



PTCP

Piano Territoriale
di Coordinamento
della Provincia di Foggia



Coordinamento scientifico:

prof. ing. Edoardo Salzano
dott. Mauro Baioni

Consulenti:

ing. Stefano Ciumelli
prof. Pasquale Dal Sasso
prof. Luca De Lucia
dott. Antonio Di Gennaro
prof. Luigi Pennetta
arch. Gianfranco Piemontese
prof. Saverio Russo
arch. Maurizio Sani
prof. Gianfranco Viesti

Ufficio di Piano:

arch. Stefano Biscotti – Dirigente
ing. Giovanna Caratù
arch. Cosmo Damiano Lovascio
arch. Maria Vitale

Relazione

Gruppo di lavoro

Edoardo Salzano
Luigi Scano
Mauro Baioni
coordinamento scientifico

Stefano Ciurnelli
Pasquale Dal Sasso
Luca De Lucia
Antonio Di Gennaro
Luigi Pennetta
Gianfranco Piemontese
Saverio Russo
Maurizio Sani
Gianfranco Viesti
Consulenze di settore

Stefano Biscotti (dirigente)
Giovanna Caratù
Cosmo Damiano Lovascio
Maria Vitale
Ufficio di piano

INDICE

1	L'IMPOSTAZIONE DEL PIANO	4
1.1.	L'orizzonte culturale del piano.....	4
1.2.	Le leggi regionali e i compiti assegnati alla provincia.....	7
1.3.	L'efficacia del PTCP.....	9
1.4.	Il percorso di formazione	9
1.5.	Gli indirizzi regionali.....	10
2	IL QUADRO CONOSCITIVO	12
2.1.	Premessa	12
2.2.	La costruzione del quadro conoscitivo	13
2.3.	Il SIT	13
2.4.	I principali settori di indagine e documenti raccolti dall'ufficio	15
2.5.	Lo stato di attuazione della pianificazione comunale.....	16
3	IL QUADRO INTERPRETATIVO	21
3.1.	Premessa: dalle conoscenze alle scelte	21
3.2.	Risorse	21
3.3.	Criticità	26
4	I FONDAMENTI DELLE SCELTE DI PIANO	32
4.1.	Storia e natura nell'assetto del territorio della Capitanata	32
4.2.	Non è nell'omologazione il futuro economico della Capitanata	38
4.3.	“Restituire un senso al vuoto”: un progetto per il territorio rurale.....	43
4.4.	La provincia come sistema di città	44
5	UNA PROSPETTIVA DI ASSETTO TERRITORIALE	48
5.1.	Finalità e impostazione	48
5.2.	Tutelare e mettere in rete le risorse naturali e culturali.....	49
5.3.	Rafforzare la coesione territoriale della provincia	55
5.4.	Il settore dei trasporti: un approfondimento tematico	58
6	L'ATTUAZIONE DEL PIANO	60
6.1.	Il PTCP e la pianificazione comunale	60
6.2.	La sfida del coordinamento.....	66
6.3.	Ricomporre il governo del territorio	67
6.4.	Piano e pianificazione.....	68

1 L'IMPOSTAZIONE DEL PIANO

1.1. L'ORIZZONTE CULTURALE DEL PIANO

Due novità

La redazione del Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) ha avuto una prima formalizzazione con la predisposizione di una Bozza, consegnata alla Giunta nel 2003. Da allora ad oggi si sono verificate due rilevanti novità, che definiscono in maniera diversa l'orizzonte nel quale si colloca il PTCP. Esse hanno richiesto specificazioni, approfondimenti e qualche modifica nella definizione delle soluzioni proposte, tutte peraltro coerenti con l'impostazione che fin dall'inizio era stato dato al lavoro.

L'entrata in vigore del Codice dei beni culturali e del paesaggio (2004) e le modifiche successivamente apportate (2006) hanno ridefinito i contenuti, le procedure e le responsabilità della pianificazione territoriale per quanto riguarda l'assetto paesaggistico, anche per quanto riguarda il diverso accento posto alla responsabilità regionale e provinciale in materia di paesaggio. La nuova stagione di pianificazione regionale, che si è aperta nel 2005, ha rilanciato su nuove basi l'attività della Regione Puglia, con un'ispirazione culturale molto vicina a quella enunciata nella Bozza di PTCP.

Entrambe le novità hanno condotto a ripensare e modificare per alcuni aspetti le modalità del lavoro di progettazione del piano: il contenuto paesaggistico, sebbene sia rimasto rilevante, ha ridotto il suo peso relativo dato il carattere attivo e innovativo assunto dalla Regione in proposito; il ruolo degli "ambiti territoriali", strumento essenziale per una corretta lettura del territorio foggiano, è stato approfondito e utilizzato in misura ridotta rispetto alle previsioni iniziali, data l'importanza che esso assume nella nuova pianificazione paesaggistica della Regione.

Per converso, entrambe le novità hanno consentito di stabilire un fruttuoso rapporto di collaborazione tra la Regione e la Provincia di Foggia, anche in considerazione dello stato d'avanzamento del lavoro in questa provincia. Si è così verificata la possibilità di interagire efficacemente sia nella formulazione dei documenti regionali di pianificazione sia nella migliore definizione delle scelte di livello provinciale: ciò che ha abbondantemente compensato del maggior tempo e della maggiore laboriosità richieste per la conclusione della redazione del piano.

Tre funzioni della pianificazione territoriale

L'esame comparato delle legislazioni regionali, l'analisi delle pratiche professionali e amministrative e l'esplorazione della letteratura consentono di indicare tre funzioni essenziali cui la pianificazione territoriale provinciale (e in generale la pianificazione territoriale, a tutti i livelli) deve adempiere:

1. Una prima funzione può essere definita *strategica*. Si tratta di delineare le grandi scelte sul territorio, il disegno del futuro cui si vuole tendere, le grandi opzioni (in materia di

organizzazione dello spazio e del rapporto tra spazio e società) sulle quali si vogliono indirizzare le energie della società. È una funzione che richiama i concetti di “futuro”, di “comunicazione”, di “consenso”.

2. Una seconda funzione può essere definita *di autocoordinamento*. Si tratta di rendere esplicite a priori, e di rappresentare sul territorio, le scelte proprie delle competenze provinciali: in modo che ciascuno possa misurarne la coerenza e valutarne l'efficacia.
3. Una terza funzione può essere definita *di indirizzamento*. La coerenza tra le scelte dei diversi enti, e la loro riconduzione a finalità d'interesse generale, non deve avvenire soltanto con i tradizionali sistemi di controllo *a posteriori* sulle decisioni degli enti sottordinati, ma *indirizzando a priori*, mediante opportune norme, la loro attività sul territorio.

Tre aree di competenza provinciale

Per distinguere le competenze tra i diversi livelli di governo si ricorre ormai, in Italia come in Europa, al *principio di sussidiarietà*, secondo il quale là dove un determinato livello di governo non può efficacemente raggiungere gli obiettivi proposti, e questi sono raggiungibili in modo più soddisfacente dal livello di governo sovraordinato, è a quest'ultimo che spetta la responsabilità e la competenza dell'azione. La scelta del livello giusto va compiuta non in relazione a competenze astratte o nominalistiche, oppure a interessi demaniali, ma (come suggerisce il trattato europeo) in relazione a due elementi: la *scala* dell'azione (o dell'oggetto cui essa si riferisce) oppure i suoi *effetti*.

Da questo punto di vista, applicando in modo rigoroso il principio di sussidiarietà, si può dire che le competenze della Provincia si esplicano in tre grandi aree:

- a) la tutela delle *risorse territoriali* (il suolo, l'acqua, la vegetazione e la fauna, il paesaggio, la storia, i beni culturali e quelli artistici), la prevenzione dei rischi derivanti da un loro uso improprio o eccessivo rispetto alla sua capacità di sopportazione (*carrying capacity*), la valorizzazione delle loro qualità suscettibili di fruizione collettiva;
- b) la corretta *localizzazione degli elementi* del sistema insediativo (residenze, produzione di beni e di servizi, infrastrutture per la comunicazione di persone, merci, informazioni ed energia) *che hanno rilevanza sovracomunale*;
- c) le *scelte d'uso del territorio* le quali, pur non essendo di per sé di livello provinciale, richiedono ugualmente un inquadramento per evitare che la sommatoria delle scelte comunali contraddica la strategia complessiva delineata per l'intero territorio provinciale.

Limiti di efficacia alla pianificazione territoriale

I primi bilanci dell'efficacia della pianificazione provinciale sono stati effettuati solo recentemente. Meritano di attenzione alcuni elementi di forza e di debolezza delle esperienze compiute.

Continuità nel tempo e un solido apparato tecnico-amministrativo. È singolare come gran parte della critica, anche da parte della cultura urbanistica, si sia incentrata sui limiti dei *piani* e quanto poco si sia riflettuto sull'esigenza di fare della *pianificazione* un'attività costante, sistematica,

uno strumento di lavoro ordinario per la pubblica amministrazione; di conseguenza, appare relegata ai margini del dibattito la necessità di dotare l'amministrazione pubblica di strutture adeguate.

Coordinamento delle politiche. Dalla tutela dell'ambiente al governo delle trasformazioni urbane, emerge con grande forza l'esigenza di agire attraverso un ventaglio di politiche assai ampio e articolato. Viceversa, la mancanza di coerenza tra le diverse disposizioni dei piani, settoriali e generali, e il mancato raccordo tra i piani territoriali e le politiche di spesa pubblica amplificano i limiti del sistema della pianificazione.

La condivisione dei dati. Data la grande frammentazione delle competenze, l'azione amministrativa dovrebbe svolgersi attraverso un dialogo più costante fra i diversi soggetti coinvolti nei processi decisionali. Agli enti territoriali – di livello statale, regionale e provinciale – è perciò affidato il compito principale nella costruzione di un *network* informativo che coinvolga gli altri enti locali.

Concertazione e assunzione di responsabilità. Gran parte della critica urbanistica si è soffermata sui limiti della pianificazione tradizionale, incentrata su un sistema di regole e controlli. Ad esso si è andato contrapponendo un modello più flessibile e, almeno nelle intenzioni, maggiormente "concertato" tra i diversi soggetti interessati. Gli esiti dei tentativi compiuti (in termini di efficacia, snellimento dei tempi e delle procedure, raggiungimento di risultati di qualità) sono per lo meno contraddittori. Sembra pertanto opportuno stemperare il carattere rigido dei piani più tradizionali, senza però abdicare alla assunzione di responsabilità (e alla distinzione tra le responsabilità dei diversi livelli di governo) che necessariamente comporta la pianificazione.

Valutazioni e bilanci. L'utilizzo di valutazioni e bilanci a supporto delle decisioni di piano è una pratica diffusa nei paesi europei dove la pianificazione è maggiormente consolidata e una pratica ancora poco utilizzata in Italia. Esso è volto sia ad aumentare la consapevolezza dei decisori, sia a verificare - possibilmente in modo sistematico - i risultati ottenuti o gli scostamenti dagli obiettivi prefissati.

Due contenuti fondamentali

Due questioni rivestono particolare rilevanza per il PTCP:

- la priorità logica e culturale della tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale come pre-condizioni delle decisioni di trasformazione;
- un progetto di assetto territoriale "soft" incentrato su: qualità, identità, equità, bellezza.

L'esigenza di tutelare le risorse naturali e storiche e di valorizzare gli elementi capaci di conferire un'identità riconosciuta e condivisa al territorio provinciale, costituisce una forte *indicazione di priorità*.

Significa assumere, come prima fase logica del processo di pianificazione, quella della individuazione di tutti gli elementi del territorio caratterizzati da *qualità* oppure da *rischio*, attuale e potenziale. Significa poi individuare, per ciascuno di tali elementi, le *condizioni*

(ovverosia i limiti e le opportunità) che l'esigenza della tutela pone alle trasformazioni fisiche e funzionali di quell'elemento e indicare le *azioni* necessarie per la riduzione dei fattori di rischio e di vulnerabilità.

Nella nuova stagione aperta dall'assunzione di responsabilità pianificatoria da parte della Regione, l'esigenza suddetta costituisce un elemento che ha stimolato, e a un tempo reso possibile, una forte collaborazione e interazione con gli atti della pianificazione regionale.

Definire il quadro dei limiti e delle condizioni dello sviluppo non è però sufficiente per fare di un piano un vero strumento di guida per l'azione di governo delle trasformazioni. Anzi, laddove non è stata accompagnata da un coerente progetto di trasformazione sufficientemente esplicito e riconoscibile, l'attenzione giustamente riservata a questa priorità ha contribuito a dare quell'impressione di staticità e di rigidità che viene così spesso criticata. Nelle esperienze più recenti la "visione del futuro" contenuta nei piani è focalizzata su una concezione tutta "mercaticistica" dello sviluppo. In poche parole, si sostiene che il piano debba, prevalentemente o esclusivamente, fornire una cornice (possibilmente poco dettagliata e vincolante) alle iniziative dei proprietari immobiliari, nella convinzione che il loro supposto dinamismo imprenditoriale sia la chiave per lo sviluppo urbano e territoriale. In questo modello l'iniziativa viene lasciata esclusivamente ai privati (beninteso, col sostegno economico dello Stato). Viceversa, è possibile ridare il giusto spazio a *valori* come qualità, identità, equità, bellezza. Questi ultimi non determinano solo le "pre-condizioni" per le trasformazioni, ma costituiscono i cardini di un progetto di assetto territoriale. Per questo il piano di Foggia si deve preoccupare:

- di una distribuzione equa delle opportunità sociali;
- di un progetto di accoglienza turistica e di promozione delle attività produttive che sia fondato sulle risorse e identità locali;
- di una riorganizzazione della mobilità che sappia sfruttare le diverse potenzialità dei sistemi di trasporto e che non rincorra ciecamente il mito che più strade equivalgano a più ricchezza.

Ciò richiede di investire sulla capacità delle amministrazioni (dalla Provincia ai Comuni, dal Parco alle Comunità montane), stimolandole ad "agire" oltre che ad esercitare la potestà di controllo.

1.2. LE LEGGI REGIONALI E I COMPITI ASSEGNATI ALLA PROVINCIA

Nella legislazione regionale pugliese l'assegnazione alle province di competenze di pianificazione territoriale interviene soltanto con la legge regionale 15 dicembre 2000, n. 25 (conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di urbanistica e pianificazione territoriale e di edilizia residenziale pubblica), la quale, all'articolo 5, indica i contenuti fondamentali del piano territoriale di coordinamento, rinviando a un successivo intervento legislativo la definizione dei procedimenti della sua formazione.

In particolare, in base a detta norma il piano territoriale di coordinamento – definito come atto di programmazione generale che definisce gli indirizzi strategici di assetto del territorio a livello sovracomunale, con riferimento al quadro delle infrastrutture, agli aspetti di

salvaguardia paesistico-ambientale, all'assetto idrico, idrogeologico e idraulico-forestale, previa intesa con le autorità competenti in tali materie – *“ha il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, a condizione che la definizione delle relative disposizioni avvenga nelle forme di intesa fra la Provincia e le amministrazioni regionali e statali competenti”* (comma 2); esso inoltre deve individuare *“a) le diverse destinazioni del territorio in considerazione della prevalente vocazione delle sue parti; b) la localizzazione di massima sul territorio delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione; c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica e idraulico-forestale e in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque; d) le aree destinate all'istituzione di parchi o riserve naturali”* (comma 3).

A mente del comma 4, il piano provinciale, per quanto riguarda i contenuti e l'efficacia di piano paesistico-ambientale, deve: *“a) individuare le zone di particolare interesse paesistico-ambientale sulla base delle proposte dei comuni ovvero, in mancanza di tali proposte, degli indirizzi regionali, i quali definiscono i criteri per l'individuazione delle zone stesse, cui devono attenersi anche i comuni nella formulazione delle relative proposte; b) indicare gli ambiti territoriali in cui risulti opportuna l'istituzione di parchi locali di interesse sovracomunale”*.

Infine, l'art.6, comma 2, della l.r. 27 luglio 2001, n. 20 (norme generali di governo e uso del territorio), prevede che *“ai sensi dell'articolo 57 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, il P.T.C.P. assume l'efficacia di piano di settore nell'ambito delle materie inerenti la protezione della natura, la tutela dell'ambiente, delle acque, della difesa del suolo, delle bellezze naturali, a condizione che la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intesa fra la Provincia e le Amministrazioni, anche statali, competenti”*.

Si tratta, come è evidente, di una normativa estremamente, sintetica e generica che non definisce con la necessaria precisione il ruolo che il PTCP è chiamato a svolgere nel sistema delle pianificazioni regionali e in particolare nei confronti degli strumenti urbanistici comunali.

Anche se alcuni chiarimenti e precisazioni sono intervenuti con il Documento regionale di assetto generale relativo ai piani territoriali di coordinamento (DRAG/PTCP), resta fermo che il vigente assetto normativo non è tale da far fronte in modo adeguato alle esigenze di governo del territorio di area vasta.

Un cenno a parte merita l'art. 5 comma 6, della l.r. n. 25/00 cit., a mente del quale *“il piano territoriale di coordinamento provinciale [...] può essere adottato solo dopo l'approvazione dei piani territoriali regionali”*.

Tale disposizione è stata implicitamente abrogata dalla successiva l.r. n. 20/2001 cit., come successivamente modificata dalla l.r. 13 dicembre 2004, n. 24 (principi, indirizzi e disposizioni per la formazione del Documento regionale di assetto generale). Al riguardo, si espressamente pronunciata anche la Regione Puglia nella circolare dell'assessore del 18 ottobre 2005, n.1 (Linee interpretative per l'attuazione della L.R. n. 20/2001 e della L.R. n. 24/2004): *“(...) la competenza alla redazione del PTCP viene attribuita alla Provincia da norma statale (da ultimo art. 20, D.Lgs. n. 267/2000) e (...) tale assetto di competenze trova oggi preciso ed univoco sostegno costituzionale (...). Una norma di legge regionale che consentisse alla Regione di inibire attraverso un proprio atto amministrativo (la mancata adozione del DRAG) l'esercizio dei poteri di*

pianificazione della Provincia o del Comune, precludendo sine die l'adozione del PTCP o del PUG, risulterebbe dunque manifestamente incostituzionale, sia per contrasto con la norma statale (articoli 13 e 20 del D.Lgs. n. 267/2000), sia per contrasto con l'art. 118 della Costituzione”.

Del resto, l'art.7, comma 6 della l.r. n.20/2001 cit. dispone che la Giunta regionale effettua il controllo di compatibilità del PTCP con il DRAG, “*ove approvato*”.

1.3. L'EFFICACIA DEL PTCP

Un rilievo particolare assume il ruolo del PTCP come sede della sintesi tra le esigenze, le potenzialità, i programmi e le iniziative dei diversi settori che rientrano nelle competenze provinciali. È noto e ampiamente sperimentato che una mera sommatoria delle politiche settoriali, ciascuna elaborata e decisa indipendentemente rispetto alle altre, è causa di inefficienze, sovrapposizioni, duplicazioni, conflitti di competenze, spreco di risorse, intoppi nella catena delle decisioni. Il territorio costituisce di per sé il fattore di unificazione delle diverse politiche settoriali, in particolare quelle relative all'agricoltura, ai lavori pubblici, all'industria al turismo, ai servizi alle persone e alle aziende, sia a livello strategico che a livello operativo. La pianificazione territoriale deve quindi costituire il luogo specifico del coordinamento, in una logica sinergica di coordinamento e di corresponsabilità delle scelte formulate nel PTCP.

Il PTCP ha recepito, completato e precisato il PUTT/P (Piano Urbanistico Territoriale Tematico/Paesaggio approvato con delibera di G.R. nel dicembre del 2000). In particolare, il piano provinciale, oltre ad aver riprodotto ampia parte delle norme di tutela contenute nel piano paesaggistico del 2000, in alcune parti, previa individuazione, ha dettato disposizioni integrative con riferimento ad alcuni beni non tutelati in precedenza. Ha inoltre previsto indirizzi per indirizzare l'adeguamento al PUTT/P della pianificazione urbanistica comunale (ad esempio, relativamente alla perimetrazione di aree connesse ad alcuni beni).

Per dare compiuta efficacia a questa parte si renderà necessaria una specifica intesa con la Regione, in esecuzione del già ricordato art. 5, comma 3, l.r. n. 25/00, che, come noto, consente al PTCP di assumere il valore e gli effetti di piano paesaggistico, ai sensi dell'art. 57 del D.Lgs n. 112 del 1998. All'esito dell'approvazione e dell'intesa regionale, il piano potrà dunque assumere anche gli effetti di piano paesaggistico.

1.4. IL PERCORSO DI FORMAZIONE

L'iter di formazione secondo la legge 20/2001

Il procedimento di formazione del PTCP è definito nell'art. 7 della l.r. n. 20/2001 cit.. È stabilito (comma 1) che “*al fine della elaborazione dello Schema di piano territoriale di coordinamento provinciale*” sia indetta una *conferenza di servizi*, invitando a parteciparvi i rappresentanti delle amministrazioni statali, dei comuni, delle comunità montane, delle autorità di bacino, dei consorzi di bonifica. Anche avvalendosi delle indicazioni e dei contributi raccolti in tale

sede, viene redatto “lo Schema di piano territoriale di coordinamento provinciale” che deve essere adottato dal consiglio provinciale, su proposta della giunta (comma 2). Sullo “Schema di piano territoriale di coordinamento provinciale”, che deve essere depositato presso la segreteria della Provincia, dandosene “avviso sul Bollettino ufficiale della Regione Puglia nonché su almeno due quotidiani a diffusione provinciale” (comma 3), possono presentare, entro sessanta giorni, le proprie proposte i comuni (comma 4) e le proprie osservazioni “le organizzazioni ambientaliste, socio-culturali, sindacali ed economico-professionali attive nel territorio provinciale” (comma 5).

Il Consiglio provinciale assume quindi le proprie determinazioni, anche in ordine alle osservazioni pervenute nei termini e con specifica considerazione delle proposte dei comuni, e adotta il PTCP . Questo viene trasmesso alla Giunta regionale per il controllo di compatibilità con il documento regionale di assetto generale (comma 6). La Giunta regionale deve pronunciarsi “entro il termine perentorio di centoventi giorni dalla data di ricezione del piano territoriale di coordinamento provinciale”, e decorso inutilmente tale termine (che può essere interrotto una sola volta con richieste di chiarimenti o di ulteriori documenti) il piano stesso “si intende controllato con esito positivo” (commi 7 e 8).

