

FRANCOANGELI/Urbanistica

# Territori costieri

a cura di  
Giuseppe Abbate  
Annalisa Giampino  
Marilena Orlando  
Vincenzo Todaro

Prefazione di Teresa Cannarozzo



## 5. La dispersione insediativa nei sistemi territoriali costieri

di Annalisa Giampino

### Premessa

Negli ultimi anni il tema della tutela e valorizzazione dei territori costieri è stato oggetto di un rinnovato interesse disciplinare che si è espresso attraverso un'intensa attività legislativa, oltre che in una molteplice sperimentazione progettuale. In questi anni di acceso dibattito e affinamento delle metodologie di intervento, si è compreso il peso esercitato dalla dispersione insediativa nella trasformazione dei caratteri del sistema insediativo costiero italiano<sup>1</sup>, in termini sia di modificazione della geografia degli insediamenti, ma anche delle modalità di fruizione ed uso del territorio (Guarasi, 2002; Trombino, 2005). Infatti è proprio lungo le fasce costiere che il fenomeno assume precise caratteristiche e manifesta le sue forme più drammatiche e pervasive.

In generale i territori costieri sono soggetti a forme di urbanizzazione legate ad attività temporanee, dove ad aree ad alta intensità dell'edificato si alternano ambiti più rarefatti e aree con alta concentrazioni di servizi. Alla tipologia di occupazione del territorio fin qui delineata si aggiungono gli insediamenti di tipo lineare che corrono, quasi sempre, paralleli alle principali vie di comunicazione, generalmente localizzate lungo le coste dei nostri territori (Indovina, 2002).

Il sistema insediativo, che in tal modo si genera, determina pesanti forme di pressione sulla costa e, al medesimo tempo, configura nuove morfologie dello spazio insediativo difficilmente codificabili e governabili.

Partendo, quindi, da una volontà di superamento del concetto di dispersione quale immagine metaforica e ambigua (Galster *et alii*, 2001, Indovi-

<sup>1</sup> Oltre il 40% della linea costiera dell'Italia è infatti coperta di aree urbane, costruzioni, porticcioli turistici e infrastrutture varie e, secondo i dati dell'Unep Map (Piano di azione Mediterraneo del programma ambiente delle Nazioni Unite), tra meno di 20 anni la percentuale di urbanizzazione costiera interesserà un chilometro su due.

na, 2003) in cui si sono fatte convergere fattispecie territoriali diverse, il presente contributo intende offrire una possibile chiave di lettura per i fenomeni di urbanizzazione dispersa presenti nelle aree costiere.

## 2. La dispersione da “metafora” a categoria di intervento

I territori costieri contemporanei si presentano oggi come un *continuum* urbano disperso, sfuggito più o meno consapevolmente dal controllo delle amministrazioni (anche se in taluni casi è stato autorizzato da piani regolatori permissivi) e «sottovalutato dal mondo dell'accademia e della ricerca»<sup>2</sup>. Tuttavia, negli ultimi anni, la crescente consapevolezza dei rischi impliciti nel modello insediativo disperso e la constatazione che il fenomeno della dispersione non costituisce più un episodio marginale e sporadico, ma un elemento costitutivo delle dinamiche di trasformazione delle realtà urbane e territoriali (Dato, 2004), hanno concorso ad una ripresa del dibattito scientifico sul tema offrendo parziali, ma non del tutto esaustivi, avanzamenti in termini di conoscibilità e di potenziali forme di controllo del fenomeno.

Davanti all'immagine del mutamento in atto nel sistema insediativo, si è compresa la natura ambigua e inedita del fenomeno dispersivo, difficilmente interpretabile e pianificabile attraverso i «canoni tradizionali e abituali dell'urbanistica della continuità, della compattezza e della grana densa propri della città consolidata»<sup>3</sup>. Un fenomeno per molti aspetti nuovo nel panorama europeo che sovverte l'impostazione duale e dicotomica delle scienze urbane e territoriali fondate sulla diade oppositiva città/campagna e centro/periferia (Indovina, 2003; Salzano, 2006). Di qui la difficoltà e il disagio nel trattare un tema multiforme, che non si presta né a facili semplificazioni né a tassonomie sistematizzanti<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> E. Salzano (2006), “Introduzione: su alcune questioni di sfondo”, in M. C. Gibelli, E. Salzano (a cura di), *No Sprawl*, Alinea, Firenze, p. 11.

