

ARTICOLO per INU DOSSIER sulle Marche

Titolo esteso:

Contenimento del consumo di suolo e controllo della dispersione insediativa nell'attuazione del Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Ancona

Titolo sintetico 1:

Monitoraggio del consumo di suolo e della diffusione insediativa nella Provincia di Ancona

Titolo sintetico 2:

Consumo di suolo e diffusione insediativa nella Provincia di Ancona

Autori:

Provincia di Ancona – Settore Assetto del Territorio e Difesa Del Suolo – Area Pianificazione del Territorio – Sistema Informativo Territoriale (SIT): Massimo Orcianiⁱ, Valeria Frazzicaⁱⁱ, Fabio Gagliardiⁱⁱⁱ, Francesca Galletti^{iv}, Lorena Colos^v, Cristina Domogrossi^{vi}, Andrea Cartaro^{vii}, Emanuele Ferrato^{viii}.

Premessa

Il Piano Territoriale di Coordinamento (PTC) della Provincia di Ancona, adottato nel 2000 e vigente dal 2003, individua tra i suoi obiettivi principali il contenimento del consumo di suolo, nella consapevolezza che tale risorsa – *tutt'altro che inesauribile* - sia ormai prossima ai limiti tollerabili dal territorio; per questo 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 stati volutamente omessi parametri e dati dimensionali di ogni tipo, nella convinzione che fossero poco utili ad arginare quei comportamenti poco virtuosi che palesemente tendono ad aggirare i limiti imposti, tanto più essi sono rigidi e dettagliati. Si pone quindi la questione di come valutare il più oggettivamente possibile la sostenibilità delle nuove proposte degli strumenti urbanistici, anche in relazione alla loro frequenza temporale di produzione.

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.

I dati del Sistema Informativo Territoriale

Con tali premesse appare più chiaro il percorso di studio ed indagine che ha accompagnato il PTC nella sua attuazione e che ha consentito al Sistema Informativo Territoriale provinciale di acquisire rilevanti quantità di dati in diversi campi, con un approccio tipicamente multidisciplinare mutuato proprio dall'impostazione del Piano.

Per quantificare il consumo di suolo venutosi a determinare nel corso del tempo sono stati utilizzati dati che si basano sulle localizzazioni individuate nella Carta dell'Uso del Suolo prodotta dalla Regione Marche . Le aree così identificate sono state confrontate con le informazioni derivabili dalla cartografia storica risalente a varie epoche, in modo da poter assegnare a ciascun elemento il proprio *range* temporale di appartenenza . Per individuare le trasformazioni intervenute successivamente alla realizzazione della Carta dell'Uso del Suolo (1978/84) si sono analizzate sia le coperture di foto aeree ortorettificate , sia la nuova CTR prodotta sempre dalla Regione Marche.

Si sono così ottenuti i dati articolati in classi temporali:

- *La carta degli Insediamenti Residenziali ¹ (1:10.000) del Sistema Informativo Territoriale Provinciale per il tessuto residenziale distinto per epoca di edificazione:*
 - "Pre-unitario" (fino al 1848)*
 - "Storico" (dal 1848 al 1892)*
 - "Consolidato" (dal 1892 al 1948)*
 - "Recente" (dal 1948 al 1984)*
 - "Nuovo" (dal 1984 al 1994) - ultime integrazioni (dal 1994 al 2000)*
- *La carta degli Insediamenti Produttivi ² (1:10.000) del Sistema Informativo Territoriale Provinciale per il tessuto produttivo distinto per epoca di edificazione:*
 - "Recente" (al 1984)*

¹ Articolazione in classi temporali ed aggiornamento dell'uso del suolo realizzato tramite raffronto di varie cartografie (Catasto Gregoriano 1848, IGM 1892 e 1948, Volo Italia '94, CTR 2000). E' estesa all'intero territorio provinciale.

² Aggiornamento dell'uso del suolo per gli insediamenti produttivi e commerciali, effettuato tramite fotointerpretazione (Volo Italia 1994 e CTR 2000) con l'incrocio dei dati provenienti dalla localizzazione delle attività produttive e dal mosaico dei Piani Regolatori comunali - aree "D" (temi oggetto di specifiche indagini del S.I.T.).

"Nuovo" (dal 1984 al 1994) - ultime integrazioni (dal 1994 al 2000)

Ulteriori aggiornamenti sono in corso con l'accesso alle banche dati catastali e con la commissione di riprese satellitari ad elevata risoluzione.

Per il completamento degli insediamenti elencati è stato determinante il Mosaico dei PRG della provincia, oggi disponibile per tutti i 49 comuni ed in continuo aggiornamento (sono state inserite e storicizzate oltre 400 varianti tra generali e parziali) che ovviamente, per le parti non attuate, ci offre la proiezione negli anni a venire dei futuri insediamenti. Nella selezione delle aree si è tenuto conto della effettiva destinazione d'uso; a titolo esemplificativo, le zone per servizi che prevedono edificazione (scuole, ospedali) o impermeabilizzazione dei suoli (parcheggi, pertinenze) vengono distinte da quelle prevalentemente libere (parchi, giardini).

