizi - che potranno riguardare la riqualificazione/rigenerazione del patrimonio esistente -, sia a operazioni di nuova edificazione, costituisce uno degli incentivi più persuasivi che l'Amministrazione comunale possa mettere in cantiere; **agilità delle procedure e garanzia di tempi certi sono quindi di fatto strumenti fondamentali attraverso i quali l'azione pubblica può premiare le iniziative di trasformazione.**

In tale senso le Delibere consiliari approvate in applicazione delle disposizioni della LR 18/2019 sono il primo tassello di questo processo che, accompagnato dalla revisione del Regolamento edilizio e dei numerosi regolamenti comunali connessi, vuole portare ad una nuova centralità dell'azione della amministrazione pubblica: quale soggetto promotore della qualità urbana e del progetto urbanistico ed edilizio, prima ancora che soggetto esclusivamente regolatore.

c) Valorizzazione del ruolo del privato

Razionalità e vincoli progettuali non devono essere prerogativa dell'azione dell'Amministrazione comunale; tanto nelle esperienze di sviluppo e riuso degli immobili (sia pubblici che privati), quanto nei progetti di riorganizzazione degli spazi pubblici (sia aperti che costruiti), è da contemplare il coinvolgimento di soggetti a vario titolo implicati, favorendo – attraverso opportune misure di incentivazione – concorsi di progettazione (alla ricerca di forme più contemporanee ed innovstive) per l'attuazione di tali obiettivi. Il progetto e la sua qualità al centro dell'attuazione degli obiettivi di piano, passando anche dal confronto e dibattito culturale sul progetto di città con gli stakeholders privilegiati della città (Università, Ordini professionali,)

3. La valorizzazione del patrimonio pubblico come motore economico sociale

Il patrimonio immobiliare pubblico è differenziato e la sua gestione risente ancora di una classificazione che risale al codice civile del 1942 che crea, oggettivamente, una difficoltà di gestione e costi indiretti generati dal degrado del patrimonio immobiliare pubblico fino ad oggi non contabilizzati.

Anche il patrimonio pubblico va reso economicamente efficiente, tenendo conto delle limitazioni, anche legislative, che spesso non consentono di ottenere rendimenti di “mercato”, dovendo rispettare l'obbligo di rispondere ad esigenze di natura sociale e generale.

Il patrimonio pubblico va gestito ricordando che non esiste un solo portafoglio immobiliare; ne esistono diversi, sia per soggetto proprietario (Stato, regioni, Province, comuni, soggetti pubblici ad essi collegati) sia per natura e scopo della sua funzione.

Un passaggio essenziale per una migliore gestione del patrimonio pubblico è quello della ricognizione di tutti gli immobili di proprietà pubblica anche degli enti territoriali, nella loro natura oggettiva, per le loro funzioni, per lo stato manutentivo.

Una visione complessiva può avviare una programmazione per il migliore utilizzo del patrimonio immobiliare pubblico, cercando di resistere all'urgenza di agire che non lascia spazio ad interventi sistematici e strutturali.

La maggior parte degli immobili (circa il 70%) è in uso istituzionale, con una minore presenza di altre destinazioni.

Il primo passo è quello di elaborare piani di razionalizzazione per un utilizzo più efficace degli spazi e degli immobili di proprietà, anche prevedendo lo spostamento di equilibri all'interno della città ovvero il rifacimento completo dell'edificio, mettendo in gioco componenti della programmazione e della pianificazione territoriale.

Delocalizzare o spostare i servizi implica un ragionamento organico e scelte di pianificazione che hanno un impatto sul governo della città e possono contribuire alla riqualificazione dei tessuti urbani degradati o periferici, riequilibrando il mix di destinazioni residenziali, di uffici pubblici e privati e dei relativi indotti di servizio e di attività correlate alle funzioni trasferite.

Tuttavia in molti casi lo spostamento è complesso, occorrono elevati livelli di investimenti per dare vita ad un ciclo virtuoso, risparmiando sugli affitti passivi ed investendo sulla razionalizzazione e sull'adeguamento normativo e la valorizzazione degli edifici di proprietà.

Nel lungo periodo occorrerà affrontare il tema dell'adeguatezza del patrimonio immobiliare, dove la delocalizzazione delle funzioni pubbliche comporta la ridefinizione della città anche in relazione alla rifunzionalizzazione degli immobili liberati.

Il secondo tema, quindi, della gestione del patrimonio immobiliare è la verifica della condizione di vendibilità degli immobili, ovvero di messa a reddito a valori commerciali degli immobili pubblici (es. Arsenale).

Se pensiamo alle caserme, una delle categorie di immobili pubblici più facilmente dismissibili, per poter effettivamente procedere alla loro alienazione senza distruggere il loro valore potenziale è necessario un lungo percorso di concertazione tra soggetti pubblici.

Inoltre le attese di compensazione di carenze di dotazioni territoriali creano delle aspettative da parte dei cittadini che corrono il rischio di essere disattese perché comporterebbero ingenti investimenti pubblici sia per la ristrutturazione, sia per la gestione dei servizi.

In ogni caso, ogni immobile non più utilizzato per la sua funzione e in attesa di una nuova destinazione sconta, da una parte, il progressivo degrado e dall'altra tempi e investimenti per la sua ricollocazione nel "circuito" delle attività del contesto economico e sociale in cui si colloca.

La connotazione più evidente del patrimonio immobiliare pubblico è determinata:

- dalla sua consistenza spesso rilevante rispetto alla dimensione urbana;
- dalla sua localizzazione, di norma in zone di particolare pregio;
- dal valore storico-artistico;
- dalla natura di elemento identitario e culturale degli immobili pubblici;
- dal suo valore sociale della funzione esercitata nel tempo rispetto alla comunità cittadina.

Appare evidente come, rispetto ad un esito positivo di una valorizzazione "complessa" entri in gioco la capacità della città di proporre ipotesi di sviluppo del proprio futuro economico e sociale.

In altri termini, le potenzialità di contribuire alla trasformazione della città, da parte dei patrimoni immobiliari dello Stato è direttamente proporzionale all'esistenza di una politica di governo del territorio nella quale questa potenzialità può essere effettivamente espressa.

Non a caso, infatti, nelle esperienze di valorizzazione dell'Agenzia del Demanio, la possibilità di inserirsi in un canale strutturato dagli strumenti di pianificazione, ovvero operare in regimi "ordinari" di variazione urbanistica è stato un elemento premiante; ma ha dovuto contare su una chiara visione del "ridisegno" della città, su un contesto legislativo regionale di nuova generazione e, non da ultimo, su strumenti di governo del territorio strutturati e operativi.

4. La curva del valore immobiliare e i tempi di attesa del proprietario pubblico: differenza con l'ottica del proprietario privato.

Fatta questa premessa necessaria, appare evidente come lo "Stato proprietario" (meglio, si dovrebbe dire la "Repubblica Italiana proprietaria") ha un'ottica profondamente diversa da quella del proprietario privato.

Di norma, l'obiettivo primario di quest'ultimo è la massimizzazione del profitto; il proprietario pubblico deve contemperare questo aspetto con varie finalità, la cui principale è quella di creare valore sociale, attraverso il reinvestimento del valore immobiliare a favore anche della crescita economica. senza dimenticare che l'immissione massiccia di immobili pubblici sul mercato potrebbe avere impatti negativi per i relativi valori e che la tutela del risparmio è un bene costituzionalmente garantito.

Se sembrare un tema nuovo, non lo è affatto; la scelta tra l'uso del valore immobiliare per "ripiantare il debito", che fu oggetto di due leggi del 1862 da parte di Quintino Sella, che poi creò la prima società di "cartolarizzazione" immobiliare nel 1864, oppure di trovare forme di "demanio novissime" - come scriveva Francesco Saverio Nitti nel 1912 - sembra non porre alternative, o l'una o l'altra.

Ma, a ben guardare, si tratta di un falso problema. La scelta della funzione dell'immobile dipende dalla concretezza delle ipotesi che si possono mettere in gioco e dalla scelta di convenienza tra le possibilità di sviluppo, in relazione ad una serie di fattori da valutare, ponendo attenzione alla variabile tempo:

- incremento del valore immobiliare,
- rischio di "governo" dell'operazione,
- investimenti da affrontare.

La valutazione delle alternative può però avvenire solo avendo ben chiara la correlazione tra introito immediato e quello futuro, analizzando il meccanismo di generazione di valore per capire la componente che deve essere gestita dal settore pubblico, il rischio urbanistico e gli investimenti necessari per realizzare il plusvalore; rimane, comunque, il rischio finale di mercato, se l'ipotesi di sviluppo non ha trovato, oltre alla convergenza istituzionale, una compatibilità con il mercato degli investitori e con gli interessi imprenditoriali.