<sup>3</sup> S. Bartolucci, A. Cazzola, A. Galassi (2005), “Un nuovo lessico urbanistico per rappresentare, interpretare e pianificare il territorio degli insediamenti diffusi”, in Atti della IX Conferenza SIU, 18-19 maggio 2006, Milano, p.3.

<sup>4</sup> Dall'analisi della letteratura scientifica sul tema oggetto di indagine emerge uno scollamento tra categorie interpretative/descrittive e fenomeni territoriali reali. Dal punto di vista della dimensione operativa le difficoltà di comprensione dei processi in atto e i tentativi di dare un senso alle morfologie emergenti si traducono in elaborazioni di metafore e interpretazioni non specifiche che rischiano di trasformare qualsivoglia intervento sui territori della dispersione anch'esso in metafora e non in progetto. Come sottolineato da Indovina (2003) le interpretazioni debbono contenere un forte contenuto operativo ottenibile, esclusivamente, attraverso l'individuazione di specifici elementi di identificazione delle nuove morfologie.

È indubbio che la nozione di *dispersione insediativa* ha assunto nel tempo la valenza di una metafora ambigua per mezzo della quale si sono identificate e ricomprese differenti fattispecie territoriali e diverse condizioni. Un concetto allusivo utilizzato per esprimere giudizi estetici sulla città contemporanea e sul suo sviluppo; a volte identificativo dell'ideologia che sottende alla produzione del fenomeno, altre volte utilizzato per descrivere le morfologie territoriali emergenti confondendolo spesso con le cause o con i processi che hanno portato alla sua determinazione (Galster *et alii*, 2001). Allo stesso tempo, nell'immaginario collettivo e disciplinare, il termine *dispersione* è divenuto evocativo di un tipo di urbanizzazione che si caratterizza, oltre per l'evidente bassa densità e frammentazione spaziale, per essere volontaristicamente atopica con un uso ripetitivo dei tipi edilizi, interrotta da elementi quali: centri commerciali, multisale, industrie, parcheggi, *outlet*, etc.

Un modello insediativo emergente, e al tempo stesso preoccupante, dove prevale l'edificazione a bassa densità e la dispersione di attività e funzioni di diversa tipologia e livello sul territorio aperto (Fregolent, 2005). Ed è proprio nel livello di indeterminatezza delle sue componenti strutturali, che va riletta la natura polisemica e problematica delle urbanizzazioni disperse. Esse sono luoghi instabili, non ancora urbani e non più rurali; aree di confine non soltanto in termini spaziali ed amministrativi ma anche sotto il profilo concettuale, che – in quanto mosaico in cui interagiscono e convivono sistema insediativo, sistema agricolo e sistema ambientale (Kipar, 1994) – impongono un chiarimento e una riformulazione del rapporto di reciprocità tra ambiente costruito e territorio aperto.

In linea generale, le urbanizzazioni disperse possono essere considerate come l'esito di un processo degenerativo dei settori economico, culturale e sociale favorito dall'assenza di una strategia generale di sviluppo territoriale (Clementi, Dematteis e Palermo, 1996). Una fenomenologia, sul piano urbanistico, imputabile alla frammentazione delle competenze in materia di governo del territorio e alla mancata applicazione della pianificazione di area vasta. Un modello insediativo che ha raggiunto una sua specifica configurazione negli anni Ottanta, con l'affermarsi di una diversa "dimensione dell'abitare", accompagnata dalle tendenze deregolamentative di molte amministrazioni statali, oltre che da una precisa politica istituzionale di decentramento di funzioni e attività (Camagni, Gibelli e Rigamonti, 2002).

Nelle realtà costiere meridionali, al panorama fin qui delineato, si aggiunge una componente legata all'abusivismo e all'illegalità che consente, nella maggior parte dei casi, forme di sviluppo non regolamentato e prive di un disegno razionale. La dispersione insediativa è, pertanto, una patologia dei territori che reclama una progettazione e un trattamento normativo pun-

tuale e mirato, ma che presuppone la conoscenza quale premessa indispensabile alla strategia operativa, nella convinzione che «non esistano territori senza speranza – per quanto compromessi siano – ma solo territori senza progetto»<sup>5</sup>.

