



XXVI Congresso nazionale INU
"Il nuovo piano"
Ancona, 17-19 aprile 2008

Area Vasta

Politiche attuative della pianificazione territoriale per il contenimento del consumo di suolo ed il controllo della dispersione insediativa

*Massimo Orciani **

Valutare la sostenibilità delle nuove proposte degli strumenti urbanistici, in relazione agli indirizzi dettati dalla pianificazione territoriale, sulla base di un modello attendibile e condiviso. Un percorso obbligato per un ente che voglia svolgere pienamente il suo ruolo di coordinamento, reso ancor più necessario dal faticoso dialogo che si instaura tra il piano provinciale – per sua natura *strutturale* – e quello locale ancora *tradizionale*, sempre più spesso banalizzato dalla carenza di contenuti programmatici e ricondotto sovente al solo aspetto meramente conformativo dei suoli.

In tale contesto, l'indagine storica volta alla comprensione dei fenomeni insediativi e l'individuazione ed applicazione di indicatori da utilizzare per il monitoraggio e la verifica dell'attuazione del Piano Territoriale, possono integrarsi efficacemente per garantire uno sviluppo urbano il più possibile coerente con le forme del nostro paesaggio.

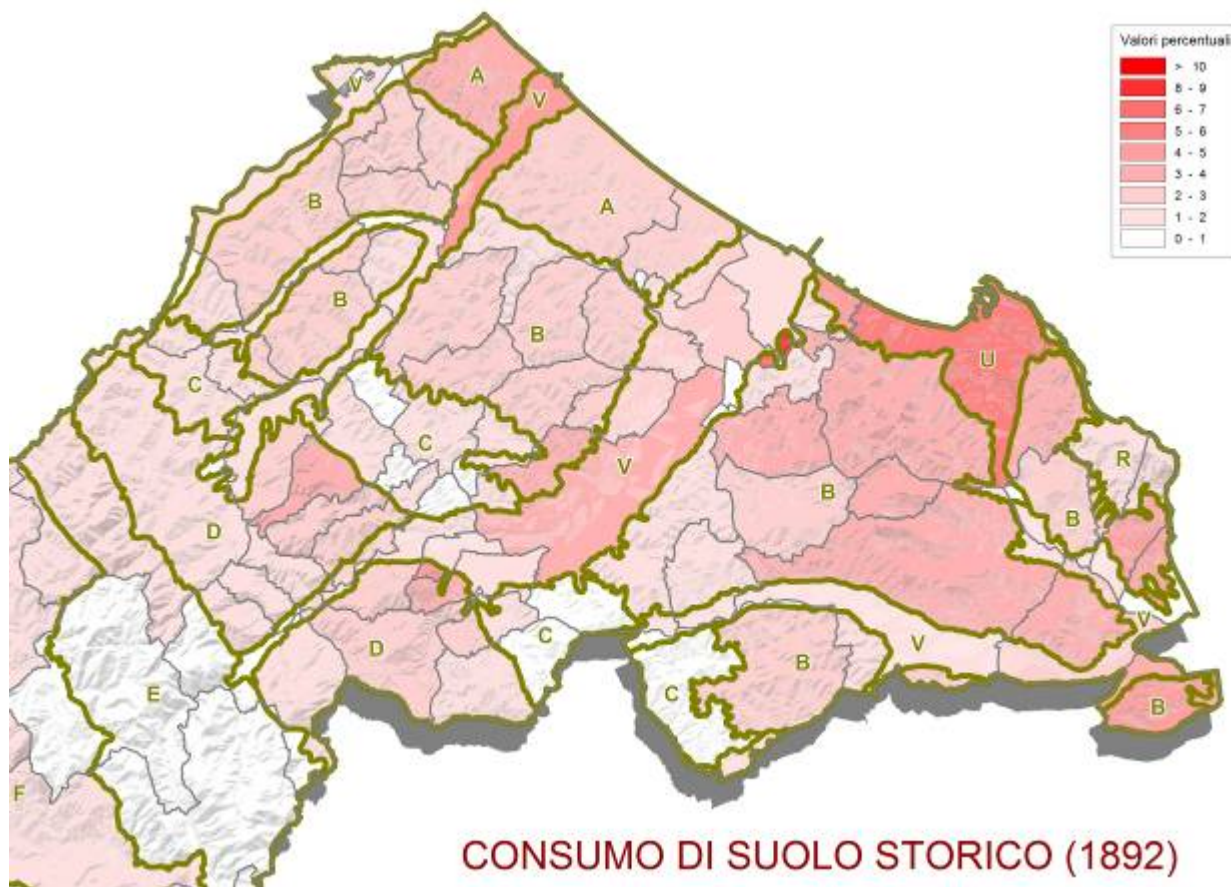
La riflessione parte dall'esperienza maturata con il Piano Territoriale di Coordinamento (PTC) della Provincia di Ancona, adottato nel 2000 e vigente dal 2003; esso individua tra i suoi obiettivi principali il contenimento del consumo di suolo, nella convinzione che tale risorsa sia ormai prossima ai limiti tollerabili dal territorio; per tale motivo, sin dalle analisi preliminari sono state avviate delle indagini per quantificare il fenomeno e indagarne le modalità.