Qualora la Giunta regionale deliberi la non compatibilità del piano territoriale di coordinamento provinciale con il documento regionale di assetto generale, “la Provincia ha facoltà di indire una conferenza di servizi, alla quale partecipano il Presidente della Giunta regionale o suo assessore delegato e il Presidente della Provincia o suo Assessore delegato”. In tale sede “le amministrazioni partecipanti, nel rispetto del principio di copianificazione, devono indicare le modifiche necessarie ai fini del controllo positivo” (comma 9). La conferenza di servizi deve assumere le proprie determinazioni entro il termine di sessanta giorni dalla data della prima convocazione, in assenza della qual cosa diviene definitiva la deliberazione con cui la Giunta regionale ha affermato la non compatibilità del piano territoriale di coordinamento provinciale con il documento regionale di assetto generale regionale (comma 10). Per converso, le determinazioni della conferenza di servizi devono essere recepite dalla Giunta regionale entro trenta giorni, in assenza della qual cosa il piano territoriale di coordinamento provinciale si intende controllato con esito positivo (comma 11). Il piano territoriale di coordinamento provinciale è quindi approvato in via definitiva dal consiglio provinciale (comma 12), e “acquista efficacia dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Puglia”, della quale pubblicazione deve essere “data notizia su almeno due quotidiani diffusi nella provincia” (commi 13 e 14).

1.5. GLI INDIRIZZI REGIONALI

Con deliberazione della Giunta regionale 3 agosto 2007, n. 1328 è stato approvato il “Documento regionale di assetto generale (DRAG)” per la parte recante “Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione dei piani urbanistici generali (PUG)”.

Tale documento costituisce il principale riferimento per esercitare la funzione di indirizzo

della pianificazione comunale. Nel successivo capitolo 6, cui si rimanda, sono illustrati i contenuti del PTCP che dettagliano e specificano le indicazioni del documento regionale.

Il 26 marzo 2008, è stata indetta la Conferenza programmatica per la presentazione del Documento Regionale di Assetto Generale (Drag) - Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (Ptcp). Tale documento si configura come un testo di Linee Guida che, rendendo più espliciti e dettagliati gli obiettivi e i principi espressi nella norma regionale in modo essenziale e con scarse indicazioni operative, è finalizzato a fornire alle Province indirizzi e orientamenti in grado di contribuire in modo efficace alla redazione ed approvazione dei loro strumenti di pianificazione.

Nel documento sono indicati i principi e i riferimenti di metodo della pianificazione provinciale e sono dettati gli indirizzi operativi per la redazione dei piani, specificando:

- il quadro delle conoscenze che deve essere posto a supporto delle scelte;
- l'articolazione dei contenuti del piano;
- le tappe fondamentali del percorso di formazione;
- il grado di efficacia delle disposizioni.

Secondo il DRAG/PTC, il piano territoriale di coordinamento può:

- concorrere alla definizione degli strumenti di programmazione, portando a sintesi e coerenza le istanze del livello locale;
- contribuire alla costruzione del SIT regionale;
- indirizzare l'attività dei comuni, facendo ricorso in via prioritaria alla copianificazione tra Provincia e Comuni;
- esercitare una funzione di raccordo delle politiche settoriali suscettibili di produrre effetti territoriali rilevanti, in relazione alle materie sulle quali la Provincia detiene competenze, trasferite o delegate (agricoltura, ambiente, boschi e foreste, protezione civile, energia, opere pubbliche, viabilità e trasporti, artigianato, industria, commercio, turismo, sport, promozione culturale, beni culturali).

In buona sostanza l'elemento che caratterizza il ruolo del PTCP è costituito dal

contenuto "territoriale" del piano, sia in termini di conoscenza che di assetto, comporta una visione olistica (complessiva e non settoriale) del territorio stesso.

Tale contenuto costituisce un riferimento imprescindibile per tutta la filiera di piani, generali e settoriali, di area vasta e comunali, chiamati a confrontarsi con le indicazioni, le valutazioni e le proposte del PTCP, dimostrando la coerenza delle proprie scelte rispetto alla prospettiva complessiva fornita dal piano provinciale. Per tale motivo, la Regione attribuisce un'importanza decisiva ai momenti di incontro, confronto e collaborazione fra enti.

2 IL QUADRO CONOSCITIVO

2.1. PREMESSA

Le leggi regionali più recenti e le esperienze di pianificazione più avanzate attribuiscono importanza rilevante al sistema delle conoscenze, legando con intelligenza le scelte sul territorio alla valutazione del patrimonio conoscitivo, prevedendo la formazione (o l'implementazione) di un sistema informativo regionale, coordinato (o coincidente) con quelli delle province e dei comuni. Due questioni appaiono decisive a questo proposito:

- la pianificazione deve rendere esplicite le motivazioni che hanno portato alla definizione delle scelte, consentendo a chiunque di ripercorrere (e giudicare) la sequenza logica delle operazioni effettuate;
- la costruzione del quadro conoscitivo, così come l'attività di pianificazione, è un'attività che si svolge in continuo: un attento e costante monitoraggio delle dinamiche di trasformazione e dell'esito prodotto dalle decisioni di piano sono attività decisive per conseguire efficacia all'azione di governo del territorio.

Appare quindi con tutta evidenza l'importanza di dotarsi degli strumenti necessari per costruire, aggiornare e implementare l'acquisizione delle conoscenze e assistere tecnicamente il processo di pianificazione in tutte le sue fasi di svolgimento. Tali strumenti sono: un *ufficio di piano*, stabile e professionalmente preparato, e un *sistema informativo territoriale (SIT)*, continuamente alimentato e gestito e reso accessibile, tramite internet, agli enti locali e ai cittadini.

Nella redazione del PTCP è stata data particolare attenzione a questo tema:

- è stato costituito un *ufficio di piano* che ha assistito le fasi di costruzione del quadro conoscitivo, fungendo da supporto ai consulenti di settore e svolgendo alcune attività autonome di indagine;
- è stato costruito, attraverso l'apporto di un *pool* di consulenti di settore, un *quadro conoscitivo* che, per la prima volta, in provincia di Foggia, tenta di sistematizzare e orientare alla pianificazione l'insieme delle conoscenze relative agli aspetti sociali, economici e territoriali;
- è stato costruito un primo embrione di SIT, immediatamente tradotto in un sito *web*, nel quale sono stati pubblicati i primi materiali prodotti; successivamente esso è stato alimentato e aggiornato raccogliendo e organizzando gli studi e i piani, della provincia e degli altri principali enti territoriali, man mano definiti e approvati.

Nel presente capitolo sono riassunti i dati essenziali relativi alle conoscenze acquisite durante l'elaborazione piano. Le monografie di settore e le tavole che compongono il quadro conoscitivo consentono una lettura complessiva dei caratteri della provincia, delle tendenze in atto e delle proposte di intervento, con riferimento ai diversi settori di indagine nei quali è stato articolato il lavoro di redazione del piano. Nei capitoli successivi si darà conto invece del lavoro di lettura trasversale dei diversi aspetti trattati, evidenziando gli aspetti positivi (le risorse) e quelli negativi (le criticità) così come emergono dalla sovrapposizione delle indicazioni relative ai diversi temi indagati.

2.2. LA COSTRUZIONE DEL QUADRO CONOSCITIVO

Costruire un quadro delle conoscenze adeguato a dimostrare le motivazioni e la fondatezza delle scelte di piano costituisce un compito decisivo per la pianificazione.

Il DRAG sottolinea alcuni grandi limiti degli strumenti di pianificazione elaborati negli anni scorsi:

una mole di indagini preliminari e studi di settore tanto abbondanti quanto inutilizzabili. In Puglia, più spesso, essa è consistita in una serie di analisi rituali, associate a vistose lacune conoscitive soprattutto sugli aspetti ambientali, sulle risorse territoriali, sui rapporti fra pianificazione dell'uso del suolo e efficienza e funzionalità del sistema infrastrutturale e della mobilità, su caratteri e tendenze in atto nei contesti rurali.¹

Il programma di lavoro di analisi per il PTCP è stato finalizzato alla costruzione delle scelte del piano, affinché queste ultime possiedano adeguate giustificazioni, maggiore orientamento strategico, sufficiente differenziazione rispetto ai vari contesti. In particolare, ogni settore di analisi è stato descritto selezionando le informazioni indispensabili per comprendere la *struttura* del territorio, le *dinamiche* in atto, le *cause* dei fenomeni di trasformazione, le *procedure* di intervento. Ciò significa, in sintesi, che si è voluta privilegiare l'interpretazione dei fenomeni in atto, rispetto alla costruzione di ponderosi studi descrittivi.

Tuttavia, non deve essere dimenticato che l'organizzazione delle conoscenze – anche di quelle aventi un taglio generale – costituisce comunque un valore aggiunto della pianificazione. L'occasione straordinaria fornita dalla redazione del PTCP è anche il momento in cui concentrare le risorse e gli sforzi per incrementare la base di conoscenze, utili per il primo PTCP, per la fase di gestione e per tutti gli altri enti con i quali la provincia ha – e avrà sempre più nel futuro – rapporti di collaborazione fondati sulla condivisione dei dati di partenza, primo e indispensabile tassello per alimentare il dialogo e ampliare la condivisione delle scelte.

2.3. IL SIT

Valenza del quadro conoscitivo

La condivisione delle conoscenze costituisce un pilastro del dialogo istituzionale, oggi più che mai indispensabile, dato il moltiplicarsi dei soggetti titolari di competenze e degli strumenti di piano.

¹ Regione Puglia, DRAG/PUG, parte III.

L'aggiornamento in continuo delle informazioni raccolte non può che basarsi – innanzitutto - su un dialogo costruttivo tra soggetti di livelli differenti: Regione, Provincia e Comuni. Questi ultimi sono chiamati a precisare e integrare le informazioni che Regione e Provincia possono raccogliere in modo sistematizzato – ma necessariamente meno dettagliato e preciso. In questo settore, la collaborazione costituisce un vantaggio per tutti, evitando inutili duplicazioni, perdite di tempo, lacune informative.

Perché sia efficace, la condivisione dei dati richiede un grande investimento nel sistema informativo territoriale, inteso come il sistema costituito: dai *dati* territoriali (informazioni collegate ad elementi riferiti ad uno spazio geografico); dagli *strumenti* informatici e non che debbono essere utilizzati e dalle *procedure* di acquisizione, aggiornamento e scambio delle informazioni. Si sottolinea che in assenza di uffici stabili che sappiano organizzare le conoscenze e che dedichino tempo e intelligenza alle modalità con cui possono essere consultati e condivisi i dati, gli investimenti in macchine sono vanificati e i dati raccolti diventano rapidamente obsoleti.

Il sito web

A conclusione della prima fase di lavoro, coincisa con la presentazione del documento programmatico preliminare del PTCP, l'Amministrazione Provinciale ha realizzato un sito web a duplice valenza:

- tenere costantemente informata la comunità sullo stato dei lavori del PTCP;
- rendere accessibili le informazioni acquisite durante la redazione del piano.

Il sito (raggiungibile all'indirizzo <http://territorio.provincia.foggia.it>) si compone di due sezioni:

- la prima, dedicata al processo di pianificazione, illustra il programma di lavoro, le attività svolte e i documenti prodotti;
- l'altra, dedicata al Sistema Informativo Territoriale, contiene le informazioni geografiche; i *software* utilizzati sono ArcIMS, e Image Web Server.

La condivisione delle informazioni geografiche in rete, una scelta messa in opera fin dai primi passi del PTCP, è stata avviata con l'intento di creare una vera e propria comunità di utilizzatori, tanto all'esterno della struttura amministrativa (con i diversi enti territoriali e con i cittadini), quanto all'interno dell'istituzione stessa. Pertanto è stata posta particolare attenzione alla semplicità di navigazione e all'efficienza delle prestazioni, per facilitare l'avvio di un vero e proprio dialogo con la comunità e favorire in tal modo l'interazione tra i diversi "attori" durante l'intero processo di formazione del piano.

Le banche dati sono organizzate in cartografie tematiche distinte secondo i cinque sistemi oggetto di indagine del piano: sistema idro-geo-morfologico, sistema insediativo e dei beni culturali, sistema agroforestale e del paesaggio, sistema della mobilità e sistema socio-economico. Dalla *home page* è possibile passare alla pagina di navigazione cartografica selezionando uno dei cinque sistemi.

2.4. I PRINCIPALI SETTORI DI INDAGINE E DOCUMENTI RACCOLTI DALL'UFFICIO

Nel documento preliminare approvato dalla Giunta provinciale, il programma di acquisizione delle conoscenze era stato così schematicamente indicato:

(1) nella *fase di avvio*, propedeutica alla vera e propria redazione del Ptc, si sarebbero dovuti costituire:

- un gruppo di lavoro, formato da un pool di consulenti specialistici coordinati da una struttura di consulenza generale;
- l'ufficio di piano;

(2) nella fase successiva si sarebbe proceduto:

- allo svolgimento delle analisi di settore da parte dei consulenti incaricati;
- alla costruzione di un archivio informatizzato dei dati relativi al piano territoriale;

I lavori condotti hanno seguito fedelmente lo schema indicato nel documento preliminare.

Sono stati approvati, nel corso dell'anno 2001, gli incarichi al consulente generale, Edoardo Salzano, e ai suoi più diretti collaboratori, Luigi Scano e Mauro Baioni. Nel dicembre 2001 è stato formalizzato un protocollo di intesa con la Provincia di Bologna, alla quale è stato affidato il compito di collaborare al trasferimento delle specifiche metodiche di lavoro all'ufficio di piano che nel frattempo era stato costituito e dotato delle attrezzature necessarie. Alessandro Del Piano, Marco Guerzoni, Elettra Malossi e Michele Tropea hanno materialmente svolto il lavoro. Nello stesso documento preliminare sono stati indicati i settori per i quali si reputava necessario effettuare indagini specifiche. Conseguentemente è stato formato un gruppo di esperti di settore composto da:

- Antonio di Gennaro, responsabile dello svolgimento coordinato delle analisi sul sistema agroforestale e sul paesaggio;
- Luigi Pennetta, responsabile dello svolgimento coordinato delle analisi sul sistema idrogeomorfologico;
- Pasquale Dal Sasso, responsabile dello svolgimento coordinato delle analisi sul sistema beni culturali (analisi) e sul sistema insediativo;
- Saverio Russo e Gianfranco Piemontese, responsabili dello svolgimento coordinato delle analisi sul sistema beni culturali);
- Società TPS Srl di Perugia e Stefano Ciurnelli, responsabili dello svolgimento coordinato delle indagini sul sistema della mobilità;
- Gianfranco Viesti e Francesco Chiarello, responsabili dello svolgimento coordinato delle indagini sul sistema socio-economico e della loro funzionalizzazione alle scelte del piano.

Venuto a mancare Luigi Scano, il suo ruolo è stato affidato a Maurizio Sani e Luca De Lucia.

L'ufficio di piano ha raccolto i dati relativi:

- alla cartografia di base e alle informazioni statistiche legate alle divisioni amministrative del territorio;
- ai vincoli derivanti da piani, leggi e altri atti amministrativi;
- agli strumenti di pianificazione di settore e alle loro varianti;
- ai piani comunali in corso di formazione;

- agli studi di fattibilità, ai programmi complessi e agli altri strumenti della programmazione integrata.

2.5. LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA PIANIFICAZIONE COMUNALE

Nella Provincia di Foggia oggi esistono 23 Comuni non ancora dotati di un Piano Regolatore e altri 7 Comuni dotati di un PRG approvato prima dell'entrata in vigore della L.R. 56/1980.

In tutto sono quindi 30, quasi la metà, i comuni con una strumentazione urbanistica temporalmente, e quindi disciplinarmente, inadeguata. Considerando poi che altri comuni hanno avuto il PRG approvato negli anni '80 e che pochi sono i comuni che hanno visto almeno 2 generazioni di piani regolatori, risulta evidente che la strumentazione urbanistica comunale è spesso obsoleta, non conforme all'evoluzione della disciplina sia sotto il profilo giuridico che sotto il profilo dell'aggiornamento delle esigenze di sviluppo territoriale e di tutela delle risorse ambientali e naturali. (Tabella 2)

Sono stati poi rilevati i tempi di approvazione di 38 dei 64 strumenti urbanistici esaminati (dei restanti 26 piani non sono disponibili dati attendibili). Di questi 38 piani, 20 hanno avuto tempi di approvazione superiori ai 5 anni (per 9 i tempi hanno persino superato i 10 anni), mentre per 11 i tempi sono stati inferiori ai 2 anni. Vi sono poi 7 comuni che hanno avuto il piano approvato dai 2 ai 5 anni, tempo considerabile accettabile se esprimesse un'eccezione rispetto a tempi mediamente più brevi, cosa invece non vera. (Tabella 1)

Tabella 1

Numero di Comuni con PRG approvato in 2 anni	Numero di comuni con PRG approvato fra i 2 e i 5 anni	Numero di comuni con PRG approvato fra i 5 e i 10 anni	Numero di comuni con PRG approvato in più di 10 anni	Numero di comuni di cui non si conosce il dato	Totale
11	7	11	9	26	64

In sostanza la media temporale per l'approvazione di un piano regolatore è stata, rispetto alla pianificazione vigente, di circa 6 anni a piano. Considerando poi il tempo necessario per l'elaborazione tecnica che precede l'adozione dello strumento urbanistico, si ipotizza facilmente la sostanziale inattualità delle previsioni di piano rispetto ai cambiamenti, non solo giuridici ma anche sociali ed economici, avvenuti nel periodo di elaborazione e di approvazione del Piano.

Tabella 2

Comuni	Strumenti urbanistici di prima generazione				Strumenti urbanistici in fase di approvazione		Strumenti urbanistici di nuova generazione (PUG)			Affidamenti esterni (PUG)	
	Nome	Tipo	Anno Adozione	Anno Approvazione	Adeguato al PUTT	Tipo	Anno Adozione	Tipo	Anno Adozione	Anno Approvazione	Affidamento di incarico (data)
ACCADIA	PRG	1997	2005	si							
ALBERONA	PdF	1973	1974					PUG	2004	2006	28/03/2003
ANZANO DI PUGLIA	PRG	1992	1999	no							
APRICENA	PdF		1977	no	PRG	1989					
ASCOLI SATRIANO	PdF	1971	1978					PUG	15/02/2007		31/12/1999
BICCARI	PRG	1985	1990	si							
BOVINO	PRG	1985	1996	no							
CAGNANO VARANO	PRG	1983	1994	si							
CANDELA	PdF	1974	1976	si				PUG			25/06/2004
CARAPELLE	PRG	1987	1995	no							
CARLANTINO	PRG	1979	1981	no				PUG	2005		18/12/1999
CARPINO	PRG	1994	2001								
CASALNUOVO MONTEROTARO	PRG	1985	1998	no				PUG			31/05/2007
CASALVECCHIO DI PUGLIA	PRG	1986	1986	no							
CASTELLUCCIO DEI SAURI	PRG	1995	2001					PUG			
CASTELLUCCIO VALMAGGIORE	PdF	1978	1979								
CASTELNUOVO DELLA DAUNIA	PRG	1987	1998								
CELENZA VALFORTORE	PRG	1987	1988	no							
CELLE DI SAN VITO	PRG	1993	2005	no							
CERIGNOLA	PRG	1999	2004	si							
CHIEUTI	PRG	1969	1977	no				PUG			28/04/2006
DELICETO	PRG	1977	1981	si				PUG			DGC n°228
FAETO	PRG	1984	1985	si							
FOGGIA	PRG	1992	2001	no				PUG			02/03/2005
ISCHITELLA	PRG	1985	1991	si							
ISOLE TREMITI	PRG	1988	1994	si	PRG	2005					
LESINA	PRG	1997	2006	si							
LUCERA	PRG	1974	1978	si				PUG			13/09/2003
MANFREDONIA	PRG	1997	1998	no				PUG			27/12/2005
MARGHERITA DI SAVOIA	PRG	1971	1974	no				PUG			04/10/2005
MATTINATA	PRG	1991	2002	si				PUG			8/003/2005
MONTE SANT'ANGELO	PRG	1982	1986	no				PUG			26/07/2005
MONTELEONE DI PUGLIA	PdF	1972	1975					PUG			11/07/2005
MOTTA MONTECORVINO	PdF	1976	1980		PRG	1998		PUG			24/06/2004

Comuni	Strumenti urbanistici di prima generazione				Strumenti urbanistici in fase di approvazione		Strumenti urbanistici di nuova generazione (PUG)			Affidamenti esterni (PUG)	
	Nome	Tipo	Anno Adozione	Anno Approvazione	Adeguato al PUTT	Tipo	Anno Adozione	Tipo	Anno Adozione	Anno Approvazione	Affidamento di incarico (data)
ORDONA	PdF	1979	1980	no				PUG			30/01/2003
ORSARA DI PUGLIA	PdF	1972	1972			PRG	1987	PUG			26/06/2004
ORTA NOVA	PRG	1992	2002	no							
PANNI	PRG	1997	2005	no							
PESCHICI	PdF	1974	1976								
PIETRAMONTECORVINO	PRG	1990	1997	no							
POGGIO IMPERIALE	PRG	1981	1983	si	PRG	1999					
RIGNANO GARGANICO	PdF	1968	1973	si				PUG			04/12/2001
ROCCHETTA SANT'ANTONIO	PRG	1991	1991	no							
RODI GARGANICO	PRG	1991	2002	si							
ROSETO VALFORTORE	PRG	1990	1996	si							
SAN FERDINANDO DI PUGLIA	PdF		1970	si				PUG	2001	2002	
SAN GIOVANNI ROTONDO	PRG	1984	1987	no				PUG			2005-2006
SAN MARCO IN LAMIS	PdF		1977	no	PRG	2000					
SAN MARCO LA CATOLA	PdF	1975	1978	no							
SAN PAOLO DI CIVITATE	PRG	1994	2003	si							
SAN SEVERO	PRG	1969	1971	no				PUG			1992
SANNICANDRO GARGANICO	PdF		1981	si							
SANT'AGATA DI PUGLIA	PRG	1985	1992								
SERRACAPRIOLA	PRG		1964	si							
STORNARA	PRG		2003	no							
STORNARELLA	PRG	1977	1981	si							
TORREMAGGIORE	PRG	1976	1980	si				PUG			29/11/1996
TRINITAPOLI	PRG	1999	2005	si							
TROIA	PRG	1971	1977	si				PUG	20/02/2004	18/09/2006	
VICO DEL GARGANO	PdF	1974	1975	si				PUG			
VIESTE	PRG	1988	2000	no							
VOLTURARA APPULA	PdF		1976	no							
VOLTURINO	PRG	1997	2002	no							
ZAPPONETA	PRG	1993	1993	no				PUG			15/04/2007

Dati aggiornati ad aprile 2008

3 IL QUADRO INTERPRETATIVO

3.1. PREMESSA: DALLE CONOSCENZE ALLE SCELTE

Le monografie di settore e i dati raccolti nel SIT consentono di descrivere il territorio e di comprendere le dinamiche di uso e di trasformazione, sotto una serie distinta di profili tematici: il suolo, le acque, gli insediamenti, i trasporti, l'economia, e così via. La definizione delle scelte non deriva però meccanicamente dalla sommatoria delle indicazioni relative a ciascuno dei profili indagati.

L'unicità del territorio e il complesso intreccio delle relazioni fra le dinamiche naturali e quelle del sistema insediativo, le relazioni, spesso critiche, tra l'ambiente e le trasformazioni impresse dall'uomo per soddisfare le esigenze abitative, produttive e ricreative non possono essere ben comprese se il processo di "scomposizione" operato nelle analisi territoriali non viene ricondotto a sintesi.