Per il proprietario pubblico - che deve agire considerando la pluralità e la differenziazione, anche temporale, degli interessi - si tratta di avere, da una parte, una visione più ampia dei singoli attori di un'attività immobiliare privata e, dall'altra, di attivare un processo articolato di Politiche e Strumenti per la valorizzazione economica e Sociale del territorio

attraverso il miglior utilizzo degli immobili Pubblici e la “inclusione” dei vari soggetti pubblici e privati.

4. Il migliore utilizzo degli immobili pubblici: esperienze, nuovi strumenti e prospettive future

L'esperienza della valorizzazione degli immobili pubblici partita nel 2001 con una modalità “autoritativa” e in deroga agli strumenti di pianificazione è giunta, nel 2012, alla costituzione del principio di co-pianificazione e di collaborazione istituzionale, ci insegna che si può contribuire allo sviluppo locale, attraverso il reinvestimento del valore degli immobili pubblici solo se le istituzioni hanno “progettualità” e “responsabilità” nel partecipare, in modo co-operativo, alle scelte di riqualificazione, ciascuna per le proprie competenze.

I Programmi unitari di valorizzazione (PUV) ed i Programmi unitari di valorizzazione del territorio (PUVAT), introdotti dall'articolo 27 del D.L. n. 201/2011, all'interno della legge di regolazione della gestione degli immobili pubblici, la n.410/2001, hanno mostrato la validità del primo assunto relativo alla compartecipazione di vari soggetti pubblici per il buon esito del processo di valorizzazione e di messa a reddito, a fronte di un'alienazione immediata degli immobili pubblici che sconta l'inevitabile minor valore.

Un processo di attribuzione di una destinazione d'uso di mercato ad un immobile che ne è privo o ne possiede una incongrua, richiede tempo; l'esperienza dell'Agenzia del Demanio insegna che questi tempi possono essere relativamente limitati, tenendo conto delle complessità politiche e tecniche che sono coinvolte, ma non possono fornire con assoluta certezza garanzie circa un tempo definito; di fatto, esiste un rischio più generale di “governo” del processo di valorizzazione.

Ma queste esperienze hanno dato, oltre ai risultati materiali, anche alcuni insegnamenti immateriali:

- l'apprendimento reciproco tra le istituzioni;
- il valore delle regole certe per l'investitore privato;
- la contribuzione di queste regole e nuovo modo di affrontare la valorizzazione del bene pubblico all'attuazione delle strategie di sviluppo della città e, in particolare, della città pubblica.

Possiamo, quindi, già immaginare un'ulteriore frontiera che potrebbe essere l'introduzione di forme competitive e comparative di collaborazione e partenariato pubblico-privato nei meccanismi di promozione della riqualificazione dei tessuti urbani, nei quali sono spesso presenti rilevanti portafogli di immobili pubblici, non solo comunali.

5. I PPP motore per la rigenerazione del patrimonio pubblico

Per facilitare la realizzazione di progetti di rigenerazione urbana si è diffuso il Partenariato Pubblico-Privato (PPP), un particolare contratto tra soggetti pubblici e privati che consente di finanziare, costruire e gestire opere e servizi di interesse pubblico.

I settori che più hanno fatto ricorso al Partenariato sono stati quelli dell'energia e delle telecomunicazioni, quello dei trasporti e soprattutto quello legato alle strutture sportive e cimiteriali. Guardando alla Lombardia i Comuni, tra il 2013 e il 2017, hanno promosso 2.186 bandi di gara per la valorizzazione del loro patrimonio, di cui 424 (il 19%) gestiti con PPP.

Si tratta di una misura che presenta diversi vantaggi: l'addizionalità di risorse private, lo scambio di un patrimonio di know-how tra partner e la maggiore garanzia di realizzazione nei modi e nei tempi previsti.

Per quanto riguarda le criticità si devono invece considerare la durata lunga dei progetti PPP che richiede una stabilità politica e programmatica, lo squilibrio nella allocazione rischi e la complessità processo.

Per dare una mano ai Comuni su questo fronte, Anci Lombardia sta lavorando alla messa a punto dei Centri di competenza, come ha evidenziato Egidio Longoni, Vice Segretario Generale Anci Lombardia. Per Longoni *"creare un Centro di competenze non è creare un nuovo ente ma dare il via a un team specializzato che andrà a supportare i Comuni nella progettazione di un intervento di Partenariato Pubblico-Privato"*. Pertanto *"mettere a disposizione questo impianto significa arrivare a ridurre i tempi di realizzazione delle azioni e mettere a schema tutte le filiere che intervengono nei progetti"*.

6. Mobilità e variante al PGT

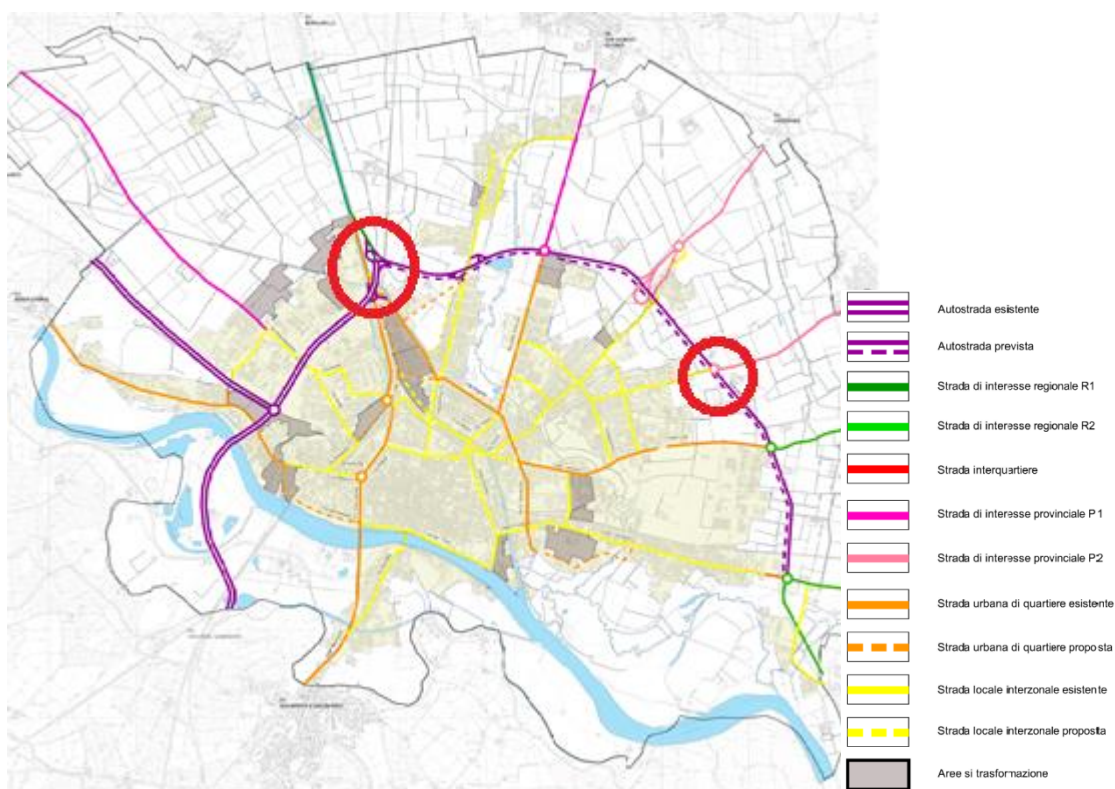
a) Il sistema infrastrutturale

A supporto delle scelte infrastrutturali in materia di viabilità è allegato al PGT uno studio che contiene l'analisi e una ricostruzione dei flussi di traffico esistenti, una stima della domanda di mobilità generata dalle principali previsioni insediative del PGT e una stima degli effetti sul traffico attesi da diversi scenari infrastrutturali nel quadro futuro della domanda di mobilità con l'applicazione di modelli di simulazione già utilizzati nei precedenti strumenti urbanistici.

Gli indirizzi a livello strategico sui temi della mobilità dal Documento di Piano dovranno essere comunque dettagliati mediante la revisione dei relativi piani di settore: Piano Urbano della Mobilità, Piano Urbano del Traffico e Piano Urbano dei Parcheggi.

Il Documento di Piano propone, oltre a interventi di coerenza del sistema della mobilità con le criticità pregresse e con la pianificazione delle Aree di Trasformazione, uno scenario a lungo termine che presuppone accordi territoriali di scala provinciale e regionale e un sistema di “salvaguardie” che consentano la realizzazione di opere infrastrutturali di scala vasta.