Nella volontà di spostare l'asse d'indagine da un livello teorico ad un livello pratico ed applicativo, nei territori costieri possono essere individuate le seguenti tipologie<sup>6</sup> di dispersione insediativa:

- il sobborgo residenziale sparso;
- le strade mercato e i distretti economici.

In Sicilia la dispersione insediativa si presenta in maniera più evidente nei territori delle principali aggregazioni metropolitane costiere. Analizzando tali tipologie negli ambiti costieri del palermitano è possibile rilevare, ad esempio come il sobborgo residenziale sparso dapprima legato al fenomeno delle seconde case si è via via trasformato in insediamento di tipo stabile come, ad esempio, nei comuni costieri dell'hinterland quali Capaci, Carini, Bagheria, etc.

Percorrendo l'autostrada A29, infatti, è possibile rilevare un'area emblematica dello scempio operato dalla cementificazione e dalle pratiche di abusivismo. A quanti oggi attraversano quest'area del palermitano si presenta un paesaggio a bassa densità fatto da un pulviscolo di ville e villette legate al turismo residenziale, che ha generato oltre all'evidente compromissione dei valori culturali e storici di quest'area, forme di occupazione del territorio fortemente dissipative di risorse ambientali preziose e irriproducibili per effetto della progressiva erosione dei litorali.

Per quanto attiene invece la dispersione legata alle attività produttive e commerciali, queste si localizzano principalmente lungo le principali vie di trasporto assumendo le forme di un insediamento di tipo lineare dove i centri commerciali si alternano ai capannoni della piccola e media impresa; esempi di questa tipologia possono essere riletti lungo la strada statale 113 in prossimità di Carini, dove alla localizzazione delle attività industriali si è parzialmente sostituita la creazione di nuovi centri commerciali. Le due tipologie, prese in esame sulla medesima area campione, dimostrano la progressiva erosione e pressione esercitata dal sistema costruito sulle aree costiere, evidenziando come attraverso un effetto domino alla dispersione di tipo insediativo si aggregano progressivamente forme di disperso legate alle attività economiche e produttive.

<sup>5</sup> S. C. Bertuglia (2003), "Conclusioni", in A. Detragiache (a cura di), *Dalla città diffusa alla città diramata*, FrancoAngeli, Milano, p. 384.

<sup>6</sup> Si tratta di categorie descrittive dal forte contenuto operativo, in quanto portatrici di specifici elementi di identificazione del fenomeno che indirizzano implicitamente l'azione progettuale.

Le categorie succitate risultano essere portatrici di specifici elementi di identificazione del fenomeno che indirizzano implicitamente l'azione progettuale. Pertanto si riportano, a seguire le tipologie individuate e le possibili azioni puntuali per il trattamento operativo.

- Sobborgo residenziale sparso

#### DEFINIZIONE

Aree residenziali a bassa densità, localizzate tra i nuclei urbani e lungo le direttrici di trasporto. Presentano un carattere monofunzionale determinato dalla presenza di residenze unifamiliari isolate, interrotta, in taluni casi, dall'inserimento di attività di tipo commerciale. Si può manifestare sia come lottizzazione regolare in stretto rapporto con la viabilità, sia come pulviscolo di case unifamiliare disseminate senza apparentemente una razionalità minima del disegno complessivo.

#### AZIONE

Le soluzioni, sperimentate in ambito europeo, sono indirizzate principalmente a promuovere lo sviluppo più compatto (attraverso la densificazione) e la realizzazione di un sistema multipolare, basato sulla costruzione di nuove centralità in grado di sottrarre queste aree dalla monofunzionalità, e restituire senso urbano e forma a territori privi di progetto. Il perseguimento di tali obiettivi si fonda sulla possibilità di attivazione di forme di pianificazione strategica, intesa come possibile strumento di coordinamento e integrazione di politiche di settore e pianificazione territoriale, con particolare riferimento al coordinamento tra pianificazione trasportistica e pianificazione territoriale. Altresì la pianificazione urbana territoriale è chiamata in causa nella razionalizzazione della risorsa suolo, intesa anche quale previsione di zone potenzialmente edificabili, da attuare tramite la definizione di regolamenti edilizi, leggi e misure fiscali che promuovano un compattamento giudizioso (Gibelli, 2002). In quest'ottica, i regolamenti edilizi hanno il compito di: imporre il dimensionamento minimo e massimo dei lotti edificabili; definire le tipologie costruttive, controllare la redistribuzione dei costi di urbanizzazione fra privato e attori pubblici.