La sintesi delle informazioni acquisite è una operazione tanto ovvia quanto complessa, che comporta una certa dose di soggettività da parte dei pianificatori. Per rendere il più trasparente possibile il percorso che dalle analisi conduce alla definizione delle scelte, in ambito europeo si è operata una certa standardizzazione dei metodi di interpretazione dei fenomeni territoriali, al fine di evidenziare i punti di forza e debolezza, le opportunità e i rischi. Il lavoro condotto si propone le medesime finalità: attraverso la sovrapposizione grafica e l'interpretazione logica delle indicazioni degli esperti di settore sono state evidenziate le risorse e le criticità presenti nel territorio foggiano.

3.2. RISORSE

Il termine "risorsa" possiede – nell'uso corrente – una duplice accezione. Talvolta viene impiegato come sinonimo di bene avente un particolare valore per la collettività, come nel caso della legge urbanistica toscana. Altre volte sottintende una valenza inerente determinate finalità. In tal caso, le finalità possono essere tali, ad es. quelle economiche, da rimandare al concetto di mezzo per la produzione e di prefigurazione di forme di impiego radicalmente differenti da quelle auspicabili per i beni comuni.

Le conseguenze di questa ambiguità possono essere ben comprese facendo riferimento ai beni culturali. Nella prima accezione, l'espressione 'risorse culturali' sottolinea il loro valore speciale per la comunità. La valorizzazione del patrimonio sarà quindi concepita e organizzata in coerenza con ciò che tipicizza la cosa come "bene" e al godimento che ne può trarre la comunità: valorizzazione, quindi, come "messa in valore", evidenziazione, di qualità già presenti nel bene. Nella seconda accezione il punto di vista è rovesciato: le risorse culturali sono soggette a una valorizzazione solo economica. Conseguentemente, la loro utilizzazione è finalizzata solo alla produzione del maggior reddito. L'accezione del termine risorsa deve quindi essere sempre specificata, per impedire una (consapevole o inconsapevole) riduzione a finalità meramente economiche.

Nel PTCP il termine “risorse” è utilizzato nella prima delle due accezioni, e nel senso più ampio. Ne fanno parte, a pieno titolo, sia le testimonianze del lavoro della natura o dell’uomo (dagli elementi naturali ai paesaggi agrari, dai centri storici alle aree archeologiche), sia le infrastrutture e gli elementi più significativi del sistema insediativo (dalle aree industriali ai grandi servizi) che – per la loro rilevanza – costituiscono le dotazioni necessarie per assicurare il buon funzionamento del sistema socio-economico della provincia e un vero e proprio patrimonio collettivo.

Il riconoscimento del carattere di risorsa a questo complesso di elementi, implica necessariamente l’obiettivo della loro conservazione. Anche quest’ultimo termine viene connotato in modo specifico. L’utilizzo e la trasformazione del territorio trovano un limite nell’esigenza di tutelare alcune caratteristiche del territorio, ritenute particolarmente importanti per la collettività. Questo atteggiamento viene talvolta considerato come un *vincolo*, ovvero sia come una limitazione passiva e soffocante alle necessità di utilizzare e trasformare il territorio. Al contrario, la conservazione non può esaurirsi nella mera astensione dall’apportare modifiche allo stato di fatto: essa richiede un impegno attivo da parte dell’uomo che possiamo meglio definire come una *gestione oculata*. Per questa finalità, la pianificazione è chiamata a selezionare e incentivare tutte e solo quelle attività che consentono la manutenzione e la riproduzione dei beni considerati come risorse e – contemporaneamente – ne assicurano un utilizzo efficiente.

Conservare la rete delle infrastrutture e delle attrezzature significa certamente impiegarle al meglio (per esempio facendo più ampio ricorso al treno per il trasporto delle merci, oppure organizzando il ciclo delle attività produttive secondo logiche di filiera, o, ancora, incrementando la qualità delle attività ricettive, e così via). Anche per quanto riguarda le “risorse del sistema ambientale”, non è possibile proporre semplicemente un atteggiamento passivo, quand’anche di rispetto: non si conservano i centri storici senza contrastare il loro abbandono, non c’è tutela del paesaggio agrario che possa prescindere dalla tenace opera di manutenzione da parte dell’uomo, non c’è protezione della natura senza un’amorevole attenzione verso le dinamiche che regolano lo sviluppo della vegetazione e della fauna. Per questi motivi, in molti casi le proposte del PTCP fanno riferimento congiunto a *regole e azioni*.

Risorse del sistema paesaggistico, ambientale e culturale

Sistemi di terre. Il metodo utilizzato nella individuazione e perimetrazione dei *Sistemi di terre*, centrato sulla considerazione delle interazioni complesse tra caratteri geomorfologici, geologici, vegetazionali, climatici, idraulici, consente di afferrare appieno l’interazione tra dinamiche naturali e attività antropica, e di tracciare le più coerenti possibilità produttive, e di apprezzare anche le caratteristiche percettive complessive.

I sistemi di terre costituiscono il primo riferimento per articolare il territorio provinciale in ambiti territoriali, rispetto ai quali:

- *dettare disposizioni normative relative, in particolare, al territorio aperto, nel perseguimento delle finalità di conservarne le caratteristiche essenziali, di salvaguardarne*

l'integrità rispetto ai possibili esiti degenerativi delle condizioni di fragilità intrinseca;

- *indicare le iniziative da perseguire per promuovere uno sviluppo "sostenibile" in quanto basato sulle capacità conservative, o addirittura autoriproduttive, delle sue risorse.*

Ecosistemi di particolare pregio. Il PTCP contiene un'accurata ricognizione degli elementi che possiedono un elevato valore, ambientale e paesaggistico. Gli ecosistemi di particolare pregio fanno parte della rete delle aree protette sulla base della direttiva comunitaria *Habitat* (Siti di importanza comunitaria) e del sistema dei parchi e delle aree protette istituiti in base alle leggi nazionali e regionali.

Nel PTCP si propone di considerare le zone di specifica protezione della natura come capisaldi di un sistema a rete, molto più ampio e articolato, che comprende le fasce fluviali e l'intero sistema costiero e investe anche parte delle aree ad uso agricolo, alcune delle quali possiedono un'elevata valenza naturalistica.

Il fronte mare privo di occlusione edilizia come esempio paradigmatico di una nuova strategia. Le porzioni di fronte mare libere da occlusioni edilizie rappresentano una risorsa particolarmente preziosa da preservare, essendo evidente, anche in modo intuitivo, il loro valore naturalistico e paesaggistico. Tale valore è poi ulteriormente accresciuto in contesti, come il litorale foggiano, dove l'estensione del sistema insediativo è tale da investire gran parte delle aree disponibili.

Il PTCP riprende queste considerazioni, proponendo per la costa un progetto specifico di riqualificazione, essendo necessario accompagnare le indispensabili misure di tutela con altrettanto impegnativi interventi per elevare la qualità dell'offerta turistica complessiva, rendendola maggiormente compatibile con l'ambiente naturale che, qui, tocca i suoi valori più elevati.

I centri storici. I centri storici costituiscono, a Foggia come nell'Italia intera, il luogo per eccellenza dove si sono accumulati i valori del lavoro compiuto dall'uomo nel corso della storia. Costituiscono altresì porzioni vive, attive e dinamiche, degli organismi urbani e territoriali di cui sono parte: la loro struttura, infatti, è stata concepita e mirabilmente adattata nel tempo proprio per favorire l'integrazione delle funzioni principali della vita individuale e familiare con quelle legate alla dimensione pubblica.

Il PTCP ritiene che i centri storici costituiscano veri e propri capisaldi per promuovere politiche di intervento significativamente differenti dal passato: nell'entroterra del Gargano e nelle città costiere costituiscono i luoghi privilegiati per incentivare un turismo meno banalizzato; nel Subappennino costituiscono i luoghi su cui puntare per garantire un presidio da parte della popolazione; nel tavoliere e nelle città principali costituiscono le porzioni di città che offrono gli spazi ideali per promuovere la dimensione collettiva e sociale del vivere.

I beni isolati: un patrimonio sottovalutato e in abbandono. Il censimento dei beni culturali che ha investito, in modo sistematico, l'intera provincia, restituisce un'immagine sufficientemente compiuta della ricchezza e della varietà del patrimonio culturale della provincia. Dalle zone

archeologiche ai sistemi di difesa, dagli edifici di culto alle masserie, non vi è porzione della provincia che non possieda significative testimonianze della storia. Il carattere rarefatto degli insediamenti, conferisce a queste strutture – spesso isolate in un contesto agricolo o naturale caratterizzato da ampi spazi aperti – una valenza del tutto peculiare. Il PTCP, inoltre, attribuisce un valore particolare alle testimonianze della storia rurale della provincia, includendo a pieno titolo anche i borghi di fondazione, gli edifici e i manufatti realizzati nella prima metà del novecento in seguito a programmi di riforma fondiaria e agraria che in questo territorio hanno avuto dimensioni e significati del tutto straordinari.

Il PTCP indica nel recupero del patrimonio culturale della provincia un obiettivo essenziale, per quanto difficile da raggiungere. Lo stato di conservazione dei beni isolati, infatti, non è buono, sia per ciò che riguarda i beni di matrice storica, sia per ciò che riguarda i beni di matrice rurale, luoghi privilegiati dell'insediamento spontaneo e irregolare di immigrati. Insicurezza e degrado giocano, in un territorio caratterizzato da elevate distanze tra i centri, un ruolo negativo da non sottovalutare. Proprio per questo, solamente politiche di rete possono assicurare quelle forme di presidio collettivo che consentano di assicurare il recupero e la fruizione di questo patrimonio territoriale.

Risorse del sistema insediativo

Aree produttive. Il sistema insediativo provinciale è caratterizzato dalla presenza di alcuni grandi insediamenti produttivi, collocati in adiacenza alle principali città della provincia, da alcuni altri agglomerati sorti in attuazione del piano ASI, e – infine – di una serie di piccole aree produttive di carattere locale, talvolta adiacenti ai centri minori, talaltra localizzati in posizione isolata, lungo le direttrici viarie principali. Dal punto di vista dimensionale, la dotazione di aree e la presenza di grandi insediamenti lungo i corridoi infrastrutturali deve essere considerata una risorsa significativa, sebbene né la dotazione di servizi e attrezzature, né lo stato di manutenzione, né la vitalità delle aree produttive siano tali da assicurare un buon livello di efficienza complessiva.

Lo scarto fra grandi dimensioni e scarsa efficienza delle aree produttive costituisce, per il PTCP, il fattore chiave sul quale intervenire affinché l'insieme di queste aree si trasformi in un vero e proprio 'sistema' produttivo, capace di fornire il necessario supporto alle attività industriali esistenti e future. Solamente una decisa riqualificazione di questi insediamenti (sotto il profilo logistico, ambientale, urbanistico) può fare sì che le aree produttive costituiscano un'effettiva risorsa territoriale.

Infrastrutture principali di trasporto. Per dimensioni e caratteristiche sia la viabilità stradale, sia la rete ferroviaria, costituiscono una 'dotazione' di grande consistenza, nonostante i rilevanti problemi di manutenzione, gestione e utilizzo appropriato, così come emerge dalle analisi trasportistiche.

Nel PTCP gli interventi relativi alla rete dei trasporti sono ipotizzati, innanzitutto, come sostegno per le proposte relative al sistema insediativo e non tanto come il prodotto di una politica di settore: costituiscono infatti l'ossatura portante che può agevolare la messa a sistema dell'insieme di nodi specializzati per la produzione e per l'erogazione di servizi presenti sul territorio provinciale.

Dotazione di servizi specialistici. I servizi di scala territoriale, (dai musei ai servizi sociosanitari), ovvero rari e caratterizzati da una forte attrattività di pubblico (scuole di secondo grado, ospedali, cinema multisala, commercio di medio-grande e grande dimensione, palazzetti dello sport), costituiscono le dotazioni del sistema territoriale provinciale. Per bacino di utenza e per ampiezza degli effetti indotti, richiedono una pianificazione sovracomunale.

La distribuzione sul territorio e l'accessibilità costituiscono fattori chiave perché la dotazione di servizi costituisca un'effettiva risorsa per la collettività. Per alcune tipologie è opportuno assicurare una presenza la più capillare possibile, per altre – invece – è più opportuna la concentrazione in un numero limitato di strutture, possibilmente di eccellenza.

Risorse del sistema economico e sociale

Intensità delle presenze produttive, distinte per settore di attività. In un contesto caratterizzato da una generale debolezza dell'economia provinciale, il PTCP attribuisce una grande importanza al riconoscimento dei fattori di forza dei settori produttivi che rappresentano un primo riferimento per valutare la specializzazione dei comuni e comprendere il loro rango in relazione al contesto provinciale².

Forza complessiva dell'economia comunale. La “forza complessiva” dell'economia comunale può essere descritta in modo sintetico in relazione alla presenza di strutture produttive e di servizio, al tasso di imprenditorialità, all'esistenza di prodotti di qualità (un punto per ogni prodotto), all'intensità delle aziende agricole (numero di aziende agricole su popolazione), al reddito comunale prodotto.

Capitale sociale. Al concetto di capitale fisico dell'economia classica si sono affiancati nel tempo quelli di capitale umano, sociale, culturale e, da ultimo, il concetto di capitale naturale. Con il concetto di capitale sociale si vuole mostrare come le scelte economiche non siano influenzate soltanto dalla disponibilità di risorse economiche, ma anche dalla disponibilità di risorse sociali, in particolare quelle costituite dalle reti di relazioni tra gli individui e tra questi e le istituzioni. Con questo termine ci si riferisce allora alla circostanza che la mobilitazione delle reti sociali può produrre due risorse immateriali di grande rilievo, come la fiducia e la cooperazione, e, in questo senso, può svolgere una funzione di grande importanza per avviare attività economiche o migliorarne il rendimento, per far funzionare meglio il mercato del lavoro e l'organizzazione produttiva.

Ai fini della costruzione delle scelte del PTCP, la rappresentazione delle risorse del sistema economico e sociale si propone evidenziare non tanto i singoli dati riferiti a ciascun comune (suscettibili di essere precisati e aggiornati nel tempo), quanto la varietà di situazioni che caratterizza la distribuzione territoriale dello sviluppo economico. Tale varietà suggerisce di superare, almeno in parte, le precedenti visioni territoriali, a favore di una proposta che sappia tenere in adeguato conto le specificità locali.

² Si rammenta che l'analisi delle caratteristiche di ciascuno dei settori (agricoltura, turismo, attività manifatturiere e terziarie) è contenuta nelle relazioni di settore, alle quali si rimanda.

3.3. CRITICITÀ

Costruire una descrizione degli aspetti di criticità è, per la pianificazione, una necessità. Elementi di debolezza, minacce, criticità: pianificare lo sviluppo del territorio significa, in poche parole, anche intervenire per:

- riparare i guasti del passato;
- interpretare i segnali negativi, per correggere le tendenze in atto;
- proporre nuovi interventi, assicurando di non produrre squilibri indesiderabili.

Nel lavoro condotto si è dunque tentato di riassumere i diversi contributi forniti in sede di analisi, utilizzando tre profili di lettura:

- le criticità del sistema ambientale, ovverosia i problemi legati alla natura dei territori e alle caratteristiche intrinseche di vulnerabilità (quali la propensione al dissesto, la vulnerabilità all'inquinamento idrico, la propensione all'erosione e così via);
- le criticità del sistema insediativo, dovute sia a carenze nella dotazione o nella qualità delle infrastrutture e delle parti urbanizzate, sia alla insufficienza di attrezzature e servizi;
- le criticità delle relazioni tra insediamenti e ambiente, indicando i punti nei quali lo sviluppo degli insediamenti non ha tenuto sufficientemente conto delle caratteristiche e della vulnerabilità dell'ambiente, da un lato dissipando o alterando consistentemente il patrimonio naturalistico e paesaggistico della provincia, dall'altra accentuando il rischio di danni a seguito di eventi naturali (le cosiddette calamità).

Accanto alle criticità sopra descritte vanno poi aggiunte quelle relative al sistema economico e sociale, messe in evidenza nella relazione di settore, a cui si rimanda.

È appena il caso di sottolineare che ciascuno degli aspetti sopra ricordati costituisce un profilo di attenzione *ordinaria* per il governo del territorio; viceversa l'imprudenza e la sottovalutazione trasformano le criticità in altrettante *emergenze*, accentuando il danno per le popolazioni e rendendo sempre più arduo ed economicamente costoso il rimedio.

Criticità del sistema ambientale

Propensione al dissesto. Come è emerso dai rilevamenti effettuati per la Carta Inventario delle Frane del Territorio della Regione Puglia, le peculiarità geomorfologiche della Provincia di Foggia fanno sì che in essa si concentri il 98% dei dissesti regionali, interessando in particolare il Subappennino Dauno. La carta tuttavia non vuole rappresentare la fotografia del disagio geologico esistente, bensì una analisi della propensione al dissesto dei versanti, in relazione alle caratteristiche intrinseche dei terreni affioranti. È stato, pertanto, messo a punto un metodo di lavoro semplice, ma in grado di tener conto delle principali variabili interessate. Esso si basa sulla sovrapposizione grafica pesata dei fattori che maggiormente incidono sulla stabilità dei versanti, ovvero: pendenza dei versanti; litologia; uso del suolo; densità del reticolo idrografico.

Elevata vulnerabilità delle risorse idriche. Per la prima volta s'è tentato di valutare e cartografare a

piccola scala la vulnerabilità all'inquinamento degli acquiferi presenti nella Provincia di Capitanata. Si tratta di un'operazione piuttosto complessa che chiama in gioco un considerevole numero di parametri, che in molti casi non sono mai stati rilevati (ad es. *l'indice di infiltrazione*) o di cui non si conosce l'esatta entità (ad es. *il numero di punti d'acqua*). Sono stati distinti, per ora con un inevitabile margine di approssimazione, alcuni ambiti omogenei, nei quali la vulnerabilità della falda è legata ad uno o pochi parametri preponderanti sugli altri ed è stato associato ad ognuno un gradiente di vulnerabilità.

Aree storicamente esondate e aree potenzialmente inondabili. L'analisi storica degli eventi alluvionali ha consentito la perimetrazione delle aree più frequentemente esposte all'allagamento, pervenendo in tal modo ad una valutazione del rischio connesso a questo fenomeno. Rischio che, come testimoniano anche le recenti alluvioni, è in molti casi legato agli interventi antropici. La descrizione delle aree storicamente esondate è affiancata dalla indicazione dei fondovalle alluvionali, ovverosia delle aree che per caratteristiche morfologiche presentano la più elevata propensione ad essere allagate in caso di esondazione dei fiumi. Tale rappresentazione è un primo richiamo alla necessità di individuare le cosiddette "fasce di pertinenza fluviale", ovverosia le aree da riservare alla libertà di occupazione e movimento delle acque dei fiumi.

Coste in erosione. La rappresentazione dell'erosione costiera è condotta con riferimento ai due tipi morfologici fondamentali presenti nella provincia: costa alta nel tratto garganico e costa bassa nei tratti rimanenti, posti a nord e a sud, al margine di piane alluvionali. Le alterazioni segnalate nella carta trovano origine diretta o un fondamentale apporto dalla forte pressione antropica, dal drastico crollo degli apporti fluviali anche a causa dello sfruttamento irriguo delle acque e delle opere di regimazione, nonché dalle opere a mare.

La ricerca di un rapporto più equilibrato tra insediamenti e ambiente è un obiettivo centrale per lo sviluppo della Provincia. Preventivamente alla definizione delle scelte di uso e trasformazione del territorio, devono essere stabilite regole necessarie ad assicurare la tutela dell'integrità fisica, intesa come: prevenzione del rischio; riduzione della pressione antropica sulle aree più vulnerabili; limitazione delle possibilità di uso e trasformazione del territorio in relazione alla propensione al dissesto. Difesa del suolo, tutela e uso delle acque, produzione e distribuzione dell'energia, smaltimento dei rifiuti, gestione delle coste: nel loro complesso la pianificazione di questi aspetti esorbita dall'ambito di competenza della provincia stabilito dalle leggi. Quest'ultima – tuttavia – è chiamata ad un compito non meno essenziale: rappresentare sul territorio l'insieme delle scelte dei piani di settore e assumere l'insieme delle condizioni e delle regole che ne derivano come fondamento per le proprie scelte urbanistiche e, soprattutto, per quelle dei comuni. Laddove protezione e riqualificazione richiedono il coordinamento delle azioni dei soggetti locali, la provincia è infine chiamata ad assumere il ruolo di promotore delle iniziative e di custode degli interessi delle comunità più vaste.

Criticità del sistema insediativo

Aumento del territorio urbanizzato in rapporto alla variazione di popolazione. L'indicatore scelto vuole rappresentare lo squilibrio tra la crescita degli insediamenti (misurata in ettari di suolo urbanizzato) in rapporto alla variazione di popolazione (assunta come parametro per

valutare la “domanda di spazi”). Negli ultimi trenta anni, a Foggia come nel resto dell’Italia, il trend di crescita del suolo urbanizzato e quello della popolazione si sono sempre più divaricati. In parte si tratta di un fenomeno inevitabile, strettamente legato al cambiamento radicale degli stili di vita, del reddito e delle esigenze produttive. Molto spesso però tale divaricazione rivela vere e proprie patologie, casi di “spreco edilizio” e di “urbanizzazione dissennata”, soprattutto se commisurata alla fragilità del territorio nazionale, alla sua bellezza e all’esiguità degli spazi maggiormente adatti all’insediamento della popolazione (le pianure, i fondovalle, le coste), ormai largamente occupati da centri urbani e infrastrutture.

Aree produttive critiche per mancanza di intermodalità. Attualmente il trasporto ferroviario è usato in maniera sistematica solo per il trasporto degli inerti delle cave di Apricena e, in transito su Foggia, dallo stabilimento FIAT di Melfi; per il resto, gran parte delle merci viaggia su strada, compreso il sale estratto dalle saline di Margherita di Savoia, a dispetto della buona dotazione della rete ferroviaria. Ciò appare come un elemento di criticità soprattutto nella prospettiva di progressiva integrazione del ciclo produttivo del settore agricolo secondo logiche di filiera, capaci di connettere in maniera sistematica produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.

Ambiti, nodi e tratte critiche della rete di infrastrutture dei trasporti. Le caratteristiche della rete viaria e la rarefazione dei centri fanno sì che non si registrino problemi di grave congestione. I principali punti di crisi riguardano:

- la difficile accessibilità alle aree del Subappennino e, soprattutto nel periodo estivo, all’area del Gargano;
- i problemi di sicurezza causati da carenze infrastrutturali e di arredo funzionale della rete stradale;
- lo stato di degrado in cui versano gran parte degli approdi marittimi;
- le difficoltà nell’accessibilità al polo religioso e ospedaliero di San Giovanni Rotondo.