Ad esempio, nonostante il completamento del sistema tangenziale, il tracciato ad una sola corsia per senso di marcia (arco Est e arco Nord) non risulta adeguato ai flussi di traffico esistente, soprattutto in corrispondenza degli svincoli di collegamento con la rete locale nelle ore di punta.

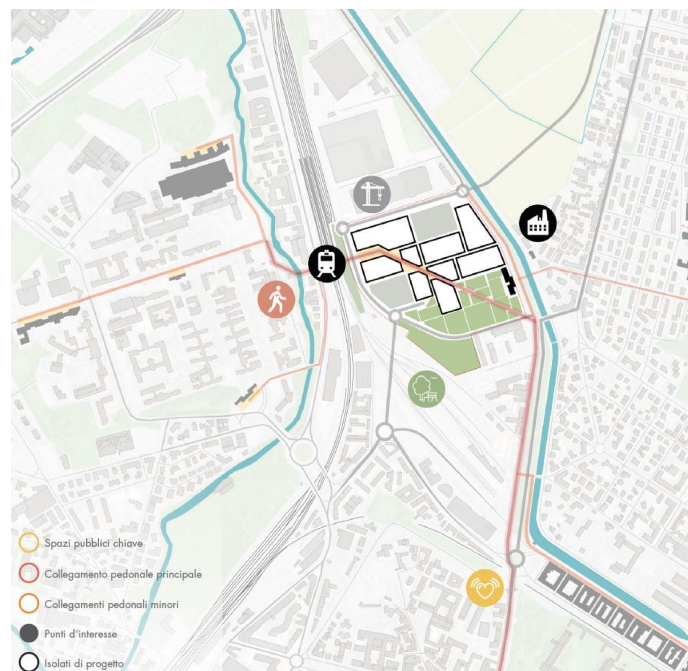


La salvaguardia per lo sviluppo di uno scenario di ampio respiro che prevede da un lato la chiusura a circuito del sistema di tangenziali (con l'arco Sud) definendo un ulteriore attraversamento del Ticino, e dall'altro l'eventuale allargamento a due corsie della tangenziale (con la risoluzione delle intersezioni critiche [vd. evidenze in rosso nella figura sopra] mediante nuovi sovrappassi), permette che la città ed il suo sistema territoriale siano pronti ad accogliere la realizzazione di tali interventi qualora si presentino le condizioni di accordo sovra locale e gli opportuni finanziamenti. Si tratta peraltro di interventi che già gli studi viabilistici preparatori del PGT avevano indicato come strategici.

Con lo stesso spirito un altro elemento che deve essere preso in considerazione è un eventuale riassetto della linea ferroviaria Pavia-Codogno, che fornirebbe l'opportunità di riutilizzare il sedime (**o la linea stessa con una riprogrammazione degli orari**) attuale della ferrovia come **Metropolitana Leggera**, di risolverne il relativo attraversamento (oggi gestito con passaggio a livello) e permettendo agli archi via San Giovannino – via San Paolo – via Parco Vecchio – via Folperti, come semi-circonvallazione mediana tra la tangenziale e la circonvallazione interna, di connettersi alla nuova viabilità prevista nel comparto di trasformazione AD2-Necchi.

La realizzazione di tale intervento permetterebbe una migliore gestione dei flussi su gomma considerando anche la bretella sud e le nuove proposte di riassetto della viabilità sul Naviglio.

Le aree di trasformazione giocano un ruolo fondamentale sia come luoghi di concentrazione di origini e destinazioni, con conseguente aggravio del carico di traffico insistente sulla rete, sia come volano per l'integrazione dell'offerta infrastrutturale.



AREA AD2_ NECCHI E SCALO F.S.



AREA AD3_ DOGANA

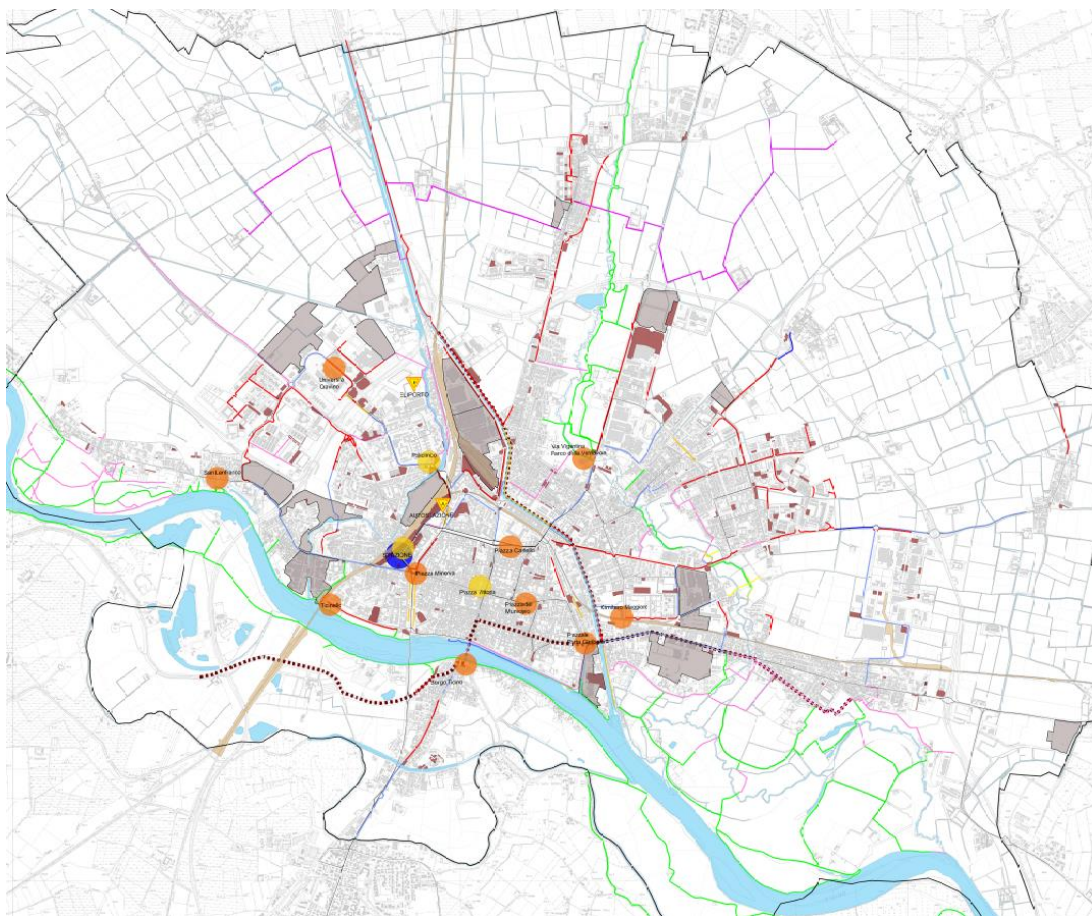


AMBITO STRATEGICO AS1_ NECA

Ovviamente le politiche per la mobilità non possono ridursi all'offerta infrastrutturale ed alla sola mobilità privata su gomma, ma devono discendere da una precisa scelta politica di investimento nella multi modalità e nella mobilità collettiva e dolce.

L'analisi dei percorsi di mobilità dolce esistenti ha messo in rilievo la necessità di un lavoro mirato alla riqualificazione prioritaria di quei tratti esistenti che però oggi risultano poco fruibili.

Il sistema del trasporto pubblico e della mobilità ciclabile



	Piste ciclabili esistenti in sede propria
	Piste ciclabili esistenti delimitate da segnaletica orizzontale
	Percorsi di valenza paesaggistica
	Piste ciclabili di progetto - programma triennale opere pubbliche
	Piste ciclabili di progetto - sede definita
	Piste ciclabili di progetto - sede da verificare con studio di fattibilità
	Piste ciclabili di progetto - da piani attuativi

Il completamento della rete delle piste ciclopedonali (in sede propria), e la sua messa a sistema (anche con i comuni contermini), assume un ruolo chiave, in quanto permette collegamenti tra il centro e la periferia lungo le direttrici radiali, dando la possibilità di poter preferire la bicicletta all'automobile, giovando in questo modo al traffico e alla riduzione dell'inquinamento. Soprattutto in una città come Pavia, di dimensioni non eccessive e con una significativa presenza di studenti non residenti per via dell'università, la bicicletta è da considerare come un mezzo di spostamento da privilegiare ed il cui utilizzo risulta in crescita nonostante le attuali condizioni della rete ciclopedonale siano alquanto critiche.

L'annoso problema della sosta, che affligge tutte le città italiane che oggi soffrono della terziarizzazione dei centri storici, viene affrontato sia in un'ottica di integrazione e ottimizzazione dell'offerta (ad esempio prevedendo nuovi parcheggi multipiano al di fuori del centro storico o in aree di frangia allo stesso), sia incentivando forme alternative di mobilità dolce, che la dimensione ridotta della città rende favorevoli.

