

Le Tipologie Insediative

I caratteri degli insediamenti in Italia sono molto vari e differenziati, anzitutto per le ricche e complesse caratteristiche orografiche e geografiche, ma non meno per l'originalità e la peculiarità della storia del nostro Paese, che a fronte di un lungo periodo di unità nell'antichità romana, ha poi vissuto dal periodo umanistico sino all'unità una condizione di frammentazione politica particolarmente accentuata. Da queste condizioni è derivata la grande ricchezza di città medie e di centri minori di straordinaria bellezza che ancor oggi costituisce il nerbo del nostro patrimonio insediativo storico, ma anche un consolidato reticolo insediativo molto differenziato nelle sue caratteristiche, una grande ricchezza storico-culturale.

Mentre alla fine del secondo conflitto mondiale più di due terzi della popolazione risiedeva nelle campagne, tale dato è ormai ridotto ad un valore inferiore al 5% del totale. Al **fenomeno di inurbamento** che ha avuto negli anni '60 i suoi picchi maggiori, in molti contesti e significativamente nell'intorno dei sistemi urbani principali del Paese si è poi aggiunto il **fenomeno dell'inglobamento di centri e nuclei originariamente esterni** nella crescita insediativa. Tuttavia, nonostante l'azione congiunta di questi due fenomeni, il carattere diffuso dell'insediamento risulta in molte realtà territoriali ancora significativo. Come mostra l'immagine qui a fianco, in ben 14 province su 103 l'indice di dispersione insediativa risulta due volte e mezzo più alto della media nazionale, con picchi del 40% nelle province di Asti e Benevento e culmine in provincia di Frosinone, nella quale addirittura vive in nuclei e case sparse il 50% della popolazione che vive nei centri.

Per quanto riguarda i caratteri specifici dei modelli insediativi presenti in Italia, a fronte di approfondite analisi di natura qualitativa, basate su osservazione diretta di specifici contesti (una fra tutte l'astenghiana It.Urb.80), in Italia è sempre risultata carente l'analisi quantitativa condotta sistematicamente su tutto il territorio nazionale, soprattutto a causa della mancanza di dati statistici specifici per l'analisi e l'interpretazione territoriale. Questa carenza è andata producendo nel tempo risposte provenienti da altri soggetti che non le fonti statistiche pubbliche. L'Istituto Tagliacarne ha di recente prodotto tutta una serie di informazioni territoriali sulla base delle quali proponiamo qui alcune interpretazioni delle tipologie insediative.

Una elaborazione d'interesse proviene dall'analisi della densità urbana effettiva, calcolata come rapporto tra abitanti in centri e nuclei (Istat 2001) e superfici urbanizzate (Tagliacarne 2000). La Fig. 4.3 riepiloga i valori di tale rapporto per province.

Un primo, banale, elemento che emerge è che sono alte le densità delle province che ospitano le città maggiori. Un ulteriore elemento è che i valori del Mezzogiorno sono mediamente più alti; ciò a causa del fatto che il tasso di urbanizzazione delle città del Sud è più basso di quelle del Centronord (carenza di insediamenti industriali e di infrastrutture e servizi realizzati), e quindi la dotazione di suolo urbanizzato per abitante risulta essere complessivamente minore. In determinati contesti è la scabrosità del supporto morfologico a tenere alto l'affollamento urbano (Bolzano, Liguria, Calabria, Sicilia interna), mentre l'alta dotazione infrastrutturale abbassa i valori (L'Aquila, Puglia salentina).