I fenomeni sopra evidenziati costituiscono i principali nodi critici dell’assetto fisico del territorio provinciale. Tali criticità interessano, sia pure in modi differenti, l’intero territorio provinciale:

- sulla costa, lungo la quale è stato assecondato un modello di turismo largamente basato sullo sfruttamento edilizio;
- nell’appennino Dauno, dove la dilatazione delle distanze e il sottoutilizzo del patrimonio edilizio esistente hanno sospinto politiche di ulteriore espansione (degli insediamenti, delle infrastrutture di trasporto), anziché di una gestione più oculata delle risorse esistenti;
- nel Tavoliere, dove la “forza” complessiva del sistema insediativo sconta alcune inefficienze dovute, per lo più, ad un sottoutilizzo delle potenzialità offerte dalla rete del trasporto collettivo (ferroviario, marittimo, aeroportuale).

Il superamento di queste criticità è posto alla base delle iniziative prospettate dal PTCP.

Scarsa dotazione di servizi di base. I servizi di base costituiscono il livello elementare della dotazione di servizi alle famiglie e alle persone di un centro urbano, quali: servizi sanitari non specialistici (gli ambulatori), scuole dell’obbligo, servizi commerciali di medio-piccole

dimensioni, biblioteche e simili.

I comuni caratterizzati da una dotazione scarsa di servizi di base sono localizzati prevalentemente nella zona del Sub-appennino Dauno e del Gargano settentrionale e hanno per lo più piccole e medie dimensioni, delineando una soglia critica al di sotto della quale l'offerta di servizi non è più garantita in modo adeguato.

Spopolamento. Il fenomeno dello spopolamento dei comuni è descritto da un indicatore costruito sulla base:

- della variazione percentuale della popolazione censuaria 1991-2001;
- del tasso di emigrazione netto (cancellati-iscritti/residenti).

I comuni sono classificati:

- ad alto spopolamento, (decremento intercensuario superiore al 10%);
- a medio spopolamento (decremento intercensuario compreso fra 5% e 10% oppure decremento intercensuario compreso fra 0% e 5% e, contemporaneamente, tasso emigratorio superiore al 2%).

I due temi ulteriori rappresentati nella tavola delle criticità del sistema insediativo vogliono evidenziare il legame delle questioni legate all'assetto fisico con i problemi del sistema economico e sociale. Lo spopolamento è, infatti, un buon termometro dell'insufficiente tenuta del modello insediativo provinciale, così come la scarsa dotazione di servizi di base è un ulteriore campanello sulla difficoltà di garantire, in diverse aree della provincia, livelli minimi di qualità dell'abitare. Per questo il PTCP – accanto a proposte e regole più strettamente legate alle trasformazioni fisiche e funzionali del territorio – sollecita l'attivazione di iniziative e politiche immateriali. Come detto in precedenza, non si ritiene, infatti, né sufficiente né auspicabile sostenere lo sviluppo del territorio esclusivamente attraverso iniezioni di capitale fisico (strade, edifici, aree produttive).

Punti di crisi delle relazioni fra insediamenti e ambiente

Infrastrutture e insediamenti a contatto con ecosistemi vulnerabili. La mera sovrapposizione dei dati relativi ad infrastrutture, insediamenti e aree produttive con quelli relativi agli ecosistemi vulnerabili consente di evidenziare il loro possibile conflitto determinato dalla compresenza o dalla contiguità. Anche in una provincia con una struttura rarefatta degli insediamenti, si sottolinea una rilevante concentrazione nella fascia costiera di punti di crisi, così come l'esistenza di un conflitto generato dalle infrastrutture di trasporto, il cui inserimento nel paesaggio Dauno è stato certamente un tema sottovalutato al momento della loro progettazione.

Il PTCP detta opportune indicazioni affinché, nei piani comunali e nei progetti di infrastrutture, sia posta maggiore attenzione agli effetti attuali e potenziali indotti sugli ecosistemi vulnerabili. L'entrata in vigore della direttiva VAS, recepita nell'ordinamento italiano, costituisce a questo scopo un'opportunità per integrare nella pianificazione urbanistica la preventiva verifica degli effetti ambientali.

Occlusione edilizia sul fronte mare. Lo sviluppo lineare del sistema insediativo costiero è tale che la sua riqualificazione pone non pochi problemi operativi. Appare pertanto essenziale

arrestare, attraverso il PTCP, ogni ulteriore compromissione di suolo libero ed attivare, di concerto con gli enti locali, un processo di riqualificazione graduale che non sarà certamente semplice né rapida.

Il PTCP indica l'arresto dell'espansione lungo la fascia costiera come regola generalizzata e individua le aree di intervento prioritario per la promozione di iniziative di riqualificazione: gli ambiti delle dune e delle lagune di Lesina e Varano e le saline di Margherita di Savoia.

Bassa qualità del margine città-campagna. In Provincia di Foggia è possibile constatare:

- le dimensioni consistenti e l'estrema dilatazione di una serie di insediamenti, non significativi in termini di popolazione e servizi presenti;
- l'estensione nastriforme dell'urbanizzato, lungo le direttrici viarie, fino a determinare la saldatura tra centri urbani contermini (fenomeno del tutto sconosciuto nell'area foggiana fino a non molti anni fa);
- la presenza di edifici irregolari e discontinue, generalmente prive di qualità formale, che rende il margine fra urbano ed extraurbano, storicamente molto netto, più incerto e di difficile determinazione.

Il degrado delle aree sopra elencate, determinato dalla presenza costruzioni prive di qualità formale e, talvolta, non completamente realizzate, costituisce altresì un fattore di intrusione, fisica e visiva, del paesaggio agrario circostante i centri abitati.

Nel PTCP l'attenzione a questo tema si colloca all'interno di una proposta complessiva relativa al territorio aperto, del quale si propone una considerazione radicalmente diversa dal passato. Una sezione specifica delle norme è dedicata alle regole volte ad assicurare il mantenimento, ovunque possibile, del carattere compatto degli insediamenti e per contrastare le forme di degrado, fisico e percettivo.

Ordinamenti culturali ad alta esigenza irrigua. Nella tavola sono rappresentati gli ordinamenti culturali ad alta esigenza irrigua (seminativi e prati stabili irrigui, vigneti e frutteti, sistemi culturali e particellari complessi).

L'irrigazione interessa al momento il 17% della superficie agricola utilizzata della Provincia di Foggia, ma il *trend* è fortemente espansivo. In Capitanata la superficie irrigata con impianti pubblici nei consorzi di bonifica era, nel 1997, di 53.667 ettari (dati INEA). Questo dato va letto alla luce della stima, sempre di fonte INEA, secondo la quale in Regione Puglia, per ogni ettaro irrigato da fonte pubblica, ce ne sono 2,3 irrigati con pozzi privati, con un prelievo da questi ultimi di 541 milioni di mc/anno, equivalente al consumo di acqua potabile dell'intera regione. La sostenibilità su vasta scala dei nuovi ordinamenti irrigui, in rapporto alla disponibilità di risorse idriche, deve essere attentamente valutata, all'interno di uno scenario per molti aspetti allarmante, che deve tener conto dei *trend* di inaridimento climatico e del rischio di degradazione, a causa del sovrasfruttamento, delle risorse idriche sotterranee.

Nel PTCP il territorio rurale è oggetto di una specifica considerazione. Si sottolinea ancora una volta lo stretto legame tra le questioni legate alla produzione, alla tutela del paesaggio, al presidio e alla tutela

ambientale (in questo caso la gestione della risorsa idrica) che richiedono un governo del territorio il più possibile unitario. La riforma della politica agricola comunitaria consente maggiormente che nel passato di muoversi in questa direzione.

Impianti eolici. Gli ultimi anni sono stati caratterizzati dalla proliferazione di impianti eolici, dapprima lungo i crinali del Subappennino e poi lungo le pendici degradanti verso il Tavoliere. Centinaia di impianti singoli e numerosi siti attrezzati (i cosiddetti *parchi eolici*) hanno modificato il panorama provinciale: per l'altezza considerevole, le torri sono visibili da molti km di distanza; la distribuzione disordinata contribuisce a frammentare il territorio rurale; la localizzazione è stata determinata dai vantaggi economici derivanti ai promotori e agli "ospiti", ma senza alcun riguardo ai caratteri paesaggistici e ambientali dei luoghi. La lodevole finalità per la quale sono stati ideati gli impianti eolici ha prevalso su ogni altra considerazione, non solo culturale ed estetica, ma anche relativa all'efficacia complessiva di questa forma di produzione energetica.

Il PTCP non ha competenza diretta in questo campo. Tuttavia, il piano evidenzia i caratteri di pregio del territorio che debbono essere salvaguardati e le criticità che, in sede di pianificazione comunale, devono essere considerate nell'ambito della procedura integrata di pianificazione e valutazione ambientale. La pianificazione provinciale e quella comunale devono pertanto misurarsi con tali 'condizioni' alle trasformazioni. Alla pianificazione di settore (regionale, prima di tutto) si lancia qui un monito affinché sia rafforzata la programmazione e non sia lasciata ai comuni l'intera responsabilità di decidere le forme e i luoghi dove produrre energia – con impianti eolici, fotovoltaici o di altro tipo.

4 I FONDAMENTI DELLE SCELTE DI PIANO

4.1. STORIA E NATURA NELL'ASSETTO DEL TERRITORIO DELLA CAPITANATA

Genesi di alcuni tratti caratterizzanti la Capitanata:

openess, dipendenza dall'esterno, gerarchizzazione debole delle funzioni

La caratterizzazione che a, fine Cinquecento, in una relazione al viceré, il giureconsulto Camillo Porzio proponeva della Capitanata (“Provincia assai giovevole alle altre del Regno, ma in quanto a sé la più inutile che vi sia”), alludendo soprattutto all'imponente produzione granaria destinata a mercati lontani e al suo ruolo nel sistema della grande transumanza meridionale, segnala quello che a buon motivo può essere ritenuto uno dei tratti di lungo periodo della sua storia, per lo meno dal basso Medioevo fino al primo Ottocento: la sua debole armatura urbana e l'assenza o, meglio, la debolezza di nodi di gravitazione interna che ne abbiano strutturato una identità non residuale o spiegata dall'esterno. E non sembra, in realtà, che un'articolazione della provincia nelle tre ripartizioni territoriali che convenzionalmente si ritiene la compongono possa contribuire a sfumare significativamente questo giudizio. Qualche decennio prima della relazione Porzio, già il domenicano Leandro Alberti aveva proposto un'immagine simile: la centralità di una campagna disabitata, in un territorio in cui non emergono nette e indiscusse gerarchie urbane. A lungo la trama insediativa e il carico demografico hanno costruito una cintura relativamente densa – il Subappennino, il Gargano – attorno ad una “scatola vuota”, quale era di fatto il Tavoliere.

Non sarà la ripresa demografica del Settecento a riempire il vuoto della pianura, benché nel Tavoliere meridionale, tra Carapelle ed Ofanto, si registrino fatti insediativi di un certo significato: la fondazione, negli anni Settanta, dei cinque Reali siti, sulle terre espropriate ai Gesuiti (Orta, Ortona, Stornara, Stornarella, Carapelle), il popolamento stabile del centro di Saline, annesso all'impianto salifero di Barletta, la fondazione del borgo di Zapponeta e, più tardi, negli anni Quaranta dell'Ottocento, la fondazione di San Ferdinando di Puglia. A questi fatti, fa riscontro nel Tavoliere settentrionale, ai margini del Gargano, la fondazione, su iniziativa feudale, di Poggio Imperiale con immigrati albanesi. .

Tra Sei e Settecento l'emergere, demografico e funzionale, di Foggia - passata da meno di 5 mila abitanti a fine Cinquecento, a circa 10 mila alla vigilia del terremoto del 1731, ai 20 mila dei primi anni dell'Ottocento, promossa nel 1806 al rango di capoluogo provinciale, in luogo della declinante Lucera – tuttavia non costruirà gerarchizzazioni forti e indiscutibili del territorio provinciale. Ancora a ridosso dell'Unità, il primato della città, che nel 1871 ha raggiunto i 38 mila abitanti e che alle funzioni amministrative ha da poco aggiunto quelle di grande nodo ferroviario, è insidiato da presso dagli altri centri della provincia, come Cerignola, che ha 25 mila abitanti, e da un gruppo di comuni collocati attorno ai 15 mila abitanti (San Severo, Monte Sant'Angelo, San Marco in Lamis), o poco sotto, come Lucera. Ma non c'è solo questo, giacché la città capoluogo deve condividere con altri centri funzioni

importanti: il Tribunale, per fare solo un esempio, è a Lucera, mentre il cuore dell'innovazione agricola è senz'altro Cerignola.

Sicuramente, qui, come in altre aree del Mezzogiorno continentale, la precoce centralizzazione delle funzioni nella Capitale e la particolare tipologia insediativa che non gerarchizza l'insediamento nella sequenza "normale" che vede alla base la casa rurale o il podere, poi il villaggio, al di sopra di esso un borgo con più complesse funzioni amministrative, commerciali o artigianali, e al di sopra il centro più importante, ma che costringe tutto – ivi compresa la residenza del bracciante o del contadino – in borghi di medio-grandi dimensioni, del tipo "agrotown", rende più difficili le gerarchizzazioni funzionali e demografiche nel territorio.

Si aggiunga a questo che le condizioni di "dipendenza" per quel che concerne il commercio e il governo dei processi economici colloca in buona misura fuori della provincia le polarità significative, da Barletta dove nell'Ottocento risiedono le rappresentanze delle grandi case commerciali interessate al grano e al vino, alla piazza finanziaria e mercantile di Napoli, il cui ruolo declina solo dopo l'Unità. Manfredonia non pare avere un ruolo molto diverso da quello di scalo di imbarco e sbarco delle merci, senza rilevanti funzioni direzionali. Debole e confinato nei livelli medio-bassi è il ruolo dei "padroni" di barche o trabaccoli che commerciano in proprio o che lavorano per altri mercanti. Più significativa pare a questa riguardo la presenza di trasportatori locali, proprietari di barche e barchette, operanti a Rodi, San Menaio e in altri piccoli scali del Gargano settentrionale ed impegnati soprattutto nel commercio adriatico di agrumi.

Ragioni storiche dell'assenza di articolazioni stabili e fortemente connotate in sistemi territoriali locali

Come è noto, la Capitanata nasce come ripartizione amministrativa in età normanna, ma i suoi confini, non appoggiati, tra l'altro, ad indiscutibili elementi geografici, restano a lungo mutevoli. Il sinonimo spesso usato di Daunia si riferisce in realtà ad un ambito sostanzialmente diverso comprendente anche il Melfese ed una parte della Terra di Bari almeno sino a Minervino Murge. A lungo in età moderna compresi nella Capitanata amministrativa sono ampi territori del Molise e dell'Irpinia, mentre non ne fanno parte, oltre a piccoli centri come Rocchetta Sant'Antonio, quelli a nord dell'Ofanto, lungo la costa, compresi nel tenimento di Barletta e quindi inseriti nella provincia di Terra di Bari (gli attuali territori di Margherita, Trinitapoli e parte di quelli di San Ferdinando e di Zapponeta). Per un lungo tratto dell'età moderna, inoltre, sono compresi nella provincia di Principato ulteriore alcuni comuni del Subappennino centrale ora in Capitanata. Inoltre l'intero Contado di Molise fino al 1806 dipende dall'Udienza di Lucera.

Se dai confini si passa alla ripartizione interna della provincia, emergono differenti e non minori problemi. Partiamo da Leandro Alberti che, nel 1525, scrive una fortunatissima Descrizione di tutta Italia. L'Alberti chiama l'intera provincia alternativamente Apulia Daunia o Puglia Piana ("comincia al fiume Lofante ... e trascorre al fiume Fortore"), distinguendovi al suo interno il Monte di Sant'Angelo o Gargano e la Capitanata, che comprende anche i "luoghi intorno i lati dell'Appennino", tranne i centri del basso Fortore

e il lago di Lesina che invece colloca nella regione di Campobasso.

Per quanto accennata nell'Alberti, la tripartizione classica della provincia ci sembra compaia solo nella Descrizione geografica e politica delle Sicilie di Galanti, che così introduce la descrizione dello "stato naturale della Capitanata": "Questa provincia per la sua situazione naturale si vuol considerare sotto tre regioni", cioè "la parte delle colline", la parte "bassa e piana" e il Gargano che questa volta comprende anche il lago di Lesina. La "parte piana" è caratterizzata da una evidente "spopolazione", ma anche nelle altre zone la densità non è molto elevata, per lo meno a confronto con le province vicine.

Le riforme del Decennio costringono ad una riflessione più attenta sulle ripartizioni interne della provincia, dal momento che si prevedono, accanto ai consigli di Intendenza, i distretti, dotati di consigli elettivi. In primo luogo nel 1806, il Contado di Molise è staccato dalla Capitanata e diviene provincia a tutti gli effetti, con capoluogo Campobasso, mentre in quella di Capitanata il capoluogo viene trasferito da Lucera a Foggia. Numerosi comuni già appartenenti a quest'ultima provincia sono annessi alla nuova di Molise. In compenso sono annessi alla provincia di Foggia alcuni comuni appenninici, staccati dalla provincia di Principato Ulteriore, e il comune di Casal Trinità con le Saline di Barletta, staccati da Terra di Bari.

Piuttosto complessa è la definizione dei confini dei distretti i cui capoluoghi, dapprima fissati in Manfredonia e Larino, poi annessa al Molise, sono successivamente trasferiti in San Severo e Bovino, mentre il distretto di Foggia dipende direttamente dall'Intendente. Con la legge del 1811, solo lievemente modificata con il ritorno dei Borbone, il Gargano viene diviso in due parti: quello settentrionale, fino a San Severo, inserito nel distretto di San Severo, quello meridionale, compresa Vieste, assegnato al distretto di Foggia. Parimenti la "parte delle colline" subappenniniche viene divisa in tre ambiti: quello a sud di Faeto e Castelluccio Valmaggiore, dipendente dal distretto di Bovino, la zona dei Monti della Daunia (da Motta e Volturara a nord a Biccari a sud) compresa nel distretto di Foggia, mentre le colline del medio e basso Fortore sono attribuite al distretto di San Severo.

Questa ripartizione amministrativa, che tiene conto anche dell'accessibilità dei capoluoghi dai centri del distretto, e che resterà in vigore fino all'età giolittiana, non produrrà tuttavia effetti duraturi sul territorio, considerate le limitate attribuzioni delle Sottointendenze e più tardi delle Sottoprefetture.

Le forme del rilievo, le caratteristiche morfologiche, l'idrografia, se consentono di individuare nettamente il Gargano come entità quasi "insulare", sia pure articolata al proprio interno, ma senza un unico centro di riferimento, non permettono di operare agevolmente per le altre parti del territorio provinciale. La parte subappenninica, ad esempio, non è facilmente leggibile unitariamente: se la scarsa profondità delle valli fluviali non fraziona nettamente lo spazio, l'orientamento delle stesse favorisce una certa gravitazione verso valle, verso le deboli, ma non inesistenti polarità urbane (da sud a nord Cerignola, Foggia, Lucera, San Severo).

L'artificialità delle articolazioni territoriali interne alla provincia, accanto alla lenta costruzione demografica della pianura – popolata dall'esterno, dalla montagna e dalla

collina interna ed esterna e dalla Marina barese – rendono deboli le identità delle aree subprovinciali e, in alcuni casi, – segnatamente in pianura – delle stesse comunità locali. Non si ritrova nelle fonti di fine Ottocento che un'elementare contrapposizione tra la montagna e la collina da un lato e la pianura, denominata “la Puglia”.

Il secondo Novecento segna, accanto allo svuotamento soprattutto del Subappennino e di una parte del Gargano, la crescita urbana di Foggia e degli altri centri, in particolare Manfredonia, e poi Cerignola e San Severo. Se si ragiona di funzioni, gradualmente il capoluogo riesce ad “egemonizzare” il territorio provinciale, mentre, tutto sommato, breve resta il raggio di gravitazione dei centri minori. Ne rimangono fuori la zona ofantina che continua a gravitare verso Barletta e l'oltre Fortore di Chieuti e Serracapriola, che gravita in parte verso il Molise. Ma restano non chiare le articolazioni interne alla provincia, tutte costruite a ridosso dell'amministrazione.

Un'ulteriore tentativo di articolazione “artificiale”, questa volta con finalità esclusivamente statistiche, era stato compiuto nei primi anni del Novecento, nell'ambito della rinnovata statistica agraria. Tale zonizzazione è servita per inquadrare l'analisi delle forme d'uso del suolo, di cui si ragionerà più avanti.

[Il paesaggio agrario come matrice per descrivere adeguatamente la varietà e la ricchezza dei connotati dei diversi ambiti che compongono la provincia](#)

Un'articolazione del territorio provinciale dal punto di vista delle forme storiche del paesaggio e degli assetti culturali può consentire di individuare ambiti dotati di tratti identitari più forti.

La carta dell'utilizzazione del suolo che è possibile ricostruire dalle “collettive” del Catasto provvisorio realizzato nel Decennio francese segnala l'eredità della Dogana su buona parte del territorio della pianura, soprattutto nel Tavoliere centrale e meridionale, che, con l'Alto Gargano e i territori di Ascoli, Sannicandro, Apricena e Vieste, costituisce l'area di maggiore diffusione dei pascoli permanenti, prevalentemente nudi in pianura, arborati nel Gargano. Il seminativo copre una quota maggiore di territorio a San Severo e sulle alte colline del Subappennino, dove in alcuni casi sfiora il 90 % della superficie agraria e forestale: il carico demografico ha portato in quest'ultima area, precocemente, ad estesi dissodamenti e disboscamenti. Anche il seminativo, eccetto che in alcune zone collinari e montane, si presenta prevalentemente nudo.

Il bosco, probabilmente sottostimato, copre in percentuale significativa soprattutto l'area del Gargano settentrionale e meridionale, alcune zone del Subappennino e quella del basso Fortore. Limitata è la presenza delle colture legnose specializzate, confinate, come i vigneti, di norma in prossimità dei centri abitati. Più importante sembra la presenza del vigneto ad Accadia e a San Marco la Catola – ma si tratta di due isole produttive - mentre certamente significativa, con conseguenze importanti sulla struttura sociale delle comunità interessate, è l'oasi agrumaria di Rodi e Vico. Distribuito in tutta la provincia con deboli percentuali, ma con qualche addensamento significativo sul Gargano, è invece l'oliveto.

Poco più di cento anni dopo, in occasione del catasto agrario del 1929, è possibile cogliere

un altro fotogramma delle forme del paesaggio e delle modalità di utilizzazione del suolo. Mentre il bosco mantiene sostanzialmente le sue tradizionali aree di insediamento, ma perdendo quote significative nel basso Fortore e nel Subappennino meridionale, il pascolo viene fortemente ridimensionato ma mantiene superfici consistenti nell'area pedegarganica o garganica tra Manfredonia e San Giovanni Rotondo. Il seminativo ormai dilaga in tutto il Subappennino e nella zone agrarie di pianura. Il dato nuovo è il delinarsi – in realtà ormai da più di mezzo secolo – di due grandi aree di specializzazione produttiva nelle colture legnose – si tratta soprattutto del vigneto – nel Tavoliere meridionale e nella zona di San Severo. Si mantiene, inoltre, il rilievo dell'oliveto e dell'agrumeto garganico.