La promozione delle reti di mobilità pubblica deve essere accompagnata dalla trasformazione del modello sociale e culturale e della concezione dello spazio pubblico.

Un cambiamento da conseguire mediante un percorso di azioni ed interventi:

- visione dei problemi della mobilità, entro un ambito territoriale di area urbana, comprendente Pavia ed i comuni circostanti che intrattengono relazioni consolidate con il sistema insediativo del capoluogo, costituito da funzioni residenziali, produttive, commerciali, terziarie/direzionali, servizi e funzioni pubbliche e private di interesse pubblico;
- miglioramento del sistema di trasporto pubblico, anche mediante il ricorso a tecnologie avanzate, sostenibili e compatibili con la città, nell'orizzonte strategico di un orientamento delle linee di sviluppo insediativo e di un riequilibrio modale dei sistemi di trasporto, a favore di quello pubblico e di quello maggiormente compatibile con le funzioni urbane e con la vivibilità della città pavese;
- creazione di un sistema dei parcheggi adeguato alle attività presenti nelle diverse parti della città, correlato con una politica di tariffazione adatta a garantirne l'uso nei diversi momenti della giornata e per le diverse tipologie di utenti;
- riqualificazione delle strutture di interscambio nell'ottica di una maggiore attrattività ed efficienza;
- razionalizzazione e gerarchizzazione della maglia viaria esistente, sulla base di progetti attenti agli impatti negativi generati, coordinati con gli interventi sul trasporto pubblico e la progettazione urbanistica degli spazi pubblici;
- miglioramento delle prestazioni e dei livelli di servizio offerti dal sistema di trasporto pubblico, attraverso interventi di ridisegno della rete e di creazione di linee di forza del trasporto pubblico e di riqualificazione dei luoghi di interscambio modale, con l'obiettivo di creare valide alternative al trasporto privato;
- interventi di valorizzazione e potenziamento del sistema della mobilità lenta, che consenta di estendere, anche in collaborazione con i comuni contermini, aree e percorsi ciclopedonali, compatibili con le funzioni presenti e future, con l'ambiente ed il paesaggio.

b) La sosta

Il tema della sosta si presenta come una priorità da affrontare all'interno della riorganizzazione dell'intero sistema della mobilità; ad esso infatti sono correlati gli aspetti riguardanti il trasporto pubblico e la viabilità all'interno della città, in particolar modo per quanto riguarda il traffico avente origine al di fuori del territorio comunale.

È già stato osservato che una politica basata sull'offerta volta ad aumentare la capacità stradale corre il rischio di generare nuova domanda di mobilità e ciò vale anche per la costruzione di nuovi parcheggi. Se da un lato l'aumento dell'offerta di parcheggi determina una migliore accessibilità, dall'altro è preferibile ricorrere a parcheggi di scambio con le linee di trasporto pubblico, migliorandone la qualità e favorendo l'intermodalità. In questo senso vanno letti gli interventi che sono proposti di seguito.

Per quanto concerne lo stazionamento a ridosso del centro storico, le aree destinate alla sosta sono ridotte e riguardano per lo più le piazze dei collegi Ghislieri, Borromeo e Cairoli, Piazza Petrarca e Piazzale Oberdan, che vengono in ogni caso saturate dalla domanda, nettamente superiore all'offerta.

Anche gli stalli ed i parcheggi di Via Nazario Sauro, dell'area Cattaneo e di Viale Indipendenza, adiacenti al centro storico, rilevano una saturazione della domanda. In relazione ai flussi di pendolari che utilizzano essenzialmente la linea ferroviaria Milano-Pavia-Genova, la maggior parte utilizza i parcheggi gratuiti di Via Lomonaco, Via Aselli e Via Flarer, occupando i posti disponibili per gran parte della giornata e penalizzando i residenti e i fruitori temporanei essenzialmente diretti verso il centro e verso le strutture del policlinico.

Anche per gli utenti del policlinico San Matteo che vi accedono da Piazzale Golgi, le aree esistenti a ridosso della struttura ospedaliera sono insufficienti; il loro corretto dimensionamento è da prevedere in base alla nuova destinazione d'uso che verrà attribuita a parte dei padiglioni storici oggetto di riqualificazione.

A tal proposito, un altro aspetto da tenere in considerazione è la scarsità di nodi di interscambio modale, nelle quali indirizzare la sosta e che permettano, soprattutto a chi proviene da fuori città, di utilizzare il trasporto pubblico o il bike-sharing.

c) La mobilità dolce

Un sistema di mobilità dolce ben strutturato permette ai cittadini di spostarsi in sicurezza, dando l'opportunità di non utilizzare mezzi propri; il sistema attuale non è funzionale agli spostamenti in città, dal momento che si presenta fortemente frammentato. I percorsi ciclabili adiacenti al centro storico sono situati sul Lungo Ticino, lungo il Naviglio e lungo l'asse di Viale della Libertà, Viale Cesare Battisti e via Damiano Chiesa; non esistono collegamenti radiali continui verso le zone periferiche, ma solamente singoli tratti isolati tra loro.

È necessaria pertanto la realizzazione dei tratti di collegamento per ottenere una rete ciclabile efficiente e il potenziamento delle stazioni di bike-sharing. Una delle cause della frammentazione è anche rappresentata dall'impossibilità di destinare in città spazi specifici al sistema delle piste ciclabili a causa delle limitazioni fisiche del tessuto consolidato esistente.

La costruzione di infrastrutture per il traffico non motorizzato è sicuramente il punto di partenza per il potenziamento del sistema della mobilità dolce.

Marciapiedi e piste ciclabili sono elementi che attualmente non possono più essere considerati di secondaria importanza. Per la loro realizzazione è richiesto un vero e proprio progetto che tenga conto delle caratteristiche geometriche e funzionali ma anche della pavimentazione e dei materiali che devono essere utilizzati per la loro costruzione.

È opportuno intervenire sulle interruzioni dell'anello a corona del centro in corrispondenza di Viale Matteotti e Viale dell'Indipendenza, collegandosi al Castello e all'asse che si sviluppa lungo Via Alzaia e Via Olevano.

Risulta altresì necessario realizzare un tratto ciclabile che dalla stazione ferroviaria prosegua in Viale Vittorio Emanuele II, per poi collegarsi a Piazzale Minerva e all'anello che si snoda attorno al centro storico.

La situazione di Pavia Ovest vede una concentrazione di piste ciclabili in prossimità del polo Cravino con una diramazione che arriva sino a San Lanfranco; questo quartiere risulta isolato rispetto al resto della città, in quanto in corrispondenza di Via Riviera, Via Ferrata e Via Abbiategrasso la rete ciclabile si interrompe. Pertanto sono da garantire i collegamenti estendendo il tratto ciclabile da Via San Lanfranco a Via Sora, in modo **collegarsi anche con il tratto esistente nel comune di Torre d'Isola** che interessa aree di valore paesaggistico e ambientale del Parco del Ticino.

Nelle parti Nord e Nord-Est lungo Via Olevano, a partire da Piazzale San Giuseppe, il tratto ciclabile si interrompe, senza poi ricongiungersi a Mirabello, e i percorsi lungo Via Vigentina, la Strada della Paiola e Viale Lodi non permettono il collegamento con le direttrici radiali rivolte al centro storico.

d) Una nuova accessibilità al Distretto della Scienza, della ricerca e del sapere