Fig. 4.2 - Indice di dispersione insediativa

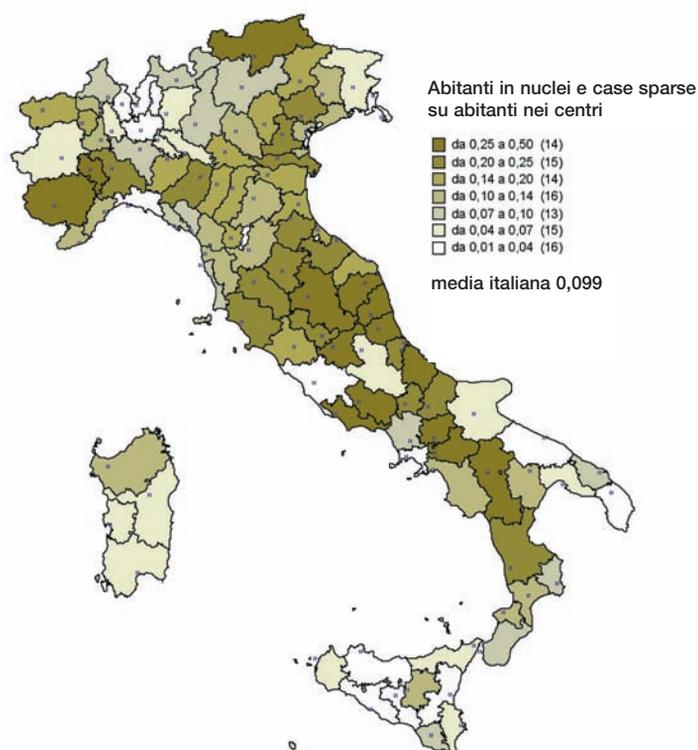
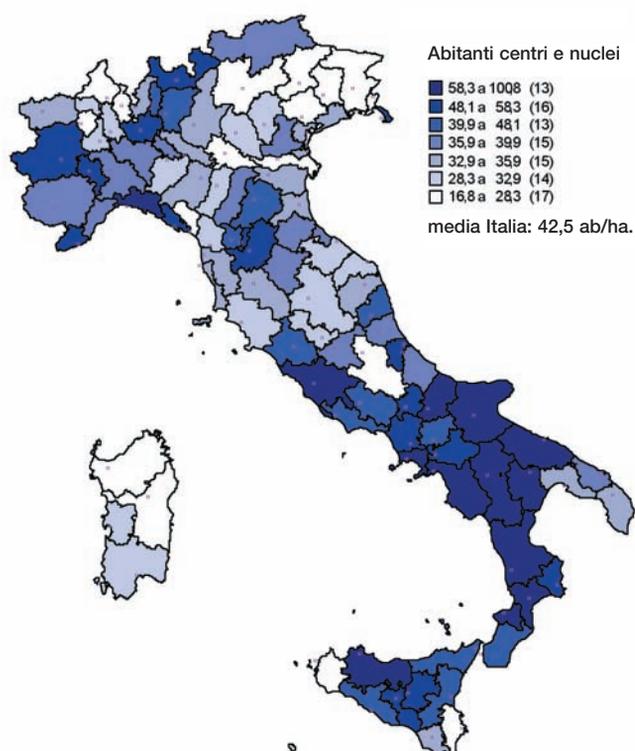


Fig. 4.3 - Densità urbana reale



Ancor più interessante è un'analisi che incroci dotazioni di superfici urbanizzate e dispersione insediativa. Il grafico "Densità/dispersione" mette in relazione l'indice di dispersione (ascisse), la densità insediativa urbana (ordinate) e la dimensione demografica (aree delle bolle). I due assi in rosso rappresentano i valori medi nazionali per i due indicatori.

Come si può osservare tutte le province che ospitano città di grandi dimensioni presentano un indice di dispersione basso, ma varie province mostrano invece una densità insediativa urbana alta anche essendo di dimensioni demografiche modeste o non rilevanti.

Il peso delle città maggiori, tutte nel quarto quadrante, sposta significativamente verso di loro la posizione della media dell'indicatore della densità insediativa reale, mentre la maggior parte delle province si situa al di sotto della media. Il fenomeno è invece inverso per quanto riguarda l'indice di dispersione insediativa il quale, nonostante l'attrazione delle province che ospitano fenomeni metropolitani, viene comunque alzato al suo valore medio del 10% circa dall'altissimo grado di dispersione che caratterizza molti contesti territoriali; hanno infatti un indice di dispersione insediativa pari o superiore al doppio della media nazionale ben 26 province su 103 (oltre il 25%), con picchi significativi per Frosinone (49,2%), Benevento (44,1%) e Asti (39,2%).

Ancora sulla struttura generale del diagramma a dispersione, si possono notare alcune tendenze di massima. Anzitutto una certa tendenza ad una legge inversa (tratteggio celeste), per cui attorno ai valori massimi per la coppia di valori al crescere della dispersione insediativa decresce la densità territoriale urbana. Ma anche, in controtendenza alla prima, una legge (tratteggio arancione), valida per i valori minimi di densità, per la quale l'indice di dispersione non aumenta se non cresce anche la densità, ad indicare la grande importanza in Italia dei nuclei urbanizzati, che hanno appunto la caratteristica di essere densi e dispersi nello stesso tempo.