Le forme del paesaggio e le modalità di utilizzazione del suolo strutturano e rispecchiano la società locale: indubbia è la diversità tra le forme sociali delle zone del vigneto e dell'oliveto specializzato e quelle della cerealicoltura estensiva del Tavoliere centrale che si spinge verso il mare. Altro è il Gargano silvo-pastorale. Più complessa è la definizione degli ambiti nel Subappennino, non solo per le ragioni cui dianzi si è accennato: se la presenza del bosco identifica in qualche misura l'area, non si può in questo caso parlare di economia montana, neanche in riferimento ai tratti specifici della montagna meridionale, seminata anche ad alte quote. In questo caso, la morfologia dei territori – dislocati a differenti livelli altimetrici – enfatizza l'economia agricola di pianura e delle basse colline.

Le trasformazioni del territorio rurale provinciale nell'ultimo cinquantennio

Dopo aver considerato le dinamiche di lunga durata, un approfondimento specifico è stato dedicato alle intense trasformazioni del territorio rurale provinciale verificatesi nella seconda metà del XX secolo all'interno dei diversi sistemi territoriali della provincia, con modalità estremamente differenziate.

Nell'Appennino Dauno l'analisi delle dinamiche mostra come il processo prevalente sia quello legato alla rinaturalizzazione delle aree agricole abbandonate. I boschi passano da 7.400 a 23.000 ettari (+ 212%), ed i tre quarti dei boschi presenti nel 2000 costituiscono ecosistemi di nuova formazione. Attualmente l'Appennino comprende il 16% circa dei boschi provinciali.

Questo risultato netto scaturisce in realtà da una complessa redistribuzione degli ordinamenti colturali, con il rimboschimento spontaneo dei coltivi e dei pascoli marginali, e la contestuale messa a coltura delle risorse silvo-pastorali a migliore capacità produttiva (il 22,5% dei boschi ed il 44% dei prati e pascoli 1960). Si potrebbe parlare quindi di uno *shifting* dei seminativi, che si contraggono comunque del 20% rispetto al 1960.

I prati ed i pascoli passano dai 9.500 ettari del 1962 ai 3.900 ettari del 2000, con un vistoso calo (-60%).

Nel periodo considerato le aree urbane sono passate da 300 a circa 600 ettari: nel grande sistema della collina dauna ricade attualmente il 5% delle aree urbane provinciali.

Nel promontorio del Gargano si assiste ad un relevantissimo processo di rinaturalizzazione, legato all'abbandono delle aree agricole collinari, submontane e dei grandi altopiani carsici. Anche qui i boschi aumentano del 200%, ma con valori assoluti di maggiore rilevanza,

passando dai 34.000 ettari del 1960 ai 104.000 ettari del 2000.

Rispetto al 1960, il 70% dei prati-pascoli, il 60% dei seminativi, il 40% delle colture arboree e promiscue è diventato bosco nel 1999.

Attualmente il 65% del Gargano è destinata a boschi o arbusteti mediterranei, che rappresentano quasi i tre quarti della superficie forestale provinciale.

Il seminativo è in forte contrazione (-60%), ancor di più il pascolo (-80%).

Il sistema insediativo costiero si espande vistosamente, e le aree urbane passano da 400 a circa 2.900 ettari, cosicché il Gargano ospita il 25% delle aree urbane provinciali.

Il risultato delle dinamiche descritte è comunque quello di un mosaico ecologico di eccezionale valore, a matrice prevalente naturale, con gli ecosistemi agricoli e pastorali che costituiscono una rete di spazi aperti di importanza strategica per il mantenimento dei valori paesaggistici e di biodiversità, la cui persistenza è però fortemente minacciata dall'ulteriore abbandono culturale.

L'alto Tavoliere – la porzione più rilevata, a morfologia ondulata – è il sistema provinciale caratterizzato dalla maggiore stabilità. Il seminativo asciutto evidenzia una permanenza del 80% rispetto al 1960, con un lieve incremento al 2000 causato soprattutto dalla messa a coltura dei riposi pascolativi di pianura.

La trasformazione saliente è legata all'espansione del seminativo irriguo, pressoché assente nel 1960, che si estende nel 2000 ad occupare una superficie di circa 14.000 ettari, pari al 15% delle aree irrigue provinciali.

Anche questo aumento è il prodotto di uno *shifting* di superfici lungo la sequenza: prati-pascoli - seminativo asciutto - seminativo irriguo.

Mutamenti di minore portata geografica, perché legati a valori di partenza modesti, sono legati alla scomparsa dei riposi pascolativi di pianura, alla contrazione degli arboreti (-20%) e delle colture promiscue (-70%), all'incremento dei sistemi particellari complessi delle frange periurbane (+300%).

Le aree urbane passano dai 180 ettari del '62 ai 770 ettari del 2000.

Il basso Tavoliere – la porzione orientale, pianeggiante, del Tavoliere - è caratterizzato da una spiccata dinamicità. Il grado di persistenza del seminativo asciutto è inferiore rispetto all'alto Tavoliere (65%), con un decremento al 2000 del 13%.

La trasformazione a seminativo irriguo interessa 22.000 ettari (35% delle aree irrigue provinciali), di cui circa 17.000 erano in precedenza seminativi non irrigui.

Le colture arboree incrementano del 17%, toccando nel 2000 i 50.000 ettari, con la prepotente espansione del vigneto irriguo.

I sistemi particellari complessi (4.000 ettari nel 2000) subiscono un aumento considerevole rispetto al 1960, soprattutto in corrispondenza delle frange periurbane.

Scompaiono di fatto i riposi pascolativi, che passano a seminativo asciutto, e le colture promiscue che si trasformano in prevalenza in colture permanenti.

Le aree urbane passano dai 990 ettari del 1960 ai circa 6200 ettari del 2000. Il basso Tavoliere accoglie oggi il 55% circa del sistema urbano provinciale.

Nelle aree di pianura alluvionale – l'articolato sistema di fondovalle che solcano il Tavoliere – si registra una dinamica in qualche modo simile a quella dell'alto Tavoliere, con una sostanziale persistenza del seminativo asciutto (70%).

Il seminativo irriguo passa a 12.000 ettari (13% delle aree irrigue provinciali), a seguito della trasformazione dei seminativi asciutti.

Anche qui c'è la scomparsa dei riposi pascolativi di pianura, che si trasformano pressoché per intero in seminativo asciutto. Si registra dunque uno shifting di circa 9.000 ettari lungo la sequenza: prati-pascoli -> seminativo asciutto -> seminativo irriguo.

Stabili gli arboreti (+3%). Significativi i processi naturali di ricolonizzazione delle aree ripariali, con i boschi ripariali che passano dai 1.700 ettari del 1960 ai 6.300 ettari del 2000, a spese soprattutto del pascolo e del seminativo asciutto.

Le aree urbane passano dai 31 ettari del 1960 ai 300 ettari del 2000: il sistema della pianura alluvionale accoglie oggi il 3% circa delle aree urbane provinciali.

Estremamente significative le dinamiche che interessano la pianura costiera, con uno shifting netto di circa 6.000 ettari lungo la sequenza: prati-pascoli -> seminativo asciutto -> seminativo irriguo.

Il seminativo irriguo raggiunge nel 2000 una superficie di 9.500 ettari, pari al 10% circa delle aree irrigue provinciali.

I boschi costieri raddoppiano la superficie, passando da 1.200 a 3.700 ettari, a spese soprattutto del seminativo non irriguo.

Le aree urbane decuplicano, passando da 55 a 600 ettari (7% delle aree urbane provinciali).

4.2. NON È NELL'OMOLOGAZIONE IL FUTURO ECONOMICO DELLA CAPITANATA

Un punto di partenza molto critico

La provincia di Foggia ha un basso livello di ricchezza *pro capite*, decisamente inferiore rispetto a quello medio nazionale e, inoltre, il processo di convergenza verso la media italiana appare assai lento. Una tendenza confermata anche guardando alle dinamiche più recente (2001-2005).

Tre appaiono le criticità maggiori di questo territorio:

1. *il basso livello di occupazione*; in alcuni settori tradizionalmente rilevanti per la provincia, negli ultimi anni, si sono persi numerosi posti di lavoro; l'incremento che si è avuto in altri comparti ha prodotto una crescita complessiva alquanto modesta; in particolare, molto basso è il contributo dato dal turismo, dal commercio, dai servizi e dall'industria edile;
2. *la scarsa apertura internazionale*; il rapporto fra export e valore aggiunto complessivo così come il valore dell'export per occupato mostra valori molto più bassi della media nazionale e in peggioramento negli ultimi anni; inoltre, il territorio appare relativamente poco attrattivo per gli investitori stranieri;

3. *i disequilibri di carattere territoriale*. Vi è un'area delimitata dai sistemi locali del lavoro (SLL) di Apricena, Cagnano Varano e San Giovanni Rotondo che presenta livelli di reddito *pro capite* decisamente più bassi della media regionale, a cui si contrappone la fascia di SLL prossimi al confine con la provincia di Bari.

La provincia di Foggia necessita, quindi, di una strategia di rilancio, che possa favorire una crescita economica più sostenuta.

Ogni territorio, per divenire più competitivo e attrattivo, deve dotarsi di una missione, di una visione di lungo periodo (come si vuole crescere) e di obiettivi chiari da raggiungere, concreti e distintivi del territorio, e deve poter contare su un sistema di attori che abbiano (i) la capacità di cogliere i cambiamenti strutturali e le potenzialità di crescita e (ii) le competenze per realizzarle. La sfida consiste nella realizzazione di un cambiamento culturale di vasta portata, che non si limita ad un semplice approccio di *marketing* territoriale sul "vecchio prodotto". Le aree destinate a emergere nel futuro sono quelle che sapranno conciliare la ricezione delle esigenze del territorio con la creazione di una visione autenticamente strategica. In questa logica la creazione di condizioni di reale competitività e attrattività di un territorio rende necessario un impegno e uno sforzo deciso non di singole entità, ma di una pluralità di attori che devono agire in un'ottica sistemica, attraverso l'individuazione e la relativa implementazione di un piano strategico efficace ed efficiente e con il coordinamento di una regia unitaria. Adottare una logica sistemica, significa affermare che un territorio sarà in grado di accrescere il proprio sviluppo e la propria attrattività solo nel caso in cui tutti gli attori manifestino la reale capacità e volontà di lavorare insieme per un progetto condiviso, guidato da una visione chiara ed ambiziosa di che cosa il territorio vorrà essere/diventare nel futuro.

Fattori peculiari su cui fondare una strategia di rilancio

Nella selezione degli specifici settori produttivi sui quali puntare per una strategia di rilancio si deve partire dai fattori di attrazione peculiari di un territorio. Questi sono prevalentemente di due tipi. Il primo è rappresentato dalle generali condizioni localizzative. Esse attengono alle caratteristiche naturali, geografiche, infrastrutturali, socio-politiche, culturali di un'area. In alcuni casi le condizioni generali possono rappresentare un evidente ostacolo. La loro analisi è necessaria, in negativo, per comprendere quali opportunità di investimento siano ragionevolmente assenti, rispetto ad altre aree. In altri casi essi possono, invece, rappresentare un elemento fortemente positivo. Il secondo è rappresentato dall'insieme delle attività economiche e delle imprese preesistenti.

Una strategia di sviluppo ben disegnata deve tendere a valorizzare contemporaneamente questi elementi: le positive, generali, condizioni di contesto e la presenza di un tessuto produttivo e di ricerca. Quanto più si basa su questi elementi tanto più può essere efficace. Accanto all'analisi dei fattori di attrazione specifici di un'area, si deve, poi, tener conto delle complessive tendenze economiche a livello regionale, nazionale e internazionale.

Al contrario sia le vicende pluridecennali degli investimenti nel Mezzogiorno che le stesse dinamiche e tipologie degli investimenti internazionali dell'ultimo periodo ci insegnano che

incentivazioni di carattere puramente finanziario e monetario non possono essere l'elemento centrale di una strategia di sviluppo. Tutte le principali organizzazioni internazionali, dall'OCSE alla Banca Mondiale, nei loro studi sulle determinanti degli investimenti internazionali concordano su questo aspetto. Inoltre, investimenti indotti esclusivamente o prevalentemente da incentivazioni finanziarie e monetarie tendono ad essere assai instabili nel tempo. La storia del Mezzogiorno è ricchissima di imprese esterne insediatesi grazie a incentivazioni pubbliche che hanno in seguito interrotto o trasferito la produzione, obbedendo tanto a nuove opportunità localizzative quanto a esigenze di riorganizzazione aziendale. Queste vicende producono effetti complessivamente assai negativi. Determinano un esborso notevole di risorse pubbliche; lasciano territori alle prese con crisi occupazionali e sociali rilevanti, che possono determinare ulteriori interventi di emergenza (e, quindi, ulteriori esborsi di risorse pubbliche) per farvi fronte, senza magari ottenere soluzioni definitive.

Nel caso della provincia di Foggia si deve lavorare sulla valorizzazione delle caratteristiche specifiche del territorio e su nuove attività individuate sulla base di quelli che sono i fattori attrattivi del contesto socio-economico e i principali trend nazionali e internazionali.

In estrema sintesi, i punti di forza della provincia di Foggia sono i seguenti:

- vitalità del settore turistico e buona propensione alla imprenditorialità in questo settore da potenziare soprattutto sotto il profilo qualitativo;
- disponibilità di risorse naturali di rilevanza strategica, ad elevato valore naturalistico, nonché di risorse storiche e architettoniche;
- diffusa presenza di aree rurali con forte produzione agricola e progressiva diffusione di produzioni ecocompatibili;
- estesa presenza di aree rurali con un patrimonio di tradizioni e di cultura locale che, opportunamente valorizzato, può facilitare lo sviluppo di questi territori.

Tre settori chiave

I settori che, sulla base di quanto detto e dell'analisi della struttura socio-economica provinciale, possono rappresentare un'occasione di sviluppo per la provincia di Foggia sono:

- l'agroalimentare;
- l'energia;
- il turismo.

L'agroalimentare. Nonostante il settore agroalimentare sia un settore maturo, le innovazioni nella *supply chain*, l'introduzione di nuove tipologie di prodotti e di nuove forme di "presentazione" dei cibi continuano a determinare ingenti investimenti nel settore in tutta Europa. L'Italia è tra i primi quattro paesi europei per la produzione di alimenti e bevande. Il settore partecipa per un quarto alla formazione del fatturato dell'industria, rivestendo così un ruolo centrale nell'economia italiana. Per questo settore l'obiettivo dovrebbe essere quello di completare la filiera: impianti di trasformazione; accordi con la grande

distribuzione; attività di ricerca in campo agro-alimentare; iniziative nella logistica dei prodotti freschi ed in genere alimentari. L'elemento di base è rappresentato dalla qualità delle produzioni agricole; in particolare, si dovrebbe puntare sull'esistenza di produzioni biologiche. Le principali tendenze che stanno interessando il settore agroindustriale riguardano, infatti, per quanto attiene alla componente agricola, proprio il passaggio verso coltivazioni biologiche e prodotti naturali; per quanto attiene, poi, alla parte manifatturiera, abbiamo maggiori investimenti in ricerca (forti legami tra produzioni alimentari e biotecnologie), un ricorso più ampio a servizi avanzati, come il *marketing* e il design, l'utilizzo del *venture capital* per finanziare gli investimenti. Nel caso degli impianti di trasformazione l'elemento di base è rappresentato dalla qualità delle produzioni agricole e delle trasformazioni alimentari; in particolare si potrebbe puntare sull'esistenza (e sulla valorizzazione) delle produzioni biologiche o a maggior contenuto di "naturalità" o di identificazione territoriale presenti nella provincia di Foggia³.

Le energie rinnovabili. Per quanto riguarda il tema energia, la provincia di Foggia può svolgere, indubbiamente, un ruolo di primo piano all'interno della strategia della Regione che come indirizzo strategico ha l'obiettivo di far diventare la Puglia una regione di eccellenza nel quadro europeo nel campo delle energie alternative e dell'efficienza energetica in un contesto di sostenibilità ambientale.

Questo attiene, in primo luogo, agli aspetti relativi alla produzione e trasporto di energia, in cui la regione già svolge un ruolo importante nel quadro sia nazionale, sia in una prospettiva, in parte già avviata, di interconnessione con i paesi della sponda sud-orientale del Mediterraneo. Ma attiene anche al rafforzamento della capacità regionale di ricerca e soprattutto di innovazione nel campo delle energie alternative e dell'efficienza energetica, con il conseguente rafforzamento di una struttura di imprese in grado di offrire sui mercati internazionali nuove soluzioni tecnologiche, prodotti e processi relativi alle produzioni energetiche: imprese competitive non tanto (o non solo) nella filiera energetica locale definita in senso stretto, ma nella fornitura di apparati, servizi, soluzioni tecnologiche e di processi vendibili ad imprese che producono, o consumano, energia anche fuori dalla regione.

Fra le diverse opzioni tecnologiche che possono rappresentare un'occasione di sviluppo per la provincia di Foggia appare ragionevole pensare, *in primis*, alle biomasse. È verosimile che numerose aree rurali si convertiranno alla produzione di colture energetiche, perché tali colture possono (i) costituire un'importante fonte di ricchezza per le aree più periferiche; (ii) rappresentare un mezzo per compensare i tagli che deriveranno dalla nuova Politica agricola comunitaria (PAC); (iii) essere un elemento di un sistema di produzione di energia regionale decentralizzato da un punto di vista territoriale e maggiormente autonomo. Il territorio foggiano presenta una vocazione nella agro-energia compatibile che trova riscontro nella disponibilità di terreni agricoli già destinati a colture di biomasse, o destinabili a tale uso attraverso una riconversione agronomica che valorizzi le risorse locali,

³ Un ruolo rilevante potrebbe svolgerlo il distretto regionale D.A.Re.

favorisca l'utilizzo degli scarti agricoli di provenienza diversa e promuova l'organizzazione e la razionalizzazione del sistema della logistica.

In questo ambito la provincia può, inoltre, vantare competenze di ricerca rilevanti. Nel Dipartimento di scienze agro-ambientali, chimica e difesa vegetale della Facoltà di Agraria dell'Università di Foggia sono in corso progetti di ricerca riguardanti le agro-energie, inerenti, in particolare, la valutazione produttiva e l'adattabilità di colture alternative da biomassa all'ambiente meridionale e la loro conseguente conversione energetica⁴. La ricerca si sta concentrando, in particolare, sui biocarburanti di seconda generazione, che consentirebbero guadagni di efficienza (utilizzo di tutte le parti della pianta, non solo granella e seme) rispetto a quelli prima generazione, nei quali la Puglia è svantaggiata rispetto ad altre regioni italiane, posto che le rese per ettaro di girasole e colza sono sensibilmente inferiori in Puglia rispetto a quelle ottenibili nell'Italia del Centro-Nord, per ragioni climatiche ed agronomiche.

Sensibili vantaggi comparati la provincia di Foggia li ha anche in campo eolico, come testimonia l'abbondanza di iniziative progettuali proposte per i bandi regionali, localizzate soprattutto in talune zone (sul crinale dell'Appennino Dauno e in Capitanata). Il settore beneficia non solo di un evidente vantaggio comparato, dato dalle caratteristiche di ventosità del territorio, ma anche delle politiche finora attuate e delle competenze industriali che si sono progressivamente create.

Il turismo. Nonostante la provincia di Foggia rappresenti certamente una significativa destinazione turistica nel panorama meridionale, questo settore non ha ancora assunto il ruolo di volano di sviluppo che potrebbe avere in considerazione delle sue indubbie potenzialità.

Valorizzazione del patrimonio naturalistico e storico, preservazione dell'ambiente, promozione di un turismo eco-compatibile sono le parole d'ordine per la crescita di questo settore. All'interno di queste linee guida bisogna puntare a (i) riequilibrare l'offerta turistica, oggi concentrata in alcune località (principalmente del Gargano); (ii) innalzare la qualità dell'offerta attraverso investimenti immateriali, in managerialità e cultura dell'accoglienza, piuttosto che materiali, al fine di erogare un'offerta turistica ampia e diversificata ma meno frammentata e maggiormente in grado di intercettare le mutevoli esigenze della domanda; (iii) prevedere il recupero delle strutture esistenti sostenendo le attività che nei singoli ambiti meglio si adattano alle caratteristiche dei luoghi.

Rendere coerenti le scelte di assetto territoriale e le prospettive di rilancio dell'economia foggiana

In estrema sintesi, l'articolazione territoriale della strategia di rilancio dell'economia della provincia di Foggia deve puntare, da una parte, a favorire la coesione territoriale, quindi a facilitare un riequilibrio delle disparità esistenti all'interno della provincia, e, dall'altra, a

⁴ Tra queste, particolare importanza riveste la valutazione di colture poliennali, tra cui la coltura della canna che si presterebbe alla gassificazione, piuttosto che alla combustione diretta. Altra coltivazione al centro dell'attenzione è quella della *jatropha curcas* da trasformare in biodiesel.

sfruttare la dotazione infrastrutturale (in termini sia di infrastrutture di trasporto che di aree produttive) esistente (da potenziare con opportuni interventi mirati).

Coerentemente con questo quadro, le azioni contenute nel PTCP puntano a (i) valorizzare il patrimonio culturale; (ii) ripensare il territorio aperto; (iii) costruire una rete ecologica.

La tutela e la riqualificazione dell'ambiente, la sostenibilità ambientale, le risorse naturali e storiche del territorio, la sua integrità fisica e identità culturale, l'ecologia rappresentano tutti ambiti in cui intervenire con una pianificazione attenta, al fine di garantire uno sviluppo sostenibile e duraturo alla provincia di Foggia.

4.3. “RESTITUIRE UN SENSO AL VUOTO”:

UN PROGETTO PER IL TERRITORIO RURALE

È all'interno di questa prospettiva che trovano collocazione le scelte relative al territorio rurale, le quali assumono per la Provincia di Foggia una rilevanza decisiva, data l'importanza storica, sociale ed economica del settore primario, che di fatto controlla il 98% della superficie provinciale complessiva. Un territorio rurale che costituisce un patrimonio di paesaggi agrari estremamente differenziato, ma anche caratterizzato da forti contrasti, se si pensa che attualmente l'80% del valore delle produzioni è realizzato su 1/4 della superficie agricola utilizzata (SAU), su meno di 1/5 della superficie agricola totale (SAT).

Questa concentrazione produttiva è frutto della trasformazione irrigua che ha interessato il basso Tavoliere, le pianure costiere e, in misura più contenuta, limitate porzioni dell'alto Tavoliere, con l'affermarsi di un comparto ortofrutticolo dinamico, orientato al mercato, in grado di investire ed evolversi.

Un modello produttivo economicamente forte, che genera però impatti rilevanti sulle risorse, in primo luogo quelle idriche, con preoccupanti interrogativi sulla sua sostenibilità.

All'opposto, i quattro quinti della superficie agricola totale della provincia è occupata dai paesaggi rurali tradizionali, ad economia debole, sovente caratterizzati da declino demografico e socio-economico.