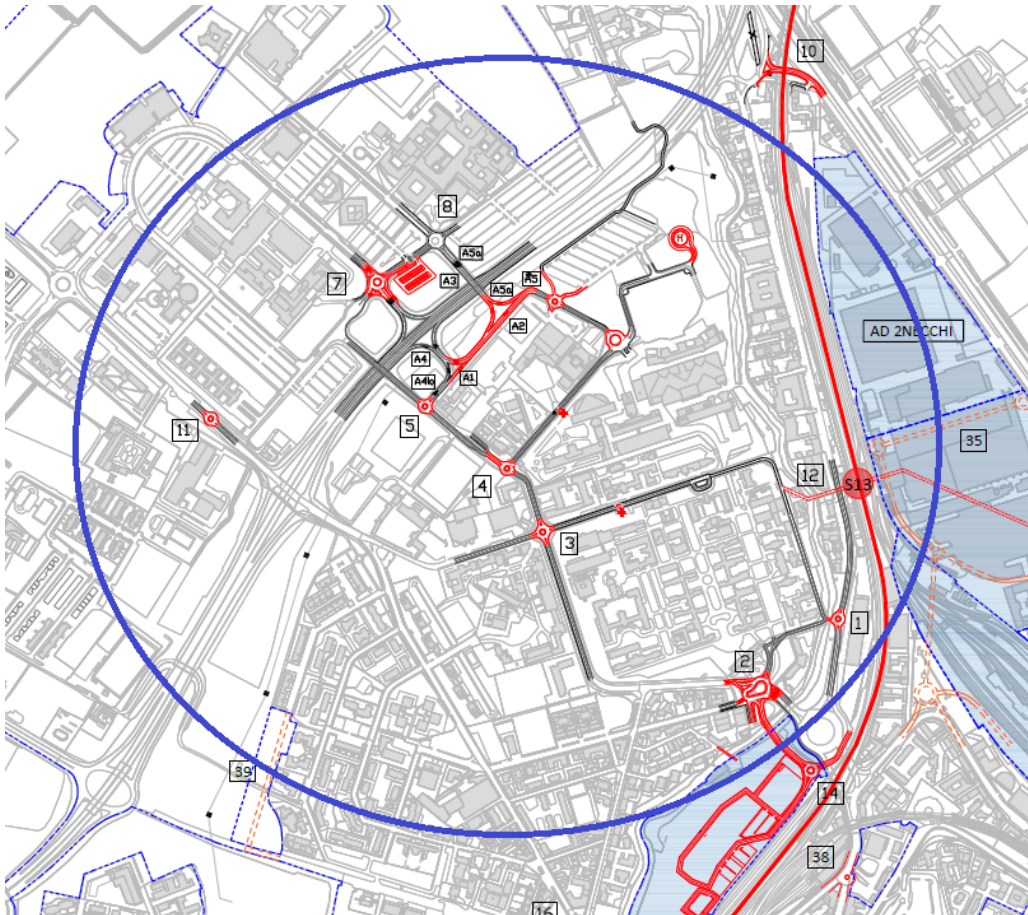
Il "Distretto della Scienza, della Ricerca e del Sapere" rappresenta il fulcro della centralità dei Servizi di Pavia quale **città universitaria e polo sanitario di livello nazionale ed internazionale**.

Sede di Facoltà ed Istituti Universitari, IRCCS, DEA, laboratori e campus universitari vede un continuo accesso di professori, studenti, medici, addetti e fornitori che concorrono al funzionamento di tutte le strutture presenti, accesso che avviene con una pluralità di mezzi che vanno dalla bicicletta ai trasporti pubblici.

Ecco quindi che la necessità di una riorganizzazione della complessa viabilità di collegamento con le grandi vie di comunicazione, con la stazione ferroviaria, con le

residenze studentesche distribuite su tutto il territorio comunale e con il resto della città, ma garantendo sempre percorsi veloci, o meglio dedicati, per i mezzi di soccorso.

Il Distretto è attraversato dalla tangenziale Ovest e servito da svincoli di accesso che si interfacciano direttamente con la viabilità locale: il forte passaggio di traffico pubblico di connessione con le sedi presenti portano spesso alla formazione di rallentamenti ed ingorghi. Allo scopo sono stati predisposti incarichi per lo studio e la progettazione di una nuova viabilità che riorganizzi profondamente l'accessibilità da e per la tangenziale.



Altro punto nodale è quello relativo all'accesso al DEA da parte di ambulanze e trasporto pubblico: l'attuale conformazione della viabilità risulta fortemente penalizzante rendendo spesso critico l'immediato accesso da parte dei mezzi di soccorso, a causa soprattutto di limitati calibri e di sosta selvaggia.

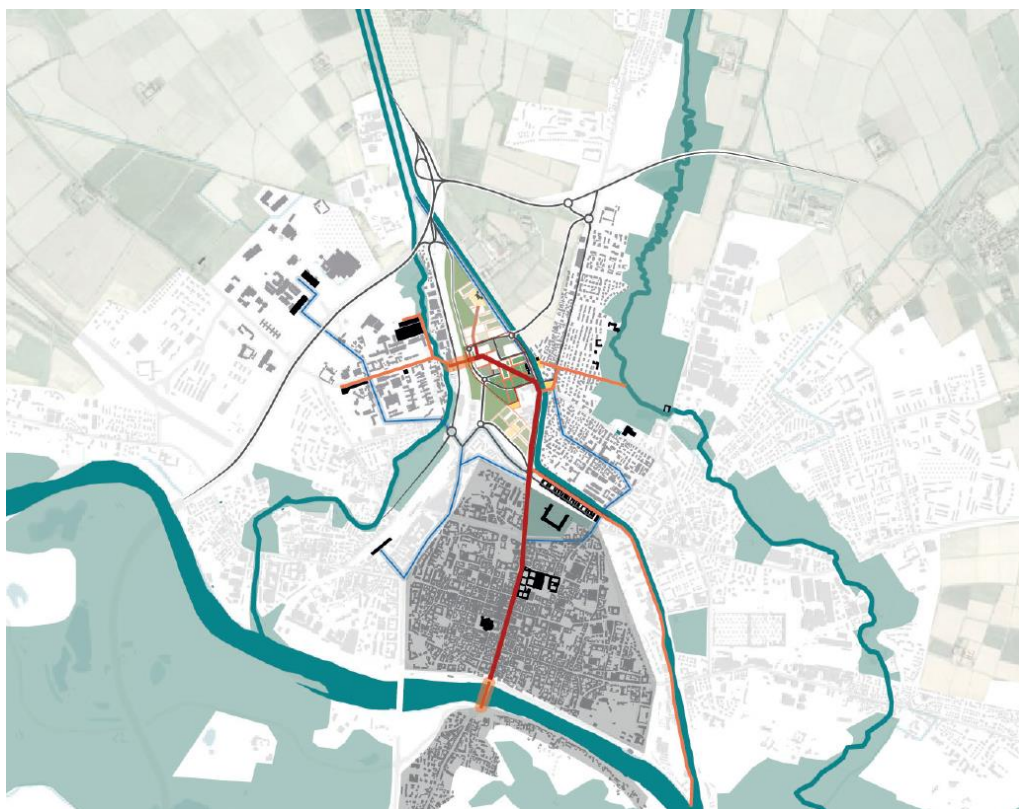
Quindi la riorganizzazione della viabilità dovrà prevedere anche la realizzazione di percorsi esclusivi per i mezzi di emergenza ed i mezzi pubblici.

Notevole importanza riveste inoltre la necessità di rivedere profondamente la rete di viabilità ciclopedonale, data l'alta presenza di studenti che frequentano le strutture.

e) La nuova fermata ferroviaria S13 Pavia Nord

Il progetto di potenziamento della rete pavese intrapreso da Trenitalia, iniziato con importanti interventi alla Stazione, vede un ulteriore importante fattore nel quadruplicamento della linea, che comporterà ad un più facile e rapido collegamento con il territorio. Ciò naturalmente si rifletterà su di un aumento del traffico per la fruizione dei servizi offerti dalla città.

In questa prospettiva il progetto di realizzare una nuova fermata ferroviaria nell'ambito degli interventi per la riqualificazione dell'ex area Necchi a servizio della Linea S13 per Milano, da collocarsi in posizione idonea a comodo utilizzo da parte dei fruitori del DEA e del Distretto della Scienza, della Ricerca e del Sapere, riveste una importanza strategica per lo sviluppo ed il rilancio economico della città e per la rigenerazione dell'intero ambito dell'ex stabilimento e del sottostante Scalo ferroviario, ma anche per le connessioni con il Centro e tutte le opportunità che questo è in grado di offrire: storia, cultura e tempo libero in primis.



f) Riqualificazione delle vie di accesso alla città

Il progetto di riqualificazione delle vie di accesso alla Città riveste un ruolo non solo strategico dal punto di vista viabilistico, come in precedenza evidenziato, ma anche di rilevanza paesaggistica: ecco l'opportunità di utilizzare lo strumento dei concorsi di idee e di progettazione che le rendano funzionali alla mobilità dolce (ciclo e pedonale), ma al contempo abbiano caratteristiche di qualità e pregio, divenendo il biglietto da visita di chi arriva in città.

7. Pavia e lo Sport

Nel 2014 Pavia è stata dichiarata “Città europea dello Sport”, riconoscimento che rappresenta la volontà di dare il giusto risalto ad una realtà cittadina appassionata e ricca di attività e manifestazioni sportive che hanno sempre trovato riscontri positivi in termini di partecipazione.

La denominazione viene assegnata annualmente dall’Associazione Capitali Europee dello Sport, (ACES) con sede a Bruxelles, che assegna pure i titoli di “Capitale” e “Comune”, quest’ultimo per le aree sotto i 25mila abitanti.