- Strade mercato e i distretti economici.

#### DESCRIZIONE

Aree a prevalente destinazione commerciale e industriale, caratterizzate dalla presenza di capannoni industriali, centri commerciali e attività produttive. Si tratta di una tipologia che mantiene una stretta correlazione con la viabilità principale e in relazione a questa può assumere configurazioni o di tipo lineare o a blocco.

Fisicamente si localizzano al di là dei centri urbani compatti, in prossimità di nodi infrastrutturali quali aeroporti, porti, snodi autostradali, arterie principali di comunicazione, etc. Questa tipologia di dispersione si fonda su

alcuni fattori chiave quali l'accessibilità garantita dal sistema infrastrutturale, il prezzo relativamente basso delle aree e i vantaggi generate dalle economie di agglomerazione.

#### AZIONE

Queste urbanizzazioni generano non soltanto un'elevata congestione dell'infrastruttura di trasporto principale, ma anche alti livelli di consumo di suolo. Nella fattispecie il consumo di suolo può essere riletto come una conseguenza del limitato campo d'azione dell'attore pubblico. In effetti l'individuazione delle aree produttive e la sperimentazione di forme di compensazione fiscale, che controllino l'offerta e domanda di aree produttive, può rappresentare una delle soluzioni possibili per contenere gli effetti negativi di questa dispersione. Queste zone inoltre tendono ad attrarre ulteriore, sviluppo residenziale disperso nel suo immediato intorno. Questi effetti, possono essere controllati attraverso una pianificazione strategica che integri la pianificazione delle aree commerciali e produttive con la pianificazione urbanistica e trasportistica.

### **3. L'approccio di piano per il contenimento dei fenomeni di urbanizzazione dispersa**

Da quanto emerso dal quadro fin qui delineato appare chiaro che la dispersione insediativa genera forti esternalità negative e che occorre trovare soluzioni innovative e lungimiranti di riorganizzazione territoriale.

Come sottolineato recentemente da Ombuen (2008) «oggi i principali problemi riguardano [...] i fenomeni di diffusione e dispersione, con effetti di insostenibilità altrettanto gravi a scala globale oltre che locale. Serve quindi un'azione pubblica (e un sistema integrato di pianificazione) in grado di governare questi nuovi problemi alle scale alle quali si pongono e con la consapevolezza del ruolo del complesso dei fattori che li determinano, anzitutto nel campo dell'innovazione tecnologica, dell'ICT, delle scienze organizzative, della logistica, e delle modificazioni che tali innovazioni producono nelle aspettative e nei comportamenti dei soggetti da essi investiti (imprese, persone e istituzioni)»<sup>7</sup>.

Un primo passo da compiere è pertanto la rilegittimazione della pianificazione d'area vasta. Non si tratta di riproporre forme asfittiche e ormai obsolete di piano, ma di sperimentare nuove approcci e nuove formule in gra-

<sup>7</sup> Ombuen S. (2008), "Un nuovo governo insediativo per i territori metropolizzati", in *Atti del XXVI Congresso nazionale INU -Il nuovo piano*, Ancona, 17-19 aprile 2008, disponibile on-line: [http://www.inu.it/attivita\\_inu/download/Documenti%20Congresso%20AN/Simone\\_Ombuen.pdf](http://www.inu.it/attivita_inu/download/Documenti%20Congresso%20AN/Simone_Ombuen.pdf), p. 4.

do di rispondere alle istanze di rinnovamento della disciplina, che il territorio reclama.

Il piano d'area vasta che sembra scaturire dalle esperienze più mature si configura sempre di più come un piano di struttura strategico di livello sopralocale che integra orizzontalmente le diverse politiche di settore e verticalmente i diversi livelli di governo del territorio, esercita prerogative cogenti, approva i piani sott'ordinati basandosi su valutazioni di compatibilità e non di conformità, valorizza le sinergie locali e gli accordi volontari intercomunali (Gibelli, 1999; Oliva, 2008). Un piano che sappia sintetizzare al meglio sia la componente regolativa quanto quella strategica.