Una strategia per la valorizzazione complessiva del territorio rurale foggiano deve fare necessariamente riferimento ai principi di base della nuova politica agricola comunitaria:

- riconoscimento della *multifunzionalità dell'agricoltura*, del suo ruolo polivalente al di là della semplice produzione di derrate, con l'incentivazione della gamma di servizi offerti dagli agricoltori per il mantenimento del paesaggio e degli equilibri ambientali, dei valori ecologici, estetici, culturali;
- *impostazione plurisettoriale e integrata* dell'economia rurale al fine di diversificare le attività, creare nuove fonti di reddito e occupazione, proteggere il patrimonio rurale, per “...rispondere alle crescenti richieste in materia di qualità, salute, sicurezza, sviluppo personale e tempo libero nonché migliorare il benessere delle popolazioni rurali” (Dichiarazione della Conferenza europea sullo sviluppo rurale di Cork, Irlanda, 1996);
- *flessibilità degli aiuti allo sviluppo rurale*, basata sulla sussidiarietà e favorevole al decentramento, alla consultazione a livello regionale e locale e al partenariato.

4.4. LA PROVINCIA COME SISTEMA DI CITTÀ

Oltre la Pentapoli

Metà della popolazione provinciale è concentrata nella cosiddetta “Pentapoli”, costituita da Foggia, Lucera, San Severo, Manfredonia e Cerignola. Il capoluogo sventa sugli altri centri, sia per numero di abitanti (150.000) che per concentrazione di attività produttive e – soprattutto – di servizi di scala sovracomunale. Gli altri centri, aventi popolazione compresa fra 30.000 e 60.000 sventano, a loro volta, rispetto al resto della provincia sia per popolazione, sia per dotazione di servizi e attività produttive. La loro disposizione a raggiera attorno al capoluogo e la collocazione delle infrastrutture sottolineano questa struttura gerarchica e fortemente interconnessa, attraverso le maglie principali della rete stradale e ferroviaria (il ramo Foggia-Lucera sarà presto attivato).

Il resto della provincia è costituito da centri piuttosto poveri di funzioni; nel sub-appennino sono maggiormente numerosi i comuni di piccole dimensioni (Celle di San Vito, 200 abitanti è il meno abitato della provincia), nel tavoliere e sulle pendici del Gargano prevalgono centri fra i 5.000 e i 15.000 abitanti.

Due eccezioni meritano di essere evidenziate:

- San Giovanni Rotondo, il cui sviluppo urbano è stato trainato dai grandi flussi di visitatori della basilica dedicata a Padre Pio e della struttura ospedaliera;
- Peschici e Vieste, i due centri costieri del Gargano interessati da rilevanti flussi turistici, benché fortemente concentrati nei mesi estivi.

Il PTCP tiene conto della peculiare struttura della provincia, caratterizzata dalla rarefazione dei centri e dalla forte polarizzazione verso il capoluogo e la pentapoli. Tuttavia, fin dalla predisposizione della Bozza, si è compreso che sarebbe stato un errore riproporre acriticamente uno schema basato sulla forza della pentapoli e sulla debolezza delle altre aree, semplicisticamente contrapposte le une alle altre. Allo stesso tempo, non si è ritenuto utile ancorare la prospettiva di assetto del territorio alla consueta tripartizione Gargano/Tavoliere/Sub-Appennino. Nella provincia di Foggia, come in altre aree del meridione, esistono realtà territoriali assai differenti per disponibilità di risorse (economiche, sociali, infrastrutturali): nella “terra di mezzo”, fra i centri principali e la maglia dei piccoli insediamenti, sono presenti aree in cui si registrano timidi segnali di vitalità economica (micro-agglomerazioni produttive, comparti agro-industriali, artigianato, associazioni e cooperative sociali) che sarebbe sbagliato non considerare. Riconoscere le specificità locali non significa assecondare quella logica campanilistica che ha condotto ad una diffusione indifferenziata sul territorio di funzioni produttive e di servizi, riproponendo acriticamente un unico modello urbano. Al contrario, significa valorizzare tutte e soltanto quelle attività che traggono la loro forza dalle caratteristiche dei luoghi e che – pertanto – richiedono di orientare con maggiore oculatezza gli investimenti e le forme di infrastrutturazione.

La rete dei trasporti, spina dorsale del sistema insediativo

La disposizione dei centri principali della provincia segue criteri apparentemente ottimali, come se fosse stata pianificata seguendo le teorie *christalleriane*⁵, ma non possiede ancora i caratteri di un vero e proprio sistema: le connessioni fisiche presentano lacune e incongruenze e le forme di coordinamento delle iniziative locali sono molto deboli.

Per superare questi limiti occorre, contestualmente:

- concentrare le occasioni di sviluppo sui punti di accesso alle infrastrutture di trasporto e in particolare sulle stazioni ferroviarie;
- stimolare e sostenere la “cooperazione” e il “coordinamento” delle iniziative promosse dai centri intermedi della Provincia, prioritariamente nei tre settori delle attività produttive (razionalizzando l’offerta di aree e di servizi alla produzione), delle dotazioni ambientali (ricercando maggiore efficienza nella gestione delle acque e dello smaltimento dei rifiuti), del trasporto pubblico locale (fornendo un servizio più aderente alle caratteristiche della domanda e del territorio).

La scelta fondamentale del PTCP a questo riguardo è costituita dalla realizzazione di un sistema ferroviario provinciale e da alcuni interventi mirati sulla rete viaria volti ad assicurare la connessione dei principali poli funzionali e produttivi (Incoronata, Cerignola, Manfredonia) che si prevede di riqualificare e potenziare. La “sussidiarietà” delle nuove localizzazioni rispetto al sistema dei trasporti, se perseguita, è destinata nel tempo ad assicurare i requisiti minimi di efficienza economica dei servizi di trasporto passeggeri e merci, ponendo le premesse per un utilizzo appropriato della rete stradale, soprattutto da parte dei mezzi pesanti. Conseguentemente, ne risulteranno favorite tutte quelle attività a elevata specializzazione che possono beneficiare di un buon livello di accessibilità e di un efficiente sistema dei trasporti.

Il rafforzamento della *spina dorsale* della Provincia deve essere inteso come un servizio rivolto all’intera Provincia, e in particolare a quegli ambiti produttivi che hanno bisogno di maggiore diffusione delle informazioni sui mercati esteri, di sostegno alla commercializzazione dei prodotti e di una migliore organizzazione della logistica di prodotto. Gli interventi ipotizzati favoriranno la connessione dell’infrastrutturazione locale all’interno delle reti nazionali e internazionali per la mobilità di passeggeri e merci, recuperando una funzione storicamente riconosciuta soprattutto per quanto riguarda il sistema ferroviario e capitalizzando sul territorio i benefici derivanti dalla collocazione a cerniera tra il corridoio VIII e quello Adriatico, attivando iniziative di sviluppo economico sul territorio ben oltre i marginali benefici derivati dai flussi di traffico in transito.

⁵ Walter Christaller, geografo tedesco, sviluppò negli anni '30 un’analisi sui criteri di razionale disposizione territoriale delle città. Cfr. *Le località centrali in Germania meridionale*, Franco Angeli, 1980 (ed. or. 1933).

Costa e Appennino, connessi ma non omologati

Attraverso la configurazione della rete di infrastrutture e servizi per la mobilità delle persone e delle merci interna alla provincia, il piano si pone un secondo obiettivo ambizioso: incrementare la coesione territoriale della provincia. La Capitanata costituisce un caso forse unico nel panorama italiano per lo sforzo eccessivo che la popolazione e le imprese locali devono sostenere per accedere alle reti principali di trasporto e ai servizi di eccellenza, un fattore che ha certamente contribuito al declino di molte aree della provincia.

Anche in questo caso occorre tenere conto degli effetti limitati (e talvolta negativi) prodotti dalle azioni passate, basate essenzialmente sull'ampliamento dell'offerta di spazi e infrastrutture, promossa senza tenere adeguatamente conto dell'efficienza complessiva delle opere realizzate, delle difficoltà di manutenzione e gestione, dell'impatto prodotto sull'ambiente, della poca aderenza ai caratteri specifici dei luoghi. Viceversa, nei trasporti, nei servizi, nelle attività produttive è necessario puntare ad una forte innovazione, evitando di infliggere danni al patrimonio ambientale, paesaggistico e culturale.

In questa prospettiva assumono particolare rilievo due linee di azione:

- la ricerca di forme di integrazione con le attività turistiche della costa, diminuendo per quanto possibile la pressione sulla fascia litoranea (onde avviare un difficile quanto indispensabile processo di recupero e riqualificazione), allargando i circuiti turistici verso l'interno, differenziando e qualificando in tal modo l'offerta complessiva, così come già avviene in contesti dove il turismo è un'attività consolidata;
- l'assunzione di un modello insediativo per il Subappennino basato sullo sviluppo di forme di integrazione dei centri minori (nell'offerta di servizi, nelle politiche per la mobilità, nella valorizzazione turistica) onde sostenere gli elementi di forza presenti attraverso la loro messa in rete.

I comuni della costa garganica, per concentrazione e dimensione delle strutture ricettive, rappresentano l'eccellenza provinciale, ma nonostante ciò, soffrono anch'essi della debolezza complessiva dell'offerta turistica. Nei comuni della costa meridionale e della costa settentrionale, le carenze della dotazione di attrezzature specializzate per il turismo e un tessuto insediativo degradato e discontinuo conferiscono agli insediamenti un *appeal* decisamente inferiore. La forte pressione su ambienti particolarmente delicati quali saline, dune costiere, lagune e aree umide, e le ricadute limitate (in termini economici e sociali) del turismo alimentano una spirale negativa che deve essere rapidamente interrotta.

In un contesto siffatto, è necessario escludere ulteriori espansioni dell'urbanizzazione e dell'edificazione, e si deve puntare con decisione verso un innalzamento dell'offerta di servizi specializzati, l'integrazione con l'entroterra, la 'destagionalizzazione' dei flussi turistici (soprattutto mediante la cattura dei segmenti della domanda che possono essere attratti dalle qualità naturali, paesaggistiche e culturali della provincia), la definizione di sistemi di trasporto che favoriscano l'accessibilità fino alle soglie del sistema costiero, per poi cambiare radicalmente i modi e mezzi di spostamento. Le azioni da promuovere devono essere particolarmente incisive nella porzione settentrionale e meridionale della

costa foggiana: i laghi costieri a nord e le saline a sud possiedono una valenza ambientale di rilevanza internazionale; la loro peculiarità deve costituire il fondamento per progetti ambiziosi di riqualificazione complessiva del sistema insediativo che siano in grado di eliminare, o quantomeno attenuare, i fattori di degrado e sappiano innescare un circuito virtuoso di attività ancorate all'identità del territorio. Un lavoro paziente, del quale attraverso il PTCP è possibile gettare soltanto i primi semi.

Infine, il sistema insediativo del Subappennino non deve essere considerato come entità geografica unitaria, nel suo complesso relegata ad inevitabile marginalità e declino. La struttura orografica appoggiata sui bacini idrografici e le relazioni più intense tra entroterra, prima quinta collinare e Capitanata suggeriscono di assumere un'ottica diversa e di puntare allo sviluppo della collaborazione fra gruppi di comuni, possibilmente promossa e sostenuta dai comuni maggiori posti lungo le prime pendici, favorendo forme associative nell'offerta di servizi, nelle politiche per la mobilità, nella valorizzazione turistica, nella realizzazione di sistemi integrati secondo logiche di filiera, capaci di connettere in maniera sistematica produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.

A questo scopo, il recupero dei centri storici e delle strutture dismesse o degradate presenti nei centri abitati costituisce la politica territoriale principale attraverso la quale assicurare contestualmente il permanere di un numero minimo di abitanti stabili, la qualificazione dell'offerta turistica, l'erogazione di servizi.

5 UNA PROSPETTIVA DI ASSETTO TERRITORIALE

5.1. FINALITÀ E IMPOSTAZIONE

La difficile ricerca di un assetto territoriale che favorisca il benessere sociale ed economico senza produrre ulteriori squilibri con il contesto ambientale richiede scelte radicalmente differenti da quelle del passato. L'offerta sovradimensionata di aree urbane e insediamenti produttivi, la realizzazione di grandi infrastrutture, l'indifferenziata riproposizione di modelli urbani anche in contesti rurali, montani, collinari e costieri non hanno prodotto gli esiti sperati, come dimostrano i dati socio-economici, il basso grado di utilizzazione del patrimonio edilizio, la carenza dell'offerta di servizi.

È necessario modificare profondamente il contenuto delle scelte pubbliche e promuovere accorte politiche di gestione delle risorse esistenti (dall'utilizzo efficiente delle infrastrutture ferroviarie e stradali, al riuso degli edifici dismessi, dalla valorizzazione a fini turistici delle masserie e dei centri storici minori, alla fruizione dei beni culturali) più adatte a rispondere ai bisogni espressi dalle popolazioni locali. Ed è ugualmente necessario tenere presente che la nuova costruzione di ulteriori "grandi opere", soprattutto se non necessarie o poco necessarie o sostituibili da interventi alternativi "leggeri", assorbirebbe ingenti risorse che possono essere destinate a politiche di sostegno rivolte alle istituzioni, alle famiglie e alle imprese, ancor più necessarie.

L'efficiente utilizzazione del patrimonio edilizio e infrastrutturale esistente e l'obiettivo del minor consumo di suolo costituiscono la premessa e la cornice entro la quale si colloca la prospettiva di assetto territoriale che il PTCP assume come riferimento per selezionare, promuovere e attivare le iniziative della provincia e degli enti locali, individuando gli ambiti e i temi cardine attorno ai quali favorire:

- l'integrazione della pianificazione territoriale, delle pianificazioni di settore e della programmazione socio-economica;
- il coordinamento delle iniziative locali.

La prospettiva di assetto territoriale proposta dal PTCP è unitaria nella concezione, ancorata - nei suoi contenuti - alle realtà locali che compongono la provincia e, allo stesso tempo, aperta verso l'esterno.

Affinché la provincia possa aspirare ad emanciparsi dalla sua condizione di marginalità e sappia fare fronte ai segnali di declino che interessano strutturalmente alcune sue parti è necessaria una strategia unitaria che sia strettamente coordinata con le iniziative regionali e nazionali in un'ottica di piena ed effettiva collaborazione. Dai trasporti alla rete ecologica, dalle politiche per il turismo a quelle per l'agricoltura, dalla produzione dell'energia allo smaltimento dei rifiuti non c'è settore nel quale non sia necessario agire in modo coordinato, facendo convergere gli sforzi di tutti verso obiettivi il più possibile coerenti fra loro.

Al contempo, anche una provincia dalle deboli identità locali come quella di Foggia, presenta al suo interno complesse articolazioni territoriali che non devono essere ignorate. Il mosaico di aree che compongono la provincia, ciascuna dotata di specifici caratteri, deve informare le strategie del PTCP, alimentando un rapporto virtuoso tra le realtà locali e la provincia nel suo complesso. Attraverso il piano si intende favorire un rapporto di collaborazione più stretta tra enti locali, sia sviluppando iniziative di tipo *bottom-up* (promosse alla scala locale, ma coordinate e messe in rete al livello provinciale), sia di tipo *top-bottom*, (unitariamente concepite, ma declinate, specificate e arricchite alla scala locale).

Infine, nella Bozza è stata sottolineata la necessità di “aprire all’esterno” le politiche di governo del territorio provinciale. Non vi è in questo nessuna contraddizione con la spinta al decentramento (purché correttamente interpretata e non confusa con le pulsioni alle chiusure localistiche) né con la maggiore attenzione alle specificità locali.

Lo slogan ‘aprire all’esterno’ possiede un duplice significato: da un lato, come detto in precedenza, esprime la necessità di allargare lo sguardo oltre i confini provinciali, per connettere le scelte provinciali con la pianificazione regionale e nazionale. Dall’altro lato, esprime la necessità di aprire il processo di formazione e attuazione delle scelte:

- incentivando e stimolando la cooperazione dei comuni, sollecitati a formare ‘agende’ condivise di progetti;
- assicurando il coordinamento delle iniziative settoriali promosse dalla Provincia e dagli altri enti pubblici;
- promuovendo la formazione di progetti integrati attraverso i quali specificare localmente, assieme ai comuni interessati, le scelte previste da Regione e Provincia.

Conferenze, accordi e intese – la cui promozione richiede uno sforzo amministrativo non banale – non possono e non devono essere momenti rituali. La capacità di trovare soluzioni concrete ai problemi specifici evidenziati nel PTCP e non riconducibili agli ambiti e ai settori di competenza dei singoli soggetti, sarà il vero banco di prova per misurare l’efficacia di queste forme di co-pianificazione.

5.2. TUTELARE E METTERE IN RETE LE RISORSE NATURALI E CULTURALI

Invarianti, tutela e sviluppo

A Foggia, come in gran parte dell’Italia, si è amplificata nel corso degli ultimi cinquanta anni la frattura tra abitanti e territorio, con la perdita di quel legame profondo che aveva contraddistinto la storia precedente. Nel passato, l’organizzazione storica del territorio era determinata fin nei minimi dettagli dalle esigenze di lavoro e sopravvivenza degli abitanti. Per secoli, la necessità di governare le acque, di adattare i terreni alle coltivazioni, di rendere affidabili le reti di comunicazione aveva caratterizzato il rapporto di mutua interazione tra uomo e natura. Un’attenzione profonda verso i caratteri del territorio era condivisa, per necessità, da larghi strati della popolazione. Sia pure in forme e per scopi differenti, tutti erano impegnati a conoscere e rispettare la terra, per trarne il massimo beneficio possibile.

In poche generazioni questa necessità è venuta meno e con essa l'attenzione al territorio: produzione e benessere oggi non dipendono in modo così stretto dall'organizzazione territoriale. Il paesaggio, da costruzione collettiva del presente, è diventato memoria ingombrante del passato e "inerte fondale". Possiamo fare nostra la frase del biologo Jared Diamond che chiama *amnesia di paesaggio* quella sorta di malattia delle popolazioni che vedono mutare il territorio senza rendersi conto della portata dei cambiamenti, dimenticando che per formare un centimetro di quel "suolo utile" perduto occorrono secoli. Non si tratta di un problema solo italiano, ma possiamo affermare che la ricchezza del paesaggio nazionale, unitamente alla fragilità delle condizioni ambientali, rendono questa frattura particolarmente dannosa.

Attribuire priorità alla conservazione significa da un lato evitare l'ulteriore compromissione dei beni paesaggistici e dall'altro sostenere tutte quelle attività e quelle iniziative capaci di ricomporre la frattura di cui abbiamo parlato. Le proposte relative al sistema delle qualità della provincia di Foggia prendono le mosse da questa duplice finalità.

Il sistema delle qualità del territorio

La prima delle principali opzioni del piano prende le mosse proprio dalla ricchezza e varietà del paesaggio della provincia (meglio, dei paesaggi della provincia). A ben vedere, il territorio è il luogo nel quale convivono elementi di qualità appartenenti a diversi sistemi: qualità espresse nel pregio naturalistico, diversamente presente nelle diverse aree; nella presenza diffusa di beni culturali, rilevanti sia per le caratteristiche di ciascuno di essi, sia per la potenziale rete che essi costituiscono; nell'esistenza di aree urbane di diversa rilevanza, ma tutte capaci di mettere a disposizione servizi ed utilità fruibili in modo generalizzato.

L'obiettivo del progetto che definiamo "sistema delle qualità del territorio" è quello di considerare i singoli elementi cui si è fatto ora riferimento, e i diversi sistemi in cui possono essere organizzati, *nella loro integrazione*. Il sistema dei beni naturali, quello dei beni culturali, quello infine dei beni e dei servizi sociali possono essere visti, e organizzati, *nella loro integrazione*, come elementi costitutivi di un sistema delle qualità naturali, culturali, sociali.

La costituzione di un siffatto sistema possiede una straordinaria utilità sotto diversi profili:

- ambientale, perché prefigura la costituzione di una rete ecologica;
- culturale, perché restituisce al patrimonio culturale e paesaggistico della provincia un ruolo (e un uso) coerenti con il suo valore;
- urbanistico in senso stretto, perché può orientare le iniziative di trasformazione delle aree urbane verso il recupero e la fruizione collettiva di spazi oggi ritenuti – a torto – marginali;
- sociale, poiché la vivibilità delle città è strettamente legata alla sistemazione degli spazi pubblici, alla facilità degli spostamenti verso i luoghi di incontro;
- economico, perché prefigura una riorganizzazione e uno sviluppo dell'offerta turistica che superi l'attuale polarizzazione e banalizzazione verso il turismo balneare.

Da una serie discreta di “aree protette” alla costituzione di una “rete ecologica”

Il superamento di un concetto della protezione della natura basato esclusivamente sulla tutela degli habitat ad elevata naturalità è ormai acquisito dal mondo della pianificazione territoriale, non fosse altro perché le « sole di naturalità » nel nostro paese sono ridotte o del tutto assenti. Un’immagine molto più aderente alla realtà vede una serie discontinua di aree semi-naturali all’interno di un territorio sempre più antropizzato, semplificato negli usi del suolo, attraversato da numerose barriere infrastrutturali.

Per questi motivi, la *costruzione della rete ecologica provinciale* costituisce uno dei principali obiettivi del Piano territoriale di coordinamento.

Uguale attenzione è rivolta alla *tutela degli ecosistemi e degli habitat a più elevata naturalità* e al rafforzamento della *connessione ecologica* tra di essi, allo scopo di mantenere la più elevata *biodiversità* del territorio provinciale, oltre che di garantire lo svolgimento dei *processi ecologici di base* e la conservazione attiva dei *paesaggi* ¹⁰.

Molte delle aree che costituiscono la rete ecologica provinciale sono situate all’interno del sistema provinciale di aree protette (parchi, riserve, oasi, siti di interesse comunitario, zone di protezione speciale).

Altri elementi della rete ecologica - tratti rilevanti della fascia costiera, corridoi fluviali, aree agricole di elevato valore naturalistico - non ricadono nel sistema delle aree protette provinciali.

Dal punto di vista della pianificazione provinciale, costruire la rete ecologica significa fare in modo che le aree protette non costituiscano *isole* all’interno di un territorio banalizzato dalla dispersione insediativa e frammentato dall’armatura infrastrutturale.

Per evitare ciò, è necessario porre la dovuta attenzione alla tutela delle risorse naturalistiche ed agroforestali *collocate all’esterno delle aree protette*, in contesti solitamente caratterizzati da elevato conflitto e competizione per l’uso del territorio.

La costruzione della rete ecologica provinciale richiede dunque un efficace controllo dei processi di dispersione insediativa e di consumo di suolo, con l’obiettivo di mantenere un territorio rurale sano, vitale, aperto, ad elevata integrità, diversità e multifunzionalità, in grado di assicurare la funzione di cuscinetto ecologico e collegamento funzionale nei confronti degli ecosistemi e degli habitat a più elevata naturalità.