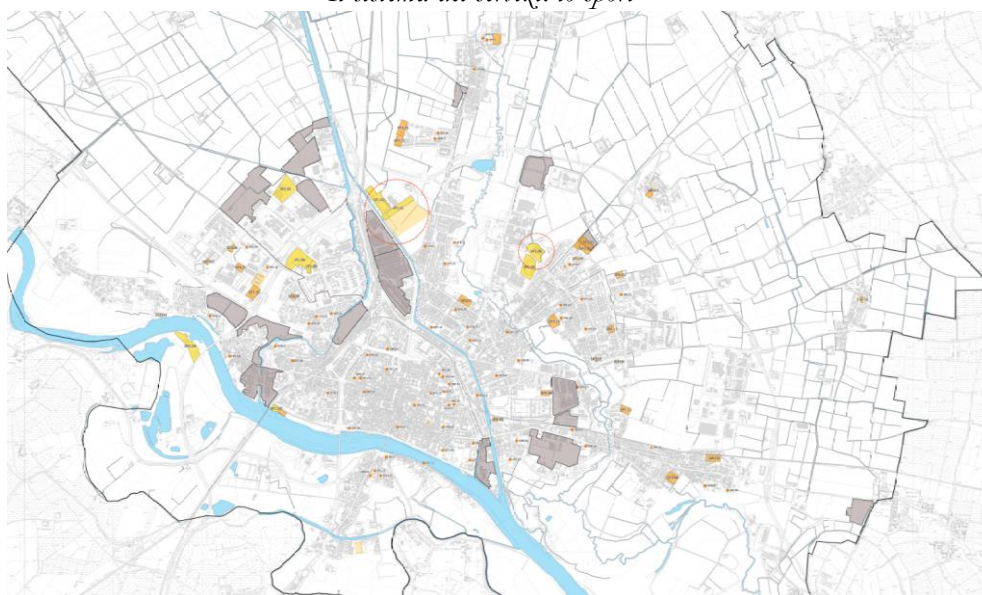
La città è dotata di un cospicuo numero di attrezzature sportive, pubbliche e private, che favoriscono l’avviamento e la pratica di discipline sportive variegate e multidisciplinari, garantendo anche l’emergere di eccellenze sportive che si sono distinte in campo nazionale e internazionale.

Le strutture esistenti, consistenti in:

- 2 palazzetti dello sport polivalenti
- 4 piscine pubbliche e 3 di circoli sportivi privati
- 26 palestre scolastiche ed 8 universitarie
- 20 campi da gioco polivalenti oratoriali
- 15 campi da calcio pubblici e privati
- 5 bocciodromi pubblici e privati
- 4 centri ippici privati
- 20 campi da tennis pubblici e privati
- 10 strutture varie fra campi da golf, piste di pattinaggio e campi da calcetto

permettono a circa 13.000 atleti di tutte le età di praticare, secondo le proprie esigenze, le attività sportive preferite, grazie alla presenza sul territorio di numerose associazioni e gruppi sportivi.

Il sistema dei servizi: lo sport



Naturalmente riveste grande importanza l'intervento, con forme di investimento anche in partenariato pubblico-privato e/o di concessione in uso alle società sportive, per il mantenimento e adeguamento degli impianti. Al quale si aggiungono gli interventi di rigenerazione urbana in corso che saranno in grado di dare alla città nuovi impianti sportivi: una nuova Palestra (insieme alla Scuola) nel PII Ex Dogana, ed un Centro sportivo nell'area del PII Ex Neca.

Allo scopo si dovrà effettuare una completa ed accurata ricognizione degli impianti pubblici, attraverso uno specifico **SPORTPLAN** che permetta di evidenziare le principali carenze e necessità di intervento, così da assicurare, nel tempo, gli investimenti necessari alla conservazione e al potenziamento dei servizi sportivi. E l'attuale situazione del Palatreves – che necessita di costanti e dispendiosi interventi per garantire l'utilizzo- e del PalaChiappero che necessita di importanti lavori di adeguamento e potenziamento sono il miglior esempio della necessità di programmazione.

Infatti investimenti costanti sulle strutture, oltre a garantire il mantenimento in perfetta efficienza e sicurezza degli impianti, permettono un miglior utilizzo ed una maggiore capacità di soddisfare le esigenze della popolazione sportiva, prevedendo altresì forme “sportive” innovative (ad es. Equitazione) che permettano di valorizzare le grandi aree verdi (Parco della Vernavola e Parco della Sora) del nostro territorio comunale.

Grande importanza riveste l'esigenza di garantire, a tutte le scuole di ogni ordine e grado, l'utilizzo di adeguati impianti, considerata l'importanza che l'attività sportiva riveste nella crescita sociale, caratteriale e fisica delle giovani generazioni.

Ecco quindi che lo SPORTPLAN, dovrà evidenziare il grado di copertura offerto dai servizi sportivi esistenti, così da mettere in luce le zone cittadine che necessitano di un intervento più incisivo ed adeguare conseguentemente il Piano dei servizi ed il Programma Opere pubbliche.

RECEPIMENTO NORMATIVO E SEMPLIFICAZIONE DELL'ATTUAZIONE DELLE PREVISIONI DI PIANO

1. Recepimento normativo

Sotto il profilo normativo, il quadro è profondamente mutato dal 2011 ad oggi ed è in continua evoluzione. In particolare, le normative regionali hanno messo in evidenza temi nuovi e approcci diversi alla costruzione di strumenti e politiche.

Oltre a diverse modifiche apportate alla L.R. 12/2005, le normative che possono avere i maggiori effetti sono certamente la L.R. 31/2014 e la L.R. 18/2019, in tema di rigenerazione urbana e riduzione del consumo di suolo; norme che spostano sempre più la centralità delle politiche di sviluppo sui temi della rigenerazione urbana attraverso il recupero e la trasformazione di aree sottoutilizzate e dismesse. Nell'adeguamento del PTR alla L.R. 31/2014, per la Provincia di Pavia, entro il 2020, gli Ambiti di Trasformazione vigenti al 2 dicembre 2014 dovranno essere ridotti rispettivamente: per la destinazione residenziale tra il 25 e il 20%; per la destinazione per beni e servizi il 20%. Il nuovo PTCP in corso di elaborazione da parte della Provincia di Pavia in adeguamento al PTR, potrà poi ulteriormente definire i criteri.

Particolare peso viene dato, conseguentemente, ai processi di rigenerazione urbana in grado di recuperare grandi aree dismesse anche attraverso la rinaturalizzazione di ambiti attualmente degradati. Diviene dunque strategica l'attivazione delle procedure delle aree da rigenerare, comprensive degli immobili/aree in stato di degrado e inutilizzo, delle aree abbandonate e/o usate impropriamente, nonché delle aree oggetto di procedimenti di bonifica e potenzialmente contaminate, in attuazione delle deliberazioni di Consiglio Comunale n.9 e n.10 del 15 giugno 2020.

Altra normativa rilevante recentemente approvata è la L.R. 4/2016 in materia di difesa del suolo, di prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico e di gestione dei corsi d'acqua. La normativa introduce in particolare il principio di invarianza idraulica, invarianza idrologica e drenaggio urbano sostenibile, al fine di prevenire e mitigare i fenomeni di esondazione e di dissesto idrogeologico provocati dall'incremento dell'impermeabilizzazione dei suoli, contribuendo ad assicurare elevati livelli di salvaguardia idraulica e ambientale. Il principio di invarianza idraulica e idrologica stabilisce che sia le portate che i volumi di deflusso meteorico scaricate dalle nuove aree urbanizzate nei ricettori naturali o artificiali di valle non siano maggiori di quelli preesistenti all'urbanizzazione.

Più in generale il continuo aggiornamento delle conoscenze sui pericoli che investono la città, di cui COVID è l'ultima affrontata, ha permesso di evidenziare la necessità di affrontare il concetto di resilienza della città alle emergenze, in particolare rispetto alla capacità di adattamento ai cambiamenti climatici, che oltre ad ampliare gli ambiti a rischio di alluvione, tocca la capacità del costruito e delle aree libere di assorbire e attenuare i picchi di calore e di piovosità.

Infine, la L.R. 2/2015 introduce principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi. In particolare, si chiede ai Comuni di introdurre criteri specifici per la realizzazione dei luoghi di culto, attraverso il Piano per le attrezzature religiose.

Oltre al livello regionale e metropolitano esistono altri piani e programmi sovracomunali di cui l'amministrazione deve necessariamente tener conto che disciplinano in modo specifico alcuni ambiti del territorio milanese, con previsioni e vincoli rilevanti sul territorio. In particolare, il sistema delle aree protette, regolamentato e riorganizzato dalla nuova L.R. 28/2016, ha una diretta influenza sulla programmazione comunale.