Per scelta progettuale, il PTC di Ancona si esprime per *indirizzi* e pertanto non riveste carattere *regolamentativo*; in particolare, sono totalmente assenti parametri e dati dimensionali di ogni tipo, nella convinzione che siano poco utili ad arginare quei comportamenti poco virtuosi che palesemente tendono ad aggirare i limiti imposti, tanto più essi sono rigidi e dettagliati. Tuttavia questo approccio non può giustificare l'equivoco che *non cogente* equivalga a *non rilevante*; in realtà gli indirizzi, specialmente quelli sulle modalità insediative da rispettare, sono espressi con un linguaggio chiaro, documentati e condivisi nelle motivazioni ed esplicitati negli obiettivi, tali da scongiurare interpretazioni avventurose.

Giova rammentare che nelle Marche le province sono delegate ad esprimersi in merito alla conformità con i piani sovraordinati e di settore ed alla normativa nazionale e regionale: questo si concretizza con l'emissione di un parere di conformità con eventuali rilievi, vincolante per le amministrazioni comunali. Tra i piani *sovraordinati* (la L.R. 34 del 1992 è una legge di *prima generazione* e mutua la gerarchia tra i piani della disciplina nazionale) vi è ovviamente il PTC della provincia stessa che conseguentemente, assumendo un ruolo rilevante nella pianificazione locale, si attua principalmente attraverso di essa.

La prima tappa del percorso è consistita nel quantificare il consumo di suolo venutosi a determinare nel corso del tempo; per fare ciò è stato fatto ampio uso delle banche dati raccolte e sviluppate dal Sistema Informativo Territoriale: cartografie storiche, carte dell'uso del suolo e strumenti urbanistici comunali, che per le parti non attuate, ci offrono la proiezione dei futuri insediamenti. Per dare un'idea dell'affidabilità e del dettaglio dei dati oggi disponibili si pensi che il catasto pontificio del 1843 è stato acquisito in digitale e georiferito per tutta l'estensione territoriale della

provincia e che nel mosaico dei PRG, disponibile per tutti i 49 comuni ed in continuo aggiornamento, sono state inserite e storicizzate oltre 400 varianti tra generali e parziali. Ulteriori aggiornamenti sono in corso con l'accesso alle banche dati catastali e con la commissione di riprese satellitari ad elevata risoluzione.



L'unità spaziale di riferimento per un'aggregazione ed una comparazione significativa dei dati, che altrimenti presenterebbero un dettaglio troppo elevato per una loro interpretazione sintetica, viene individuata nell'Ambito Territoriale Omogeneo (A.T.O.) del PTC, che è stato definito attraverso una lettura integrata multisettoriale del territorio provinciale e si caratterizza per la sua aderenza alle caratteristiche morfologiche ed insediative. In considerazione del fatto che le scelte insediative non sono solo condizionate dagli aspetti morfologici e più in generale ambientali, ma sono anche determinate dalle politiche di governo del territorio delle amministrazioni locali, le unità spaziali di base sono disaggregate anche sulla base dei confini amministrativi. Ciò permette – per esempio – di valutare come amministrazioni di comuni diversi, od anche diverse amministrazioni di uno stesso comune, interpretano le politiche insediative su territori simili o comunque comparabili.

Occorre premettere, come confermato dalle analisi, che la provincia si caratterizza storicamente per una situazione di *diffusione* degli insediamenti, che non può essere sbrigativamente identificata come un fenomeno negativo. Piuttosto si può dire che questo sia un aspetto riconoscibile ed apprezzato del paesaggio marchigiano, che il PTC vuole affermare come un modello di sostenibilità per le scelte future sul nostro territorio.