Da una serie discreta di beni culturali alla costituzione di una vera e propria rete

Anche il complesso dei beni culturali può essere letto in una prospettiva di rete, poiché è altrettanto consistente e diffuso. Dalle aree archeologiche ai centri storici, dalle masserie ai sistemi difensivi costieri, dalle opere di sistemazione idraulica al sistema dei tratturi, non vi è porzione della provincia che non si caratterizzi per la presenza di edifici e manufatti di rilevante valore storico. Mettere in rete i beni culturali significa facilitare la loro fruizione collettiva (da parte dei turisti così come degli abitanti), recuperando e attrezzandone le strutture, sistemando gli spazi aperti, riorganizzando opportunamente l’accessibilità e ponendo in essere tutte quelle iniziative immateriali volte a diffondere la conoscenza dei

beni e a gestirli in modo efficiente.

Una premessa è necessaria: diversamente da altre parti d'Italia, lo stato di conservazione del patrimonio culturale foggiano non è buono. Il recupero dei beni culturali oggi in abbandono o in degrado costituisce pertanto un'iniziativa prioritaria avente un significato simbolico per l'affermazione di un diverso modello di sviluppo del territorio foggiano. Tale priorità, assume ulteriori significati

- nelle realtà locali a economia più fragile, laddove una valorizzazione turistica delle risorse culturali potrebbe avere una ricaduta positiva per lo sviluppo locale
- nei centri urbani, laddove il recupero dei centri storici può essere legato alle "politiche per innalzare la qualità della vita" (pensiamo a FG e Lucera, ma anche Pietra Montecorvino, Monte Sant'Angelo, Vico, Bovino, Sant'Agata).

Una volta assicurato il recupero dei beni culturali, ragionare in un'ottica reticolare implica la costituzione di *itinerari per la fruizione collettiva*, sviluppando alcune intuizioni già proposte negli strumenti di programmazione (PISL, itinerari Svevo-normanno e simili). Tali itinerari hanno sia una consistenza materiale (sono costituiti da percorsi protetti per la mobilità lenta che si dipartono dalle fermate del trasporto pubblico), sia immateriale (sono un modello organizzativo attraverso il quale far conoscere e reciprocamente sostenere le iniziative relative al turismo, alla cultura, al tempo libero, alle attività sociali).

Qualità del territorio e centri urbani

Percorsi per la fruizione collettiva, aree naturali e seminaturali, punti di accesso alle linee di trasporto pubblico, attrezzature ricettive, spazi pubblici: il sistema delle qualità territoriali attraversa e innerva non soltanto il territorio aperto, ma anche i centri abitati – grandi e piccoli – della provincia, al cui interno, o in prossimità dei quali, vi sono aree che possono essere riqualificate ed attrezzate proprio in quanto facenti parte di un più ampio sistema, coniugando le esigenze locali con quelle di uno sviluppo complessivo e armonico dell'intera provincia.

Il PTCP non si spinge (né sarebbe opportuno che lo facesse) ad una indicazione perentoria e dettagliata di tali operazioni di trasformazione, ma delinea un percorso che i comuni possono sviluppare, autonomamente o in collaborazione con la provincia. La proposta che in tal senso si formula alla pianificazione comunale è quella di costituire, all'interno delle aree urbanizzate, analoghi "sistemi delle qualità" alla scala urbana, collegando, con una rete di itinerari pedonali e ciclabili gradevoli e protetti, le aree utilizzate o destinate alle attrezzature comuni (scuola, sanità, commercio, sport e ricreazione ecc.) e agli spazi verdi.

I paesaggi agrari come fondamento della qualità del territorio.

L'identificazione dei differenti paesaggi agrari presenti nel territorio provinciale si è rivelata particolarmente importante per la definizione di politiche agroambientali differenziate, così come richiesto dalla nuova Politica agricola comunitaria.

Gli ambiti di paesaggio individuati dal PTCP costituiscono partizioni territoriali caratterizzate da:

- una riconoscibile *fisiografia e identità geografica*;
- una specifica *struttura e composizione del mosaico di ecosistemi naturali, agricoli, urbani e delle strutture fondiarie*;
- una ben definita tendenza delle *dinamiche di uso delle terre nel corso dell'ultimo quarantennio*.

Per la definizione degli ambiti si è tenuto conto, tra l'altro, dell'inquadramento e delle zonizzazioni del territorio regionale "storiche", proposte da Giuseppe Maria Galanti (1789-90) e da Michelangelo Manicone (1803-1809), e delle zone agrarie del Catasto del 1929.

La cartografia degli ambiti è stata discussa nell'ambito dei forum con le comunità locali e i portatori di interessi.

Il riconoscimento degli ambiti si è basato sull'analisi sia degli aspetti *strutturali*, che di quelli *dinamici*, cercando di comprendere il modo con il quale le diverse porzioni del territorio provinciale stanno cambiando il loro volto, e identificando i *processi* e le *forze trainanti* responsabili del cambiamento. Le dinamiche riscontrate sono specifiche di ciascun ambito: è come se ciascuno dei 16 tasselli che compongono il mosaico di paesaggi provinciale si stesse muovendo lungo una sua propria traiettoria. L'insieme dei cambiamenti di uso delle terre negli ambiti di paesaggio si presenta dunque come una sorta di *spettro polarizzato*, nel quale i diversi ambiti si dispongono secondo un *gradiente*, da quelli montani a quelli costieri. La traiettoria seguita da ciascun ambito appare governata da ben determinate *forze trainanti* che orientano e tendono in molti casi a rafforzare ulteriormente le dinamiche in atto.

Sotto il profilo della programmazione, gli ambiti di paesaggio individuati dal PTCP si propongono come partizioni omogenee cui riferire la territorializzazione delle misure del Piano di sviluppo rurale 2007-2013. Per sviluppare questi aspetti con modalità partecipate, la Provincia di Foggia ha favorito la costituzione, presso l'Ufficio di Piano di un Tavolo Verde, con la partecipazione delle rappresentanze provinciali delle principali associazioni professionali agricole.

Tra le attività svolte dal tavolo verde vi è stata quella di definire una proposta di *territorializzazione* delle misure, il Piano di Sviluppo Rurale della Regione Puglia 2007-2013, con riferimento alle diverse tipologie di aree schematicamente individuate nel PSR regionale. La proposta di territorializzazione avanzata dal Tavolo verde, e assunta di fatto nel PTCP è la seguente:

- *Aree a vincolo naturalistico/paesaggistico*. Ricadono in questa tipologia le aree del Parco nazionale del Gargano e quelle dei parchi regionali in corso di istituzione, unitamente alle relative aree contigue.
- *Aree con problemi di marginalizzazione e degrado socio-economico*. Ricadono in questa tipologia le aree del Sub Appennino Dauno e quelle dei rilievi del Promontorio del Gargano che non rientrano nella tipologia precedente.
- *Aree ad agricoltura estensiva a basso impatto ambientale*. Ricadono in questa tipologia le aree cerealicole dell'Alto Tavoliere.

- *Aree ad agricoltura intensiva e specializzata.* Ricadono in questa tipologia le aree cerealicole del Basso Tavoliere, dei fondovalle alluvionali e della pianura costiera.

Indirizzi prioritari nelle aree di intervento del Piano di sviluppo rurale 2007-2013

Aree a vincolo naturalistico/paesaggistico.

Le analisi condotte per la formazione del PTCP hanno evidenziato in queste aree l'importanza nel corso dell'ultimo quarantennio dei processi di *forestazione*, legati sia alle dinamiche spontanee di ricolonizzazione dei coltivi abbandonati, che agli interventi di forestazione antropica.

Nel Sub Appennino la superficie delle formazioni seminaturali (boschi e cespuglieti) sono cresciute nell'ultimo quarantennio del 212%, passando da 7.400 a 23.000 ettari.

Nel Gargano l'incremento è stato del 200% (da 34.000 a 104.000 ettari).

A fronte di un simile scenario evolutivo ci si chiede se non sia opportuna una ricalibrazione e ridefinizione di alcune misure dell'Asse 2 (Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale attraverso la gestione del territorio).

L'obiettivo dovrebbe essere il più possibile quello di sostenere misure di gestione, cura e manutenzione delle formazioni boschive e seminaturali esistenti, al fine di incrementarne la diversità biologica, la multifunzionalità e di controllare il rischio di incendio. In particolare, in taluni ambienti (es. altopiani garganici a prevalente indirizzo zootecnico-foraggero) andrebbe decisamente scoraggiato l'imboschimento delle praterie antropiche e naturali e dei seminativi, che rappresentano un elemento cardine di biodiversità e qualità paesaggistica.

Più in generale, andrebbe considerata la possibilità di una ridefinizione operativa del concetto di *forestazione*, prevedendo la possibilità di ampliarlo all'impianto di specie cespugliose ed arbustive (ma anche in taluni casi erbacee) coerenti con le potenzialità ecologiche dei siti, estremamente efficaci nella stabilizzazione dei versanti e dei funzionamenti idrogeologici ed all'avvio di dinamiche successionali in grado di condurre verso situazioni di più elevata naturalità.

In generale, la *localizzazione spaziale* degli interventi di forestazione dovrebbe risultare coerente con gli obiettivi di costruzione della *rete ecologica provinciale*, di *stabilizzazione e riqualificazione della rete idrografica*, di *inserimento ambientale della rete infrastrutturale*.

Aree con problemi di marginalizzazione e degrado socio-economico.

Valgono per queste aree le considerazioni svolte al punto precedente

Aree ad agricoltura estensiva a basso impatto ambientale. In queste aree sarà fondamentale il monitoraggio degli effetti del disaccoppiamento del regime di aiuti dalle scelte produttive degli agricoltori sul quale si basa la nuova PAC, che potrebbero comportare significative notevoli modificazioni nel paesaggio tradizionale di questa tipologia di aree, nella quale ricadono ad esempi ampi settori dell'Alto Tavoliere. La favorevole congiuntura internazionale legata all'incremento della domanda mondiale di cereali, lì dove dovesse rivelarsi strutturale, potrebbe favorire un rilancio dell'ordinamento tradizionale di queste aree. All'opposto, le possibili dinamiche di abbandono colturale e di forestazione

di superfici agricole, dovrebbero essere orientata verso obiettivi di costruzione di reti ecologiche locali e provinciali e di riqualificazione naturalistica e paesaggistica dei corridoi fluviali, dando priorità agli interventi di forestazione (nell'accezione avanti suggerita) delle aree di pertinenza fluviale.

Aree ad agricoltura intensiva e specializzata.

Centrale in queste aree è l'incentivazione di sistemi irrigui ad elevata efficienza, al fine di mitigare progressivamente gli squilibri del bilancio idrologico ed i conseguenti problemi di degrado irreversibile delle risorse (salinizzazione dei suoli, degrado quali-quantitativo delle risorse idriche sotterranee).

Particolari misure dovrebbero essere introdotte per la *gestione sostenibile delle aree agricole costiere*, in virtù della loro delicata funzione di cuscinetto ecologico nei confronti degli ecosistemi e dei paesaggi costieri e lacustri a più elevata naturalità.

Analoga attenzione andrebbe dedicata alle *aree agricole localizzate nella frangia periurbana* dei centri abitati.

Azioni specifiche dovrebbero essere dedicate al *recupero delle opere di bonifica*, di elevato valore paesaggistico e storico-culturale (borghi, masserie, infrastrutture).

5.3. RAFFORZARE LA COESIONE TERRITORIALE DELLA PROVINCIA

Da una serie di opere pubbliche ad un sistema integrato trasporti-insediamenti

La seconda opzione del piano è volta a rafforzare la coesione territoriale della provincia, nella convinzione che ciò possa fornire l'indispensabile sostegno al recupero di competitività dell'economia provinciale e al benessere collettivo.

Come ricordato in precedenza, l'insufficiente coesione costituisce un *handicap* per lo sviluppo sociale ed economico, accentuando la "mutua debolezza" dei territori, anche di quelli apparentemente più forti. Per questo il piano intende orientare in modo selettivo la spesa pubblica, rendendo più stretto il legame tra sistema insediativo e rete di trasporto. In particolare, si propone di:

- rendere le scelte provinciali pienamente coerenti con il sistema dei trasporti della regione, così come prefigurato nelle Proiezioni territoriali del DRAG, rafforzando ove opportuno le connessioni con le aree esterne alla provincia;
- individuare un "telaio infrastrutturale plurimodale" che innervi la provincia, connettendo tra loro i punti di eccellenza e favorendo l'accessibilità verso le aree più esterne (le porte del Gargano, il Subappennino);
- definire le scelte relative al sistema produttivo, turistico e dei servizi in stretta connessione con l'assetto prefigurato per la rete dei trasporti.

La piena efficienza del sistema dei trasporti, l'ammodernamento delle aree produttive, la facilità di accesso ai punti di erogazione dei servizi costituiscono – nel loro complesso – *pre-condizioni* per garantire una prospettiva di sviluppo della provincia.

Lo slogan per questa linea di intervento può essere opportunamente ricondotto alla “politica dell’ultimo miglio”, ossia all’eliminazione delle criticità puntuali che impediscono di usufruire pienamente della dotazione esistente. Una politica che si contrappone decisamente a quella della “mito della crescita”, basata sulla realizzazione di ulteriori strutture, senza tenere adeguatamente conto del funzionamento complessivo del sistema.

Pertanto si propone di:

- *imperniare l’organizzazione del sistema insediativo sul sistema ferroviario provinciale e sulla progressiva integrazione delle modalità di spostamento delle persone e delle merci, superando le logiche strettamente settoriali a favore di una visione integrata della mobilità (ferrovia, nave, aereo, autobus, auto privata) e pianificando le diverse infrastrutture come componenti complementari di un unico sistema;*
- *prevedere il potenziamento e lo sviluppo dei poli produttivi principali, la cui collocazione è pienamente coerente con il sistema sopra delineato;*
- *confermare la polarizzazione dell’erogazione di servizi rari nelle polarità urbane, promuovendo l’integrazione tra strutture e presidi localizzati nelle diverse città;*
- *favorire il consolidamento dell’offerta di servizi di rango sovracomunale nei centri ordinatori, affinché sia assicurata un’equa opportunità di accesso ai servizi anche per coloro che risiedono nelle parti più esterne della provincia*
- *selezionare un numero assai limitato di aree produttive delle quali promuovere il rapido e definitivo completamento, impedendo ogni ulteriore ampliamento in assenza di infrastrutturazione adeguata e di un effettivo utilizzo produttivo, escludendo la costituzione di nuovi poli e, in particolare, abbandonando ogni velleità di portare l’industria in collina e in montagna; orientare le destinazioni d’uso verso il soddisfacimento delle esigenze determinate dalla realizzazione e commercializzazione dei prodotti che contribuiscono a connotare ciascuno degli ambiti⁶;*
- *assumere il disegno del sistema delle qualità del territorio come proposta chiave di respiro sovracomunale, rappresentativa di una organizzazione del territorio imperniata sulla tutela e valorizzazione delle risorse naturali e culturali;*
- *proporre un modello di organizzazione della rete dei servizi alle persone (sanità e assistenza, scuola) che faciliti il permanere della popolazione nei centri montani.*

L’area costiera: oltre il turismo balneare

Il PTCP definisce una *strategia complessiva e unitaria per l’area costiera* che tiene conto:

- dell’eccessiva polarizzazione del turismo in pochi punti della provincia (testa del Gargano, S. Giovanni Rotondo);
- dell’insufficiente integrazione con l’entroterra che, invece, è particolarmente ricco di risorse storico-culturali, naturali e dalla presenza di produzioni locali, agricole e artigianali, di assoluto pregio;
- dalla presenza di forme di degrado, particolarmente evidenti nelle aree a nord e a sud del promontorio garganico.

⁶ Sarebbe opportuno sviluppare questo punto, verificando la “domanda di spazi” generata dalle possibili filiere produttive (agricola, sale, pietra, attività legate al mare, produzione di energia rinnovabile...).

Pertanto si propone di:

- *assumere l'arresto di ogni ulteriore espansione dell'urbanizzato costiero (fronte mare libero);*
- *facilitare l'accesso alle porte del Gargano e – contestualmente – trasforma radicalmente i modi di percorrenza all'interno del parco, differenziando tipologie di infrastrutture e vettori (treno tram, vie del mare, itinerari verdi, strade panoramiche);*
- *assumere il disegno del sistema delle qualità del territorio come « proposta chiave» di respiro sovracomunale;*
- *promuovere la riqualificazione delle strutture turistiche maggiormente integrate con i centri abitati in modo permanente;*
- *promuovere progetti di riqualificazione urbanistica, paesaggistica e ambientale degli ambienti più fragili posti alle due estremità della provincia (foci dei fiumi Fortore e Ofanto, laghi di Lesina-Varano e saline di Margherita di Savoia), orientando le trasformazioni del sistema insediativo verso il miglioramento dell'offerta di servizi e del decoro urbano e la mitigazione degli impatti, percettivi e ambientali;*
- *promuovere il recupero dei centri storici e delle strutture pubbliche nelle aree di sommità del promontorio, realizzando un anello di percorsi escursionistici destinato alla fruizione del parco.*

Nella prospettiva sopra indicata il concetto di “fronte mare libero” (ovverosia l'arresto di ogni ulteriore espansione dell'urbanizzato costiero) deve essere inteso non tanto e non solo come un limite (che pure è drammaticamente necessario, per non dilapidare ulteriormente la principale risorsa), ma come la scelta prioritaria e fondamentale, sulla quale basare la riorganizzazione degli insediamenti e le politiche dell'offerta turistica, da considerare come emblema di uno modo diverso di organizzare gli insediamenti e l'offerta turistica.

Verso un sensibile innalzamento della qualità degli insediamenti

Le linee di azione illustrate nei paragrafi precedenti, con riferimento al “sistema delle qualità del territorio” e all'integrazione tra sistema insediativo e sistema dei trasporti, sono le due principali opzioni che il PTCP mette in campo per promuovere l'innalzamento complessivo della qualità degli insediamenti.

C'è tuttavia un punto ulteriore sul quale il piano può fornire un contributo significativo, orientando la pianificazione comunale verso la riduzione delle criticità tra *sistema insediativo e ambiente* la cui rilevanza era già stata sottolineata dalla Bozza. Nonostante una struttura tutto sommato rarefatta degli insediamenti, i punti di contatto tra insediamenti ed ecosistemi vulnerabili sono piuttosto frequenti, sebbene con una rilevante concentrazione nella fascia costiera. Si registra anche una interferenza (talvolta un vero e proprio conflitto) generata dalle infrastrutture di trasporto, il cui inserimento nel paesaggio dauno è stato certamente un tema sottovalutato al momento della loro progettazione

L'elaborato indicante le criticità ambientali redatto per la Bozza può costituire il documento rispetto al quale attivare il rapporto con i comuni, nell'ambito della revisione del loro PUG, riprendendo un'analogha esperienza della provincia di Bologna, opportunamente semplificata. In sintesi, il piano provinciale indica ai comuni le “criticità” che devono essere

affrontate dai piani come condizione preliminare per poter prevedere nuove urbanizzazioni e incrementi del carico insediativo. Tali criticità devono essere affrontate già a partire del Documento preliminare sul quale la provincia deve esprimere il proprio parere, nell'ambito della conferenza di co-pianificazione prevista nelle linee programmatiche del DRAG⁷ e della connessa procedura di VAS. Quest'ultima anziché avere un carattere generale (e generico) potrebbe utilmente essere ricondotta ad una verifica delle forme di superamento delle criticità già evidenziate dal PTCP.

Alla pianificazione comunale viene pertanto chiesto di:

- *riconsiderare le previsioni inerenti aree potenzialmente esondabili o suscettibili di essere interessate da fenomeni di dissesto;*
- *riconsiderare le previsioni dei piani regolatori che interessano aree ad elevata valenza naturale o che sono contigue ad esse, riducendo al minimo possibile le interferenze, a partire da quelle che possono generare ulteriore occlusione edilizia del fronte mare;*
- *porre un freno alla dispersione degli insediamenti e alla frammentazione del margine città campagna;*
- *verificare lo stato delle infrastrutture primarie, in relazione alla vulnerabilità delle acque;*
- *puntare prioritariamente al recupero dell'esistente prima di ogni altra ulteriore espansione; a tale scopo viene chiesto di censire le aree dismesse o sottoutilizzate e verificandone le possibilità di riuso e trasformazione.*

5.4. IL SETTORE DEI TRASPORTI: UN APPROFONDIMENTO TEMATICO

A partire dalle questioni poste nel paragrafo precedente il PTCP definisce una serie di obiettivi di carattere generale per il sistema dei trasporti di seguito rappresentati:

- porre efficacemente in relazione la provincia di Foggia con lo spazio euro mediterraneo e con le regioni limitrofe;
- cooperare allo sviluppo e al sostegno del sistema economico provinciale e alla sua competitività con particolare riferimento ai settori e alle filiere trainanti;
- realizzare un sistema coordinato e integrato del trasporto pubblico locale che garantisca le esigenze di mobilità interna nell'ottica della riduzione delle esternalità e a sostegno della coesione sociale;
- promuovere la logistica e l'intermodalità nel trasporto merci;
- elaborare un progetto sviluppabile per fasi che costituisca un punto di riferimento per la pianificazione settoriale della Provincia (PPB e PTVE) e dei Comuni (PUM e PGTU);
- contribuire alla tutela e alla valorizzazione ambientale.

Nel settore del *trasporto stradale* si prevede di:

- adeguare e mettere in sicurezza la viabilità di connessione con le province limitrofe con particolare riferimento a quelle dell'entroterra appenninico in modo rendere competitivi

⁷ Le linee programmatiche sulla VAS richiedono di effettuare un « bilancio della pianificazione in vigore » che dovrebbe comprendere anche gli aspetti ambientali/paesaggistici.

in termini di accessibilità i servizi di eccellenza di rango sovraprovinciale che la Capitanata è in grado di offrire (porto di Manfredonia, Interporto di Cerignola...);

- realizzare, in ambito provinciale, una rete stradale caratterizzata da continuità funzionale, adeguati standard di sicurezza e leggibilità;
- innalzare la qualità della progettazione stradale in ambiti a particolare valenza ambientale in funzione della tutela e della valorizzazione paesaggistica dei luoghi attraversati e della corrispondenza delle caratteristiche della viabilità alle componenti di mobilità prevalenti;
- promuovere l'integrazione verticale nelle politiche di gestione della mobilità tra Provincia e Comuni con particolare riferimento a quelli tenuti a redigere PUT e PUM.

Nel settore del *trasporto delle merci e dell'intermodalità* si prevede di:

- creare un sistema logistico integrato a servizio della Capitanata e in grado di integrarsi efficacemente nell'ambito della Piattaforma logistica regionale fondato sull'Interporto di Cerignola, l'Area di Sviluppo industriale di Incoronata e il porto industriale di Manfredonia;
- promuovere la logistica di filiera nel settore agroalimentare;
- contribuire alla creazione di iniziative di logistica distributiva in campo urbano;
- favorire la formazione professionale nel campo della logistica da parte delle imprese;
- incentivare il ricorso agli ITS per la gestione ed il monitoraggio della mobilità delle merci.