Il principale ed unico parco ricadente sul territorio comunale è il Parco Lombardo della Valle del Ticino, il cui Piano Territoriale di Coordinamento (PTC) è stato approvato nel 2001 e che oggi è in fase di aggiornamento.

Oltre ai parchi, ha particolare rilievo anche l'autorità di bacino del fiume Po, in particolare attraverso due strumenti:

- il Piano di Bacino del Fiume Po - Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI) di cui è stata adottata la variante normativa in via definitiva nel dicembre 2016;
- il Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni del fiume Po 2016 (PGRA Po) approvato nel 2016.

Oltre al coordinamento con gli strumenti sopra citati, l'aggiornamento del PGT non può prescindere da un costante confronto e dialogo con gli atti di programmazione e pianificazione settoriale del Comune stesso, in particolar modo con riferimento al Piano Generale del Traffico Urbano (PGTU) e il nuovo Regolamento Edilizio (RE) in corso di elaborazione ed in adeguamento al modello di Regolamento Edilizio Unico nazionale.

2. Semplificazione della normativa di attuazione delle previsioni di Piano

Il decennio di vigenza del PGT ha evidenziato alcuni elementi di criticità, sia nell'applicazione della norma che nella sua componente procedurale e gestionale. Come tutti i nuovi strumenti, dopo una prima fase di rodaggio, anche il piano urbanistico vigente di Pavia richiede un aggiornamento sia nella disciplina del DDP che del PDR, tenendo ben a mente la centralità del progetto prima ancora che della norma.

Le modifiche parziali nel frattempo apportate attraverso la variante 2017 (*gli ambiti del PDR all.C hanno comunque dimostrato una difficoltà di attivazione obbiettiva per condizioni di impossibilità di valorizzazione economica delle previsioni di piano*), gli aggiornamenti normativi regionali e nazionali e i piani di settore e sovraordinati intervenuti, nonché i cambiamenti del quadro conoscitivo richiedono un'attività di messa a sistema che possa supportare le nuove strategie di piano.

La semplificazione normativa – accompagnata dalla redazione del nuovo Regolamento Edilizio - e dei processi dovrà rendere più chiaro l'apparato regolamentare, riducendo lo spazio dell'interpretazione e, conseguentemente, quello dei contenziosi.

Occorre garantire sempre maggiore certezza in termini di attuazione dei processi urbanistici ed edilizi a operatori, tecnici e cittadini. Il contenimento dei tempi di valutazione e

autorizzazione dei progetti, connesso alla semplificazione delle modalità attuative, è finalizzato, in particolar modo, a supportare gli interventi di rigenerazione del patrimonio edilizio dismesso, dell'insediamento di nuovi servizi privati di interesse collettivo o di nuova manifattura, delle procedure avviate attraverso la promozione di concorsi di progettazione.

Uno dei presupposti della semplificazione della lettura e dell'attuazione dello strumento urbanistico è certamente l'aggiornamento delle conoscenze su cui si fonda; da qui, la necessità di indagare il rapporto **tra stato dei luoghi ed esiti di progetti e atti di pianificazione** che, se pur definiti in tempi non recenti ed entro condizioni non più attuali, continuano a persistere all'interno del PGT vigente.

a) [Lettura e interpretazione della norma](#)

I. La disciplina del Piano dei Servizi richiede una complessiva attività di revisione, finalizzata a ridurre lo spazio della sua interpretazione. In particolare, l'intervento di modifica della disciplina si pone i seguenti obiettivi:

- semplificare la qualifica dei servizi;
- modificare il catalogo dei servizi includendo nuove tipologie sulla base delle pratiche emerse nella città negli ultimi anni (es. agricoltura urbana, giardini condivisi, ricettività low-cost, co-working) e precisando la natura e i caratteri di quelli già presenti in elenco;

II. La nuova disciplina delle destinazioni d'uso dovrà essere capace di considerare e includere nuove pratiche e modalità d'utilizzo degli spazi. In questo senso dovrà essere ridefinito il catalogo delle funzioni urbane da porre alla base della nuova disciplina degli ambiti urbani, dedicando particolare attenzione agli usi legati al lavoro, alla distribuzione delle merci (ultimo miglio) e al servizio alle persone, settori nei quali, negli ultimi anni, si sono registrati i più significativi cambiamenti.

III. Si pone l'esigenza di ridefinire le regole morfologiche presenti all'interno dell'attuale disciplina urbanistica. **Particolare attenzione andrà posta al chiarimento circa il valore prescrittivo o orientativo della disciplina urbanistica, sia essa riferita al tessuto urbano consolidato che agli Ambiti di trasformazione, lasciando spazio al progetto prima della norma.** Tale attività è resa ancor più necessaria dall'obiettivo di dotare di maggiore univocità l'applicazione della vigente disciplina, riducendo per quando possibile l'impiego delle deroghe nell'attività di valutazione dei progetti edilizi da parte della Commissione del Paesaggio e assicurando un percorso più lineare alle istanze presentate.

IV. Per quel che riguarda l'aspetto definitivo a supporto della norma tecnica di attuazione, la disciplina urbanistica introdurrà i necessari raccordi con il nuovo Regolamento Edilizio.

V. **Accompagnare il Piano da uno studio di fattibilità economica delle azioni di piano, sia private che pubbliche (quest'ultima nel Masterplan per i quartieri).**

b) [Modalità attuative](#)

I. La diminuzione dei casi in cui richiedere il ricorso obbligatorio alla strumentazione attuativa per la realizzazione di interventi nel tessuto urbano consolidato appare una strategia capace di supportare i processi diffusi di manutenzione e ristrutturazione della città. Occorre individuare modalità attuative differenti per interventi con impatti e trasformazioni rilevanti e per interventi che invece non incidono in maniera significativa nell'assetto urbano. Il

permesso di costruire convenzionato, alternativo al piano attuativo, potrà farsi carico di regolare l'eventuale realizzazione di attrezzature pubbliche o le modalità di tutela di aspetti di natura morfologica riferiti sia agli spazi aperti che agli edifici.

II. Tra i criteri che la disciplina urbanistica dovrà individuare per identificare le porzioni di territorio da sottoporre alle trasformazioni regolate dagli AT, vi è certamente quello di non impedire la permanenza e la rigenerazione di spazi e usi esistenti, laddove compatibili e coerenti con le nuove previsioni. Il sostegno alla riqualificazione del tessuto urbano consolidato esistente richiede quindi anche la definizione di modalità di attuazione delle previsioni in tempi differenti e per porzioni limitate di spazio, pur all'interno di un quadro generale definito dagli Ambiti di Trasformazione.

III. Il PGT sosterrà gli interventi di riqualificazione e adeguamento del patrimonio edilizio esistente, anche riferiti a porzioni limitate di edifici, attraverso una possibile semplificazione delle modalità attuative, estendendo il più possibile il ricorso al titolo edilizio diretto non convenzionato.

IV. Il PGT, congiuntamente con il nuovo Regolamento Edilizio, dovrà prevedere meccanismi di incentivazione a supporto dell'utilizzo dei concorsi di progettazione negli interventi privati e di semplificazione del processo di determinazione degli oneri di urbanizzazione.

c) Indifferenza funzionale

Nel nuovo PGT sarà incentivato l'insediamento delle funzioni urbane compatibili in tutti i tessuti, previa verifica per alcune di esse. I cambi di destinazione d'uso saranno sempre ammessi, con una riduzione delle dotazioni di servizi dovute negli ambiti di rigenerazione e di rilancio (Centro storico e ambiti del commercio di periferia).

d) Le principali novità in tema di servizi a sostegno degli obiettivi di Piano

c.1 Servizi ecosistemici

Il Piano ammette la possibilità di computare tra le dotazioni territoriali connesse agli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica, i servizi ecosistemici ovvero interventi di riduzione delle emissioni clima alteranti, il presidio e il miglioramento della permeabilità dei suoli e delle capacità di adattamento, il rafforzamento della biodiversità, la forestazione urbana, la rinaturalizzazione e il ripristino di corsi d'acqua tombinati.

c.2 Forestazione urbana

La nuova disciplina urbanistica considera gli interventi di forestazione urbana su area privata, che concorrono al soddisfacimento degli obblighi di minimizzazione della CO₂ e di riduzione dell'impatto climatico, ai fini del calcolo della dotazione di servizi connessa alla realizzazione delle funzioni urbane.