Come si comprende ne emerge una realtà territoriale plurale nei modelli, per la quale i vari aggettivi di diffuso, disperso, frammentato e frazionato non sono affatto sinonimi, contro la vulgata dei correnti servizi giornalistici sul tema, e che rinvia ad una capacità descrittiva dei fenomeni territoriali molto più raffinata, vista la grande differenziazione fra i diversi modelli insediativi e le relative conseguenze in termini di efficienza economica e capacità competitiva dei contesti. Le stesse modalità di esercizi del governo del territorio, dei rapporti fra rappresentanza politica, consenso e struttura del contesto insediativo, si danno secondo modi assolutamente differenti nei diversi contesti, corroborando così una interpretazione che presenta isomorfismi con quella segnalata sin dalla fine degli anni settanta dai primi approfonditi studi della nuova geografia economica e sociale d'Italia.

I raggruppamenti nei quali si addensano spontaneamente i dati relativi alle variabili considerate, tre nuvole statistiche e una serie di dati dispersi, sono come di seguito brevemente riassumibili. L'ellisse superiore, in colore nero, raggruppa le province ad elevata densità urbana ed a bassa dispersione insediativa. Un'Italia delle città - metropolitana e meridionale - ad alta densità e concentrata. Essa comprende:

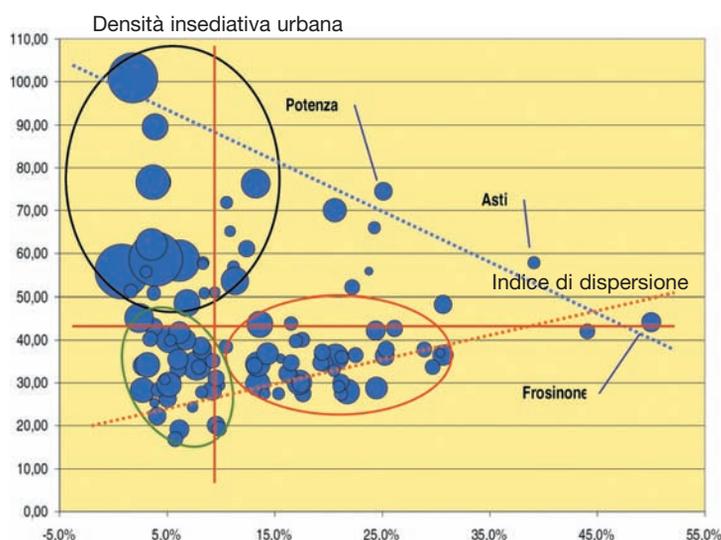
Torino, Sondrio

Il Piemonte urbano e industriale

Milano

Il centro della conurbazione lombarda

Graf. 4.6 - Densità/Dispersione. Ambiti di aggregazione tipologica delle province



Genova, La Spezia, Imperia

La Liguria con maggiore scarsità di suoli

Trieste

Firenze, Prato

Le province della conurbazione metropolitana toscana

Roma

Il più grande comune d'Italia

Napoli, Caserta, Salerno

La Campania più urbana e densa

Foggia, Bari

Matera

la Basilicata "pugliese"

Crotone, Catanzaro, Vibo Valentia

la Calabria silana

Palermo, Caltanissetta, Enna

La Sicilia metropolitana e quella più interna, dalle campagne disabitate

L'ellisse inferiore, in colore verde, si caratterizza per una bassa densità urbana (fra i 18 e i 45 abitanti per ettaro di suolo urbanizzato) e per una ridotta dispersione insediativa (entro il 10%), entrambe al di sotto della media nazionale, e raccoglie le province di:

Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli

Il Piemonte del Nordest

Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Lecco, Lodi, Pavia, Varese

Quasi tutta la Lombardia oltre Milano

Savona

Trento

Udine, Gorizia, Pordenone

Tutto il Friuli Venezia Giulia escluso Trieste

Livorno, Massa-Carrara, Lucca, Pisa

La Toscana del Nordovest

L'Aquila

La vera anomalia intraappenninica

Taranto, Lecce, Brindisi

La Puglia meridionale

Reggio Calabria**Agrigento, Catania, Messina, Ragusa, Siracusa, Trapani**

Il resto della Sicilia

Cagliari, Sassari, Nuoro, Oristano

Tutta la Sardegna

L'ellisse spostata a destra, in colore arancione, raccoglie le realtà territoriali caratterizzate da una densità insediativa urbana al di sotto della media nazionale (fra i 25 e i 40 abitanti per ettaro di suolo urbanizzato) e con un livello di dispersione insediativa più alto della media (valore compreso fra il 15 e il 30%). In esse agli effetti benefici della buona disponibilità di suoli urbanizzati (e quindi di capitale fisso territoriale) si aggiungono i benefici di un sistema insediativo moderatamente disperso che consente la dissipazione delle contraddizioni sociali ed ambientali più evidenti senza pesare troppo in termini di gestione del territorio. Essa comprende province tutte situate o al nord o al centro e nessuna nel sud o nelle isole, e sembra la più somigliante alla terza Italia descritta negli anni '70 da Bagnasco (Bagnasco 1977).

Aosta, Alessandria, Biella, Cuneo

Il Piemonte della piccola industria e del tessile

Bolzano, Mantova**Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona, Vicenza**

Tutto il Veneto

Bologna, Ferrara, Forlì-Cesena, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini

L'intera Emilia Romagna

Arezzo, Siena, Pistoia, Grosseto

La Toscana centromeridionale

Perugia, Terni

Tutta l'Umbria

Ancona Ascoli Piceno Macerata, Pesaro, Urbino

Tutte le Marche

Latina, Rieti, Viterbo

Il Lazio escluse le anomalie di Roma e Frosinone

Chieti, Teramo

L'Abruzzo senza L'Aquila

Le province non comprese nelle surrichiamate nuvole statistiche sono invece Asti, Frosinone, Pescara, Avellino e Benevento (la Campania interna), l'intero Molise (Campobasso e Isernia), Potenza, Cosenza. Tutte caratterizzate da elevata frammentazione insediativa (con cause di origine storica, ma con costi gestionali elevati) e da un livello di sviluppo economico basso o

medio-basso, che non ha consentito la formazione di opportune dotazioni di suoli urbanizzati. Da ciò la caratteristica di presentare tutte sia elevato livello di frammentazione insediativa, che una alta densità insediativa urbana.

Non bastano certo considerazioni di statistica territoriale, per quanto raffinate, a completare il ragionamento sulle caratteristiche dei sistemi insediativi italiani, che proprio a causa della elevata differenziazione dei contesti naturali e storico-culturali presentano paesaggi e modalità d'integrazione con specificità e peculiarità con una densità che non ha pari in Europa e nel Mondo. Il sostanziale arresto della crescita della popolazione che il nostro Paese vive nell'ultimo decennio rende poco utilizzabili la dimensione demografica⁴ e il relativo saggio di incremento quali indicatori proxy delle caratteristiche della rete urbana nazionale. Le letture più attente (Dematteis 1997) segnalano il passaggio dal modello di urbanità come polarità al nuovo paradigma di urbanità come rete, con un appiattimento su due livelli: quello metropolitano e quello dei reticoli urbani diffusi. A tale fenomeno si interseca una nuova divisione territoriale del lavoro, che vede una più alta differenziazione nella specializzazione territoriale a sostegno dell'impresa e dell'economia dei servizi, e che rinvia ad una lettura che trova negli assetti territoriali solo parte delle cause dei fenomeni di trasformazione. Questi nuovi fenomeni demografici ed insediativi, non lineari e caratterizzati da scarsa evidenza statistica e territoriale, abbisognano di nuovi strumenti, più raffinati e complessi, per essere descritti, rappresentati e compresi. In questo senso il presente contributo costituisce solo un primo livello di elaborazione, a cui l'attività dell'Istituto Nazionale di Urbanistica intende dar seguito fattivo nei prossimi anni.

⁴ Il ristagno demografico ha una rilevanza statistica che supera l'evidenza: a causa della inaccessibilità di tanti edifici ed abitazioni per l'assenza di persone, in una rilevante parte dei comuni italiani all'ultimo censimento risultano diminuite sia le abitazioni che le stan-

ze, a volte anche in misura rilevante, nonostante non si registrino fenomeni macroscopici di demolizioni o accorpamenti immobiliari e nell'ottobre del 2001, data del censimento, il livello delle compravendite e dei prezzi immobiliari fosse già da un anno superiore

a quello del 1991, a testimoniare una nuova vitalità del settore edilizio.

Intervista a Giuseppe Dematteis*

RdT Quali sono a Suo avviso i punti d'attacco per un rilancio competitivo dei sistemi urbani italiani?

Quale nuovo ruolo Lei vede possibile per Stato e Regioni entro il nuovo quadro sussidiario della Costituzione?