Sinteticamente, la successione storica evidenzia che alla fine del XIX secolo l'insediamento era prevalentemente e diffusamente distribuito negli ambiti della bassa e dell'alta collina, caratterizzati dal reticolo dei numerosi centri storici della provincia. Questo equilibrio è destinato a mutare profondamente alla metà del XX secolo: ad un sostanziale arresto dello sviluppo degli insediamenti collinari, si contrappone un rapido incremento delle fasce costiere e della prima collina che si affaccia sul mare; inoltre prende corpo la crescita degli insediamenti nella media valle.

Nel periodo successivo (1948-1984) si conferma questa tendenza, con – a seguito dello sviluppo infrastrutturale e turistico – l’aggiunta di nuovi territori: la bassa valle dell’Esino con la costa e la prima collina che vi gravitano e la zona collinare e costiera a sud di Ancona, con forti incrementi nelle località turistiche. Contestualmente si assiste allo sviluppo degli insediamenti produttivi, che privilegia le valli maggiori.

Nel periodo più recente, l’insediamento residenziale riprende forza in tutti gli ambiti della media e bassa collina, privilegiando comunque quelli dell’area sud di Ancona; continua l’incremento nelle valli, soprattutto dove queste incidono le fasce collinari in questione. Si accentua la congestione delle zone costiere a nord ed a sud di Ancona.

Complessivamente l’intero insediamento provinciale si trova oggi attestato prevalentemente sulla fascia costiera e sulle valli maggiori; fa eccezione la zona collinare a sud di Ancona che raggiunge valori di consumo di suolo elevati (19%) se si considera la morfologia dei luoghi.

L’esame delle previsioni urbanistiche evidenzia una situazione ancora disomogenea sulla provincia per quanto riguarda le destinazioni d’uso residenziali: le maggiori quantità si concentrano nella costa a nord del capoluogo e a sud di esso; molto sollecitata anche la media valle dell’Esino, nel tratto in cui taglia la fascia dell’alta collina, con ripercussioni anche sul territorio collinare immediatamente adiacente. Più ordinato e distribuito appare lo sviluppo delle aree produttive lungo le valli maggiori con concentrazioni più elevate in corrispondenza dei distretti individuati anche dal PTC come luoghi per le dotazioni sovralocali.

Se si guarda infine allo *scenario complessivo*, cioè all’insieme del costruito e di tutte le previsioni, per qualunque destinazione, si può rilevare che negli ambiti più sollecitati dalla pressione insediativa precedentemente individuati, il consumo di suolo si attesterebbe mediamente su valori compresi tra il 20% ed il 35% dell’intero territorio di riferimento, il che equivale a dire *un terzo* del suolo disponibile. Anche se non è possibile stabilire con precisione quanto tempo impiegheranno le nuove previsioni ad attuarsi e se tutte troveranno realizzazione (*sovradimensionamenti*), l’esperienza di questi anni ha tuttavia evidenziato che dove le spinte insediative sono più intense, i piani si susseguono con elevata frequenza e le aree d’espansione sono, di fatto, già dotate di piani attuativi sin dal loro inserimento nello strumento generale. Pertanto i valori precedentemente evidenziati potrebbero essere raggiunti in breve tempo.

Completato il quadro complessivo del consumo di suolo presente e futuro, il passo successivo consiste nella definizione di indicatori da utilizzare nella valutazione delle proposte di nuovi insediamenti, anche in considerazione delle procedure di VAS oggi connesse. L’approfondimento avviato va quindi oltre l’aspetto puramente quantitativo e mira ad indagare le modalità con cui si attuano tali previsioni, in particolare per quanto attiene il fenomeno della *dispersione insediativa* e delle scelte incongrue con le pianificazioni territoriali e di settore. Aree di crinale, di versante e di fondovalle, categorie territoriali fondamentali per l’articolazione degli indirizzi del PTC, integrate con i temi nodali del Piano (assi insediativi, aree della continuità naturalistica, risorse naturali, ecc.) consentono di valutare non solo *quanto* suolo sia stato e venga tutt’ora consumato per usi insediativi, ma soprattutto *dove e come* le forme di tale insediamento si collocano sul territorio e quanto esse siano aderenti (*conformi?*) ai criteri dettati dalla pianificazione territoriale.

(*) Responsabile Area Pianificazione del Territorio - SIT, Settore Assetto del Territorio e Difesa del Suolo della Provincia di Ancona, con: Valeria Frazzica, Fabio Gagliardi, Francesca Galletti, Lorena Colosi, Cristina Domogrossi, Andrea Cartaro, Emanuele Ferrato.