L'unità spaziale di riferimento per un'aggregazione significativa dei dati, che altrimenti presenterebbero un dettaglio troppo elevato per una loro interpretazione sintetica, è stata 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:

- *gli ambiti territoriali "A" del litorale e della prima collina;*
- *gli ambiti territoriali "B" della bassa collina;*
- *gli ambiti territoriali "C" della media collina;*
- *gli ambiti territoriali "D" dell'alta collina;*
- *gli ambiti territoriali "V" delle pianure e dei terrazzi alluvionali;*
- *l'ambito territoriale "E" della dorsale marchigiana;*
- *l'ambito territoriale "F" del sinclinorio;*
- *l'ambito territoriale "G" della dorsale umbro-marchigiana;*
- *l'ambito territoriale "U" dell'area urbana di Ancona;*
- *l'ambito territoriale "R" della riserva naturale del Conero.*

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 nostre unità spaziali di base (gli ATO del PTC) sono state disaggregate 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.

In questo studio, l'indagine storica volta alla comprensione dei fenomeni insediativi e l'individuazione ed applicazione di indicatori nella verifica dell'attuazione degli indirizzi del PTC, si intersecano volutamente per garantire una pianificazione il più possibile coerente con le forme del nostro paesaggio che oggi riconosciamo essere un valore universale.

Occorre sottolineare che, e queste analisi sul consumo di suolo lo confermano, storicamente la provincia si caratterizza 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.

L'evoluzione storica

La successione storica evidenzia che alla fine del XIX secolo l'insediamento era prevalentemente e diffusamente distribuito negli ambiti della bassa e della alta collina, caratterizzati dal reticolo dei numerosi centri storici della provincia. Le valli e la costa, anche prescindendo dalle città di Senigallia, Ancona e Jesi, registravano in questo periodo già significative presenze, anticamente pressoché assenti., mentre valori dell'insediamento sopra le medie in alcune zone anticipavano le tendenze ad elevate sollecitazioni che si esprimeranno in epoche successive : la costa a nord di Senigallia, la media valle dell'Esino e la bassa collina a Sud di Ancona con il comprensorio formato dai comuni di Osimo, Castelfidardo e Loreto (con valori compresi tra il 3,5% ed il 4%), che coinvolge anche la bassa valle del Fiume Musone.

Alla metà del XX secolo si rileva una situazione profondamente diversa: ad un sostanziale arresto dello sviluppo degli insediamenti collinari, si contrappone un rapido incremento delle fasce costiere di Senigallia e Ancona e della prima collina che si affaccia sul mare (Loreto); inoltre prende corpo la crescita degli insediamenti nella media vallesina (nel tratto compreso tra Jesi e Serra S. Quirico).

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 (M. S. Vito, Chiaravalle, Falconara e Montemarciano) e la zona collinare e costiera a sud di Ancona, con forti incrementi nelle località turistiche di Numana e Sirolo.

Contestualmente si assiste allo sviluppo degli insediamenti produttivi, che privilegia le valli maggiori, con particolare predilezione per la bassa vallesina (Monsano, Jesi, Falconara, con valori compresi tra il 6% ed l'11%), la foce del Cesano (almeno per quanto riguarda la modesta porzione che ricade nella provincia), e la valle dell'Aspio che – complice anche la ridotta estensione – raggiunge percentuali molto elevate, nell'ordine del 12%-22%. Poco percepibile da queste

analisi è la crescita del comprensorio fabrianese (0,5%-1%) che si caratterizza per la sua diffusione, anche se localmente si concentra nei pochi luoghi morfologicamente compatibili.

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 del Misa e dell'Esino, soprattutto dove queste incidono le fasce collinari in questione. Si accentua la congestione delle zone costiere a nord ed a sud di Ancona. Di rilievo anche la crescita della zona sud della sinclinale fabrianese, sulla spinta dello sviluppo produttivo.

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. Significativo – anche se con altri numeri – l'ambito montano con Fabriano e Cerreto d' Esi (8%-9%).

La Pianificazione

L'esame delle previsioni urbanistiche evidenzia una situazione disomogenea sulla provincia per quanto riguarda le destinazioni d'uso residenziali: le maggiori quantità (+4%) si concentrano nella costa a nord del capoluogo e a sud di esso nel già citato comprensorio compreso tra la Riviera del Conero e la valle del Musone; 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. Per l'area montana è ancora la zona a sud di Fabriano quella che mostra i valori relativi maggiori (+1,6%).

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.

Sviluppi futuri

Non è possibile stabilire con precisione quanto tempo impiegheranno le nuove previsioni ad attuarsi e se tutte troveranno realizzazione (*sovradimensionamenti*); tuttavia l'esperienza di questi anni ha 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, si prefigurano alcuni filoni d'indagine finalizzati alla 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. A tal fine è stata approntata una mappatura dettagliata (1:10.000) del territorio provinciale sulla base delle caratteristiche morfologiche: aree di crinale, di versante e di fondovalle, categorie territoriali fondamentali per l'articolazione degli indirizzi del PTC che – integrate con i temi nodali del Piano (assi insediativi, aree della continuità naturalistica, risorse naturali, ecc.) consentiranno di stimare 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 sviluppano sul territorio e quanto esse siano aderenti (*conformi?*) ai criteri individuati dal PTC stesso.

ⁱ Architetto responsabile dell' Area.

ⁱⁱ Architetto responsabile U.O.S., Gestione Cartografica e Sistemi Informativi.

ⁱⁱⁱ Ingegnere, coordinamento aspetti informatici.

^{iv} Architetto del SIT.

^v Agronomo del SIT.

^{vi} Geologo del SIT.

^{vii} Tecnico dei Sistemi Informativi Territoriali.

^{viii} Geometra, professionista incaricato.