In particolare, di quali supporti abbisognano le città per la costruzione delle loro agende strategiche e una strutturata partecipazione alle iniziative comunitarie sui grandi corridoi infrastrutturali del prossimo settennio di programmazione?

G. D. A mio avviso il rilancio competitivo deve riguardare anzitutto il sistema nazionale, poi quello europeo, in una certa misura quello regionale e da ultimo quello dei sistemi urbani presi isolatamente. Questo per dire che i sistemi urbani devono essere resi più competitivi per rendere competitivi i sistemi territoriali più vasti di cui fanno parte e non per farsi la guerra l'uno con l'altro come all'epoca dei Comuni. Parlando di competizione occorre assumere una prospettiva nazionale (per ora ancora - e direi purtroppo - assolutamente necessaria) ed una Europea. In tali prospettive occorre vedere la competitività dei sistemi urbani come qualcosa che si deve realizzare a scala macroregionale (cioè a livello dei MEGA proposti da Espon). Quindi ad esempio un sistema Nord Ovest Mi-To-Ge, un sistema Roma-Napoli e così via. Non nel senso che queste città debbano fondersi o che si debba cambiare l'assetto regionale, ma solo nel senso che devono programmare il loro sviluppo insieme, individuando le complementarità, i settori e le iniziative che possono fare sinergia, cioè cooperare per competere a un livello di rete macroregionale, adeguato alle sfide globali.

RdT Con l'affermazione del nuovo paradigma costituzionale del governo del territorio i comuni affiancano alla tradizionale pianificazione di assetto nuove modalità di programmazione strategica.

Quali conseguenze ciò produce sui tradizionali strumenti di pianificazione fisica? Quale il rapporto fra istituzioni pubbliche e soggetti privati, chiamati a svolgere un ruolo sempre più determinante per il reperimento delle risorse e per l'efficacia operativa?

Quali limiti porre e quali opportunità offrir loro per farli partecipare alla formazione delle agende strategiche, potenziando così le politiche pubbliche?

Pensa che il loro peso si trasformi in capacità di piegare lo sviluppo delle trasformazioni contro gli interessi pubblici?

G. D. La pianificazione dovrebbe diventare il più possibile strategica. I soggetti privati devono essere indotti a cooperare tra loro e con le istituzioni pubbliche solo per i vantaggi collettivi che ne derivano in uno scenario di competizione globale (la diffusione dei piani strategici delle città dimostra che ciò è possibile). Gli enti pubblici devono avere delle idee ben precise su come tutelare i beni comuni in questo scenario che è strutturalmente orientato alla loro privatizzazione e all'emarginazione di altri interessi, diffusi e deboli, ma essenziali per assicurare socialità, creatività e qualità della vita. A tal fine occorre rafforzare gli strumenti della partecipazione intesa come interazione dialogica con tutti i segmenti della società locale.

RdT Ritiene che le politiche di incentivazione dei comportamenti associativi (unioni di comuni, consorzi di servizi) possano essere una risposta adeguata, in grado di produrre risposte alla scala dei problemi?

Quale giudizio dà degli esperimenti di pianificazione d'area che in alcune regioni stanno sperimentando visioni del territorio sganciate dai perimetri territoriali di sovranità e rappresentanza politica?

Quali diversi contenuti assegnare all'istituzione "Città metropolitana" ormai costituzionalizzata vista la sostanziale interruzione di tutte le storiche sperimentazioni avviate negli anni '90?

G. D. Ritengo assolutamente inutile e anzi dannoso andare a cambiare il ritaglio territoriale di Comuni, Province, Regioni. In ogni caso non è questo il momento buono. Caso mai occorre contenere la spinta a moltiplicare i livelli e gli enti territoriali. Le divisioni territoriali amministrative sono rigide e rispondono a funzioni e competenze date. I sistemi territoriali locali (urbani e non), cioè gli attori collettivi da mettere in rete per aumentare le competitività e la qualità dei territori devono invece essere flessibili, a confini sfumati, a geometria variabile, con assetti variabili a seconda dei problemi. Devono derivare da aggregazioni volontarie, magari opportunamente stimolate dagli enti territoriali di livello superiore. Fare un piano di area vasta mi pare che significhi oggi soprattutto mettere in rete dei sistemi locali, facendo leva sulle loro capacità auto-organizzative (da considerare come la principale risorsa da gestire col piano).

*Politecnico di Torino