c.3 Rigenerazione e dotazione di servizi

Il Piano, nel ridefinire le dotazioni di servizi connessi agli interventi edilizi, consentirà di rendere più attrattivi i territori della rigenerazione riducendo le quantità dovute per gli interventi con cambio di destinazione d'uso oltre che la riduzione degli oneri di urbanizzazione già previsti per legge. Infatti nei cambi di destinazione d'uso, vengono ridefinite le dotazioni di servizi richieste: da produttivo a residenziale e commerciale, si passa all'80% della SL, ridotta al 40% negli Ambiti di rigenerazione e azzerata verso altre attività economiche.

c.4 Parcheggi, pubblici e privati e commercio

Le funzioni commerciali sono centrali nella costruzione della qualità degli spazi urbani. La nuova disciplina urbanistica elimina l'obbligatorietà della dotazione di parcheggi privati in corrispondenza di aree con limitazioni del transito veicolare a favore della mobilità pedonale. All'esterno di queste, le dotazioni laddove possibile si realizzano non a raso ma in sottosuolo o in struttura soprastrada entro l'involucro dell'edificio non prospiciente lo spazio pubblico. In caso di realizzazione di un parcheggio a raso e, nei casi di interventi di manutenzione straordinaria di uno esistente l'area a parcheggio dovrà essere piantumata.

c.5 Rete mobilità dolce e mobilità elettrica

La rete della mobilità ciclabile si consolida e si estende all'interno del territorio comunale. Nelle superfici per parcheggi pubblici o di uso pubblico richieste all'interno della dotazione di servizi, per piani attuativi e permessi di costruire convenzionati, deve essere garantita una percentuale minima destinata allo stallo delle biciclette e di parcheggi a ricarica elettrica. Allo stesso scopo entro la dotazione di parcheggi privati deve essere prevista una quota di spazi per il parcheggio delle biciclette e di mezzi che utilizzano fonti energetiche rinnovabili.

c.6 Città accessibile

Lo sviluppo della città privilegia l'accessibilità assicurata dal trasporto pubblico e disincentiva l'utilizzo dell'auto privata. Questa scelta contribuisce alla riduzione delle emissioni di gas serra e alla realizzazione di nuovi spazi aperti pedonali e verde urbano. La presenza di buone condizioni di accessibilità garantite da infrastrutture di trasporto pubblico consente la ridefinizione delle dotazioni minime di parcheggi pubblici o di uso pubblico connesse alle trasformazioni urbanistiche. I Piani attuativi e i permessi di costruire convenzionati verificheranno le dotazioni in sede di progetto in relazione alla effettiva domanda di sosta indotta ed ai livelli di accessibilità esistenti o proposti dagli interventi.

c.7 Sostegno all'affitto accessibile

Il Piano amplia l'offerta della residenza in locazione in libero mercato a supporto della capacità di accoglienza e di apertura della città. La riarticolazione della quota ERS è stata orientata per privilegiare le diverse forme della locazione. È inoltre incentivata la realizzazione di immobili dedicati a residenza libera in affitto a proprietà indivisa attraverso la riduzione del fabbisogno di dotazioni per servizi richiesto negli interventi di nuova costruzione e di cambio d'uso.

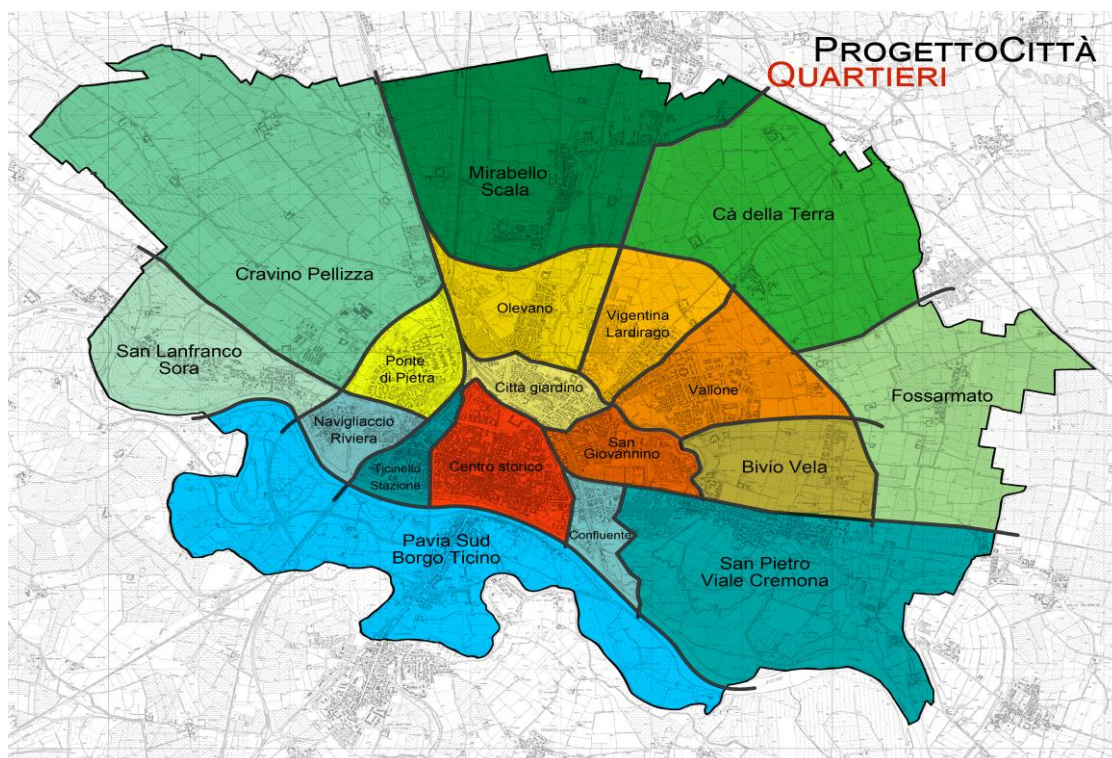
c.8 Servizi abitativi pubblici come servizio "privato"

Il Piano, per moltiplicare le forme di attuazione dell'edilizia in locazione a canone sociale, sceglie di inserire la categoria dei “servizi abitativi pubblici” e i “servizi abitativi sociali” all'interno dei servizi di interesse pubblico e generale. La loro realizzazione può essere infatti alternativa alla dotazione dei servizi richiesta per la realizzazione di tutte le funzioni urbane.

UNA CITTÀ POLICENTRICA – I QUARTIERI – LO SPAZIO PUBBLICO COME BENE COMUNE

Comprendere entro un'unica visione d'insieme le varie parti della città: le periferie e il centro, sapendo cogliere le caratteristiche differenti di ogni luogo e, allo stesso tempo, pensando la nostra città come un tessuto unitario che ha un destino comune da condividere, dentro un progetto grande di futuro.

Nuovi spazi urbani, piazze e luoghi di aggregazione rappresentano l'elemento simbolo dei grandi interventi di rigenerazione che potranno incidere sulla dimensione strutturale di Pavia, allargandone il centro a partire dalla sua naturale vocazione pedonale.



Ma non solo gli spazi derivanti dai grandi ambiti di rigenerazione: **la variante al PGT parte dal ripensamento dei “quartieri urbanistici” per arrivare a definire un nuovo modo di connettere gli spazi pubblici, valorizzare le aree e le connessioni verdi e/o dolci.**

Il ripensare il rapporto tra il vuoto degli spazi aperti ed il pieno degli edifici è determinante per la qualità urbana e la vivibilità della città. Accorciare i tempi di spostamento a piedi, con sezioni stradali pensate per una mobilità più inclusiva, significa ridurre le distanze sociali verso una città multicentrica, in grado di valorizzare i suoi quartieri e le persone che la abitano. Con questo approccio **il Piano pone lo spazio pubblico al centro della rigenerazione lo studia, lo connette e ne fornisce concrete previsioni di realizzazione.**

L'attenzione alle persone diventa fattore cruciale nella progettazione urbana a partire dalla morfologia insediativa. Il Piano si pone l'obiettivo di identificare una serie di luoghi per la costruzione di una rete a vocazione “di mobilità lenta/dolce”, in cui individuare interventi di moderazione del traffico e di cura urbana che riconducano a nuovi valori qualitativi, in

coordinamento con la pianificazione delle opere pubbliche e degli interventi di manutenzione. Una rete di punti e assi concepita come struttura portante della vita urbana collettiva, al centro dei quartieri, a partire dai nuclei storici esterni, che faccia emergere le identità locali e faciliti le regole d'insediamento del piccolo commercio, le attività artigianali e dei servizi, anche privati.

L'idea è che si possano coniugare uso dello spazio pubblico e vitalità nello spazio aperto per rivitalizzare la città, favorendo lo sviluppo e la diffusione dei distretti commerciali naturali, a partire dai Distretti Urbani del Commercio, estesi anche alle periferie, limitando le grandi strutture di vendita agli ambiti di rigenerazione (AT del DDP).