Ovviamente, come denuncia Oliva (2006), non si può riproporre un modello di pianificazione come quello stabilito dalla legge del 1942, ma si tratta di mettere a frutto le esperienze più feconde che si stanno sperimentando attraverso i Piani Strutturali. Un piano che consenta quella flessibilità gestionale, che un intervento sul disperso impone, ma che al tempo stesso stabilisca scelte essenziali e non contrattabili, ma che soprattutto agisca alla scala pertinente. Il che implica necessariamente un rafforzamento delle forme di incentivo per la promozione di accordi intercomunali, al fine di agire non solo alla scala adeguata ma anche per trovare una legittimazione delle scelte da parte di tutti gli attori che nel disperso agiscono.

Se, quindi, deve esistere una strategia generale che guidi il processo di trasformazione del territorio è altrettanto vero che in Italia, la necessità di una seria riforma urbanistica, si rende sempre più indispensabile.

## Bibliografia

- Bertuglia S. C. (2003), "Conclusioni", in Detragiache A. (a cura di), *Dalla città diffusa alla città diramata*, FrancoAngeli, Milano.
- Camagni R., Gibelli M. C. (1999), "Le città europee di fronte alla sfida della sostenibilità: il ruolo del sistema insediativo e della mobilità", in Beguinot, C. (a cura di), *Urbanistica e mobilità: CNR, Progetto Finalizzato Trasporti*, Cnr, Roma.
- Camagni R., Gibelli M.C., Rigamonti P. (2002), *I costi collettivi della città dispersa*, Alinea, Firenze.
- Campos Venuti G., Oliva F. (a cura di) (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari.
- Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C. (a cura di) (1996), *Le forme del territorio italiano. Vol. I. Temi e immagini del mutamento*, Laterza, Roma-Bari.
- Clementi A. (2005), "Mutamenti del contesto e ambivalenze dell'urbanistica", in Innocenti R., Ristori S., Ventura F. (a cura di), *Mutamenti del territorio e innovazione negli strumenti urbanistici. Atti dell'VIII Conferenza della Società Italiana degli Urbanisti*, FrancoAngeli, Milano.



- Fregolent L. (2005), *Governare la dispersione*, FrancoAngeli, Milano.
- Galster G., Hanson R., Ratcliffe M.R., Wolman H., Coleman S., Freihage J. (2001), "Wrestling sprawl to the round: defining and measuring an elusive concept", *Housing Policy Debate*, n. 12/4, pp. 681 – 717.
- Gibelli M.C. (1999), "Dal modello gerarchico alla *governance*: nuovi approcci alla pianificazione e gestione delle aree metropolitane", in Camagni R., Lombardo S. (a cura di), *La città metropolitana: strategie per il governo e la pianificazione*, Alinea, Firenze.
- Gibelli M. C. (2002), "La dispersione urbana: approcci interpretativi e normativi in ambito internazionale", in Camagni R., Gibelli M.C., Rigamonti P., *I costi collettivi della città dispersa*, Alinea, Firenze.
- Gibelli M.C. (2006), "La dispersione urbana costi collettivi e risposte normative", in Gibelli M. C., Salzano E. (a cura di), *No Sprawl*, Alinea, Firenze.
- Gibelli M. C., Salzano E. (a cura di) (2006), *No Sprawl*, Alinea, Firenze.
- Indovina F. (2003), "È necessario 'diramare' la città diffusa? Le conseguenze sul governo del territorio di un chiarimento terminologico", in Bertuglia C. S., Stanghellini A., Staricco L. (a cura di), *La diffusione urbana: tendenze attuali scenari futuri*, FrancoAngeli, Milano.
- Kipar A. (1994), "La produzione dei valori ambientali nelle aree periurbane: verde agricolo, verde naturale e verde attrezzato", in Boscacci F., Camagni R. (a cura di), *Tra città e campagna. Periurbanizzazione e politiche territoriali*, FrancoAngeli, Milano.
- Oliva F. (2006), "La periferia nella pianificazione comunale", in Belli A., *Oltre la città, Pensare la periferia*, Cronopio, Napoli.
- Oliva F. (2008), "Il nuovo piano", *Urbanistica Informazioni*, n. 216.
- Oliva F. (2008 a), "Il piano e la rendita", *Urbanistica dossier*, n. 101.
- Salzano E. (2004), "A proposito di città dispersa", *Scienze Regionali*, n. 2.
- Salzano E. (2006), "Introduzione: su alcune questioni di fondo", in Gibelli M. C., Salzano E. (a cura di), *No Sprawl*, Alinea, Firenze.