Nel settore del *trasporto collettivo* si prevede di:

- rilanciare il ruolo del trasporto aereo a supporto del sistema turistico provinciale;
- creare una rete di trasporto pubblico locale pienamente integrata sotto il profilo, infrastrutturale, funzionale e tariffario in modo da sfruttare la modalità o la combinazione di modalità di trasporto complessivamente più efficienti;
- rilanciare e potenziare il ruolo della ferrovia come sistema portante del trasporto pubblico locale provinciale;
- potenziare il ruolo del trasporto elicotteristico per i servizi di elisoccorso, protezione civile, trasporto di persone a favore di ambiti particolarmente svantaggiati sotto il profilo dell'accessibilità;
- valorizzare il sistema dei porti della Capitanata e le possibili forme di navigazione interna a supporto della circuitazione turistica nell'area Garganica.

In sintonia con la visione di piano/processo stabilita dal Piano Generale dei Trasporti, sono individuati alcuni temi e interventi infrastrutturali di particolare rilevanza strategica o complessità per i quali occorre prevedere la redazione di un apposito studio di fattibilità tecnico-economica. L'obiettivo è quello di avviare, sin dalla approvazione del Piano, un processo che consenta di consolidare e affinare sotto il profilo tecnico alcune proposte di piano, in modo da poter inserire il finanziamento e l'avvio dell'iter di progettazione e successiva realizzazione nel ciclo di programmazione 2007-2013.

6 L'ATTUAZIONE DEL PIANO

6.1. IL PTCP E LA PIANIFICAZIONE COMUNALE

Premessa

Come ricordato nel capitolo 1, al PTCP spetta un fondamentale compito di raccordo tra gli strumenti della pianificazione regionale e specialistica e i piani comunali. Il riferimento principale per assicurare il coordinamento dell'attività comunale è costituito dalle indicazioni del DRAG/PUG.

Le invarianti

Secondo il DRAG, costituiscono *invarianti strutturali* della pianificazione

i significativi elementi patrimoniali del territorio sotto il profilo storico-culturale, paesistico-ambientale e infrastrutturale, che attraversano i contesti territoriali, e che in alcuni casi possono anche coincidere con essi, caratterizzati dalla stabilità e dalla non negoziabilità dei valori nel medio-lungo termine. Detti significativi elementi storico-culturali, paesistico-ambientali e infrastrutturali assicurano rispettivamente l'integrità fisica e l'identità culturale del territorio, e l'efficienza e la qualità ecologica e funzionale dell'insediamento.⁸

Nella definizione degli elementi da assumere come invarianti strutturali devono essere assunti i contenuti della pianificazione regionale e specialistica. Il PTCP ha sistematizzato tali contenuti all'interno di un quadro complessivo coerente con le indicazioni regionali e li ha precisati, dettagliati e arricchiti mediante approfondimenti alla scala provinciale.

Ferme restando le disposizioni della pianificazione sovraordinata che debbono essere recepite nei PUG, il PTCP fornisce ai comuni ulteriori indicazioni in relazione ad elementi e materie che, in base al principio di adeguatezza, attengono alla cura di interessi di livello sovracomunale o a funzioni che non possono essere efficacemente svolte a livello comunale.

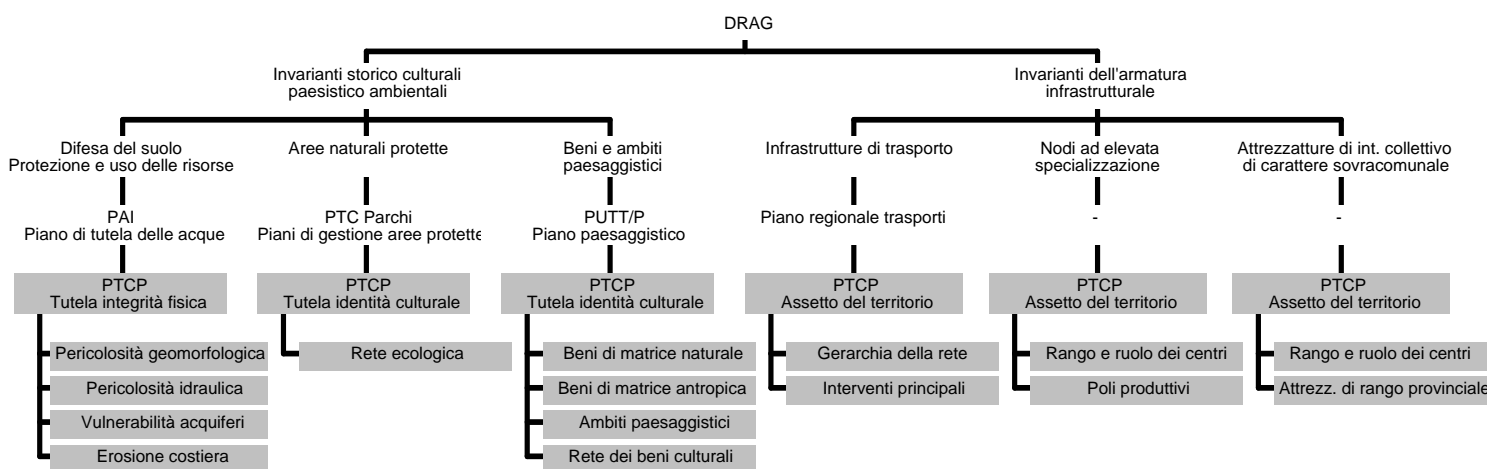
Queste ultime disposizioni potrebbero avere un'efficacia vincolante *erga omnes* qualora il PTCP assumesse, in base ad accordi e intese ex D.Lgs 112/1998, il valore e gli effetti dei piani di settore (piano paesaggistico, piano di bacino, piano dei parchi, e simili). Costituiscono comunque un riferimento vincolante per la pianificazione comunale, il cui rispetto viene verificato nell'ambito sia delle procedure di VAS sia delle procedure ordinarie di formazione dei piani stabilite dalla legge 20/2001, così come specificate nel DRAG/PUG. In quest'ultimo caso si deve parlare di verifica di coerenza (o di compatibilità) e non tanto di verifica di conformità della pianificazione comunale.

⁸ DRAG, parte III, pag. 35.

Quest'ultima infatti è chiamata a tradurre e specificare alla propria scala le determinazioni provinciali. In questo modo l'autonomia comunale non viene eccessivamente limitata, ma viene fatta salva la necessaria coerenza complessiva delle scelte, evitando che le decisioni comunali possano contraddire gli obiettivi assunti dal piano provinciale, impedire la realizzazione delle proposte, produrre effetti indesiderati alla scala di area vasta.

Lo schema precedente viene pertanto sviluppato come segue.

Le parti dello schema evidenziate in grigio costituiscono sostanzialmente la struttura delle Norme tecniche d'attuazione del PTCP



La tutela dell'integrità fisica nel PTCP

Il PTCP persegue la finalità di eliminare, o ridurre, il rischio naturale negli insediamenti antropici esistenti, assumendo il principio di impedire nuove trasformazioni o utilizzazioni che comportino l'aumento di tale rischio.

Dissesto idrogeologico, di instabilità geologica potenziale e pericolosità idraulica. Il PTCP, sulla base del proprio quadro conoscitivo, integra le disposizioni dei PAI evidenziando le ulteriori aree caratterizzate da fenomeni di dissesto idrogeologico, di instabilità geologica potenziale e pericolosità idraulica.

In tali aree, le trasformazioni e le utilizzazioni del territorio devono essere sottoposte a vincoli, limiti e condizioni che derivano:

- dalle esigenze della difesa del suolo e dalla tutela della integrità fisica del territorio;
- dalle caratteristiche morfologiche e geologiche dei terreni, che rendono incompatibile il processo di trasformazione;
- dalle caratteristiche della rete idrografica, delle sue relative pertinenze e condizioni di sicurezza idraulica;
- dalla presenza di fattori di rischio ambientale e idrogeologico per le attività e le opere della sfera antropica.

I comuni, qualora propongano trasformazioni urbanistiche che riguardano le aree indicate dal PTCP, devono effettuare opportune indagini al fine di valutare la sostenibilità delle previsioni di piano, e devono definire di conseguenza le condizioni, i limiti e le opere di mitigazione relative alle trasformazioni fisiche e funzionali ritenute ammissibili.

Vulnerabilità degli acquiferi. Nelle aree ad elevata e significativa vulnerabilità intrinseca delle acque sotterranee, gli strumenti urbanistici comunali devono valutare i rischi di inquinamento derivanti dalle attività insediate e insediabili, indicando le eventuali mitigazioni necessarie a escludere o ridurre gli impatti critici.

- escludendo la localizzazione di insediamenti;
- sulla consistenza dei carichi urbanistici e secondariamente sulla realizzazione di idonee opere di urbanizzazioni e interventi di mitigazione anche con riferimento alla idoneità e adeguatezza dell'intero sistema fognante. Nelle aree già urbanizzate si dovranno valutare l'insieme di tali opzioni.

Erosione costiera. L'arretramento della linea di costa costituisce, nel lungo periodo, un elemento di progressivo e crescente rischio per gli insediamenti antropici e il processo di urbanizzazione della costa ed la progressiva saturazione del fronte mare nelle aree urbane costituisce, al contempo un "irrigidimento" del naturale processo di evoluzione della linea di costa. Il PTCP assume pertanto il principio di cautela della riduzione del rischio limitando i nuovi insediamenti urbani in tali aree e attivando misure di programmazione e pianificazione orientate alla riqualificazione dei tessuti urbani costieri, alla esclusione di nuove insediamenti urbani e turistici sulla linea di costa non ancora urbanizzata, a promuovere il recupero ambientale e paesaggistico delle aree rurali costiere.

Le tavole contraddistinte con la lettera A riportano le aree caratterizzate da fenomeni di dissesto idrogeologico, di instabilità geologica potenziale e pericolosità idraulica.

Nel titolo II delle norme sono contenute le relative direttive e prescrizioni alla pianificazione comunale e di settore.

La tutela dell'identità culturale nel PTCP

Il PTCP persegue la finalità di assicurare la tutela dei beni ambientali e paesaggistici di matrice naturale e antropica presenti sul territorio provinciale, recependo e integrando la disciplina del vigente piano paesaggistico regionale (PUTT/P).

Quest'ultimo individua gli elementi paesaggistici e le relative "aree annesse" (assimilabili a fasce e ambiti di rispetto) per i quali stabilisce specifiche norme di tutela e assegna ai comuni il compito di verificare l'individuazione dei beni compiuta alla scala regionale.

Il PTCP, sulla base del proprio quadro conoscitivo, arricchisce e specifica i contenuti del PUTT/P, sia precisando l'individuazione dei beni, sia individuando ulteriori categorie di elementi che caratterizzano il paesaggio provinciale.

I comuni:

- *possono* utilizzare gli elementi ricognitivi e interpretativi contenuti nel PTCP, e in particolare le indicazioni delle tavole contrassegnate con la lettera B, assumendoli come riferimento per effettuare le verifiche richieste dal PUTT/P;
- *devono* assumere le indicazioni relative agli ulteriori beni individuati dal piano provinciale come "invarianti" da sottoporre a tutela nella componente strutturale dei PUG.

Gli strumenti urbanistici comunali possono a loro volta integrare la disciplina del PTCP, proponendo precisazioni, correzioni e integrazioni agli elenchi dei beni e alle relative perimetrazioni, attraverso una ricognizione più approfondita sul territorio di competenza. Tali proposte sono oggetto di valutazione in sede di conferenza di pianificazione.

Ulteriori invarianti

La pianificazione comunale deve assumere come 'invarianti' altri elementi territoriali che, per caratteri e funzione, hanno una rilevanza sovracomunale. Tali elementi, indicati dal PTCP nelle tavole contrassegnate dalla lettera C, sono riconducibili a tre grandi categorie

- poli e nodi specializzati;
- attrezzature e spazi collettivi di interesse sovracomunale (dotazioni territoriali);
- infrastrutture di trasporto.

I *poli e nodi specializzati* sono le parti del territorio ad elevata specializzazione funzionale nelle quali sono concentrate funzioni strategiche o servizi caratterizzati da forte attrattività di persone e merci e da un bacino di utenza di carattere sovracomunale, tali da comportare un impatto significativo sui sistemi della mobilità e conseguentemente ambientale e insediativo a scala territoriale di rilevanza sovracomunale.

I *poli specializzati* riconosciuti dal PTCP sono:

- gli insediamenti produttivi di livello sovracomunale le ASI, in base alla l.r. n. 2 del 2007, nonché ulteriori insediamenti produttivi aventi analoghe caratteristiche di estensione, collocazione e rilevanza per la produzione;
- il polo estrattivo di Apricena e le Saline di Manfredonia;

I *nodi specializzati* riconosciuti dal PTCP sono:

a) nodi afferenti al sistema della produzione e al commercio:

- centri congressi e centri direzionali e fieristici ed espositivi di livello sovralocale;
- centri commerciali o parchi ad essi assimilati, con grandi strutture distributive in sede fissa e del commercio all'ingrosso;

b) nodi afferenti al sistema dei trasporti:

- aree per la logistica la servizio della produzione e del commercio;
- aeroporti, porti e stazioni ferroviarie principali del sistema ferroviario nazionale e regionale;

- centri intermodali e attrezzature per l'autotrasporto;
- c) nodi afferenti ai servizi alla persona e alla pubblica amministrazione:
 - poli tecnologici, università e centri di ricerca scientifica;
 - poli spettacolo e ricreativi a grande concorso di pubblico;
- d) nodi afferenti al turismo e/o alla ricreazione ad elevata partecipazione di pubblico: - strutture per manifestazioni sportive e spettacoli a elevata partecipazione di pubblico.
 - parchi tematici e ricreativi;

Le *attrezzature e gli spazi collettivi* di interesse sovracomunale sono dotazioni territoriali pubbliche destinate a soddisfare un bacino di utenza più ampio dei confini amministrativi comunali e sono costituite dalle attrezzature sanitarie e ospedaliere, dalle strutture per la istruzione superiore, dalle sedi direzionali della pubblica amministrazione sovracomunale, della amministrazione della giustizia, dagli impianti e opere pubbliche destinate ad attività culturali a grande concorso di pubblico.

Le attrezzature individuate dal PTCP sono:

- poli tecnologici, università e centri di ricerca scientifica;
- poli sanitari e ospedalieri;
- poli culturali;
- poli amministrativi.

Le *infrastrutture di trasporto* di rilevanza sovracomunale individuate dal PTCP, specificando il corrispondente livello gerarchico, sono:

- a) mobilità ferroviaria:
 - rete di collegamento regionale e nazionale;
 - rete complementare dedicata al servizio ferroviario provinciale
 - stazioni principali / nodi di interscambio;
 - stazioni secondarie e fermate;
- b) mobilità viaria:
 - rete di collegamento regionale e nazionale;
 - rete di accessibilità territoriale, primaria e secondaria;
 - rete complementare di rango provinciale;
- c) mobilità acqua:
 - porti connessi alla rete del TPL;
 - approdi;
- d) mobilità aerea:
 - aeroporto Gino Lisa;
 - altri aeroporti;
 - elisuperfici;
- e) sistema dei servizi di trasporto collettivo urbano ed extraurbano;
- f) rete dei principali percorsi ciclabili extraurbani intercomunali;
- g) principali nodi di scambio intermodale tra le reti ed i servizi di cui sopra.

I comuni possono precisare l'individuazione delle invarianti sopra elencate e possono

consentire autonomamente interventi di consolidamento, miglioramento e razionalizzazione. Interventi di maggiore rilevanza, quali rilocalizzazioni, ampliamenti e nuove localizzazioni, richiedono l'intesa preventiva con la Provincia di Foggia, in coerenza con le scelte del presente piano.

I contesti territoriali

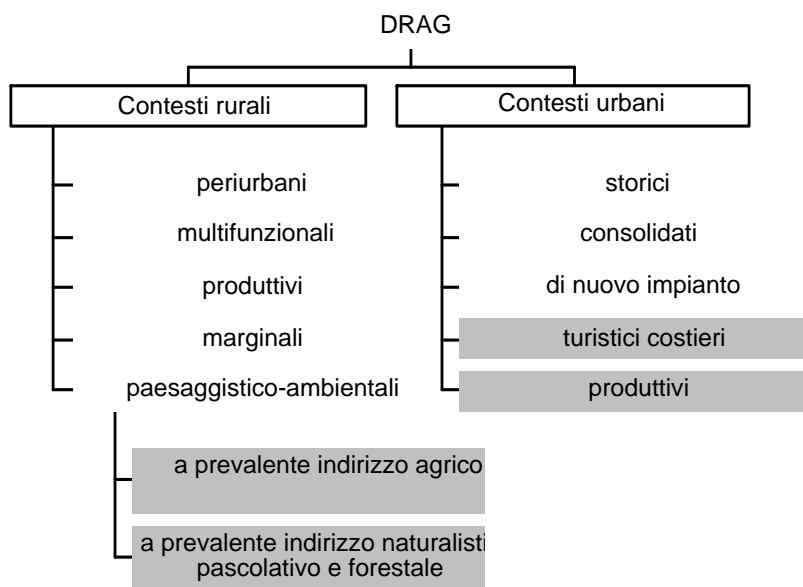
Secondo il DRAG i “contesti territoriali” sono le

parti del territorio connotate da uno o più specifici caratteri dominanti sotto il profilo ambientale, paesistico, storico-culturale, insediativo, infrastrutturale, e da altrettanto specifiche e significative relazioni e tendenze evolutive che le interessano.

I piani urbanistici comunali, nella loro componente strutturale, devono stabilire per ciascuno dei contesti individuati

modi differenziati di tutela, valorizzazione e riqualificazione del territorio, coerenti con i relativi caratteri, valori e processi di trasformazione e con le indicazioni scaturite dalla Valutazione Ambientale Strategica. Pertanto per ciascun contesto potranno essere indicati rischi e opportunità, desunti proprio dagli specifici caratteri dominanti e tendenze rilevate, che saranno utili alla definizione degli obiettivi e dei criteri di progettazione del PUG.

La definizione dei contesti riveste un'importanza fondamentale per la pianificazione comunale. Il PTCP fornisce, a questo proposito, indirizzi e direttive volte ad armonizzare le scelte della pianificazione comunale, al fine di assicurare la necessaria omogeneità dei criteri di individuazione dei contesti, nonché dei relativi livelli di tutela, in relazione agli obiettivi e alle finalità stabilite per la provincia nel suo complesso, ovverosia per ambiti sovracomunali.



Per questa ragione il PTCP sviluppa le indicazioni del DRAG regionale e individua le 'categorie' di contesti, urbani e rurali, che i piani comunali sono chiamati ad individuare sul proprio territorio. Fornisce altresì nelle proprie tavole una prima indicazione di massima dei contesti, a partire da una lettura omogenea sul territorio provinciale. Ciascun comune può, in base ad indagini effettuate a scala di maggior dettaglio, sviluppare, integrare e modificare le indicazioni del PTCP in relazione alle caratteristiche peculiari del proprio territorio.

Il PTCP introduce alcune categorie di contesti territoriali, ulteriori rispetto a quelle citate nel DRAG, definite in relazione ad alcune specificità del territorio provinciale che necessitano di essere riconosciute e disciplinate dalla pianificazione comunale con particolare attenzione:

- *contesti rurali paesaggistico-ambientali a prevalente indirizzo agricolo*, caratterizzati dalla presenza di aree agricole e zootecniche storicamente consolidate, legate a coltivazioni arboree tradizionali (in prevalenza oliveto, ma anche vigneto), di cui si riconosce il valore ambientale e paesaggistico in relazione a specifici caratteri identitari dei luoghi (come nelle corone periurbane dei centri appenninici e nei versanti collinari che delimitano i laghi costieri);
- *contesti turistici costieri*, costituiti da ampie porzioni di territorio limitrofe alla linea di costa e destinate, in modo pressoché esclusivo, a strutture ricettive;
- *contesti urbani produttivi*, in genere caratterizzati da grandi estensioni e condizioni di degrado o incompiutezza.

Analogamente a quanto già ricordato per le invariati, anche per i contesti il PTCP ricerca un equilibrio tra il riconoscimento dell'autonomia comunale nella determinazione delle scelte urbanistiche e la necessità di assicurare coerenza complessiva alle scelte, evitando che le decisioni comunali possano contraddire gli obiettivi assunti dal piano provinciale, impedire la realizzazione delle proposte, produrre effetti indesiderati alla scala di area vasta.

6.2. LA SFIDA DEL COORDINAMENTO

Il coordinamento delle iniziative dei comuni e degli altri soggetti che hanno competenza nelle materie riconducibili al governo del territorio richiede di esercitare, attraverso il PTCP, una funzione di regia delle iniziative e di stimolo alla concertazione e alla cooperazione. Sulla base dell'esperienza ormai ventennale di pianificazione provinciale possiamo affermare che la prima funzione sconta la 'debolezza' delle province all'interno del sistema istituzionale. Altrettanto noti sono i limiti connessi con un approccio esclusivamente volontario alla concertazione e alla cooperazione: non di rado gli opportunismi locali hanno portato alla proliferazione di tavoli e conferenze inconcludenti, oppure hanno svuotato di significato gli accordi e le intese, limitandosi a ratificare la sommatoria delle singole esigenze. Consapevoli di queste difficoltà, riteniamo comunque indispensabile riproporre con forza, nel PTCP, il tema dell'intercomunalità.

Le *strategie* illustrate nelle tavole S1 e S2 e descritte in questa relazione costituiscono il primo punto sul quale il PTCP stimola le più ampie forme di collaborazione.

Il riconoscimento e la descrizione dei 16 *ambiti paesaggistici* costituiscono la seconda indicazione che può essere utilizzata per promuovere progetti condivisi fra più comuni che traggano fondamento dalle specificità del territorio. Si tratta, al momento, di un'intuizione che merita di essere sviluppata ulteriormente, e certamente farà molto in questo senso il futuro piano paesaggistico regionale, destinato a prevalere – per questi aspetti – sul piano provinciale.

Infine, il PTCP individua sette luoghi della provincia nei quali intervenire mediante un complesso di iniziative che richiedono, per la loro definizione e attuazione, il concorso e l'azione coordinata della Provincia, di uno o più comuni, e di altri enti pubblici. La trasformazione di queste aree investe alcune tra le questioni decisive per realizzare gli obiettivi posti dal piano e imprimere un diverso orientamento allo sviluppo socio-economico della provincia:

- la riqualificazione delle aree costiere contermini ai laghi costieri e alle saline, vero e proprio banco di prova per una pianificazione che voglia mettere a fondamento delle proprie scelte le qualità peculiari del territorio;
- la promozione di alcuni interventi di infrastrutturazione della fascia costiera che possano fungere da volano per innalzare la qualità dell'offerta turistica (il treno-tram costiero da Rodi a Peschici e Vieste);
- la riqualificazione e lo sviluppo delle principali aree produttive, al fine di assicurare adeguate connessioni e accessibilità alle grandi reti di trasporto, presenza di servizi (in particolare della logistica e del terziario), qualità ambientale.

Per assicurare la necessaria integrazione delle iniziative, il PTCP prevede la formazione di uno strumento *ad hoc* - il *piano operativo integrato (POI)*– da definirsi con il concorso di più soggetti e approvare con un apposito accordo di programma.⁹ Per ciascun POI, sono indicati gli obiettivi e i contenuti di larga massima, rimandando al confronto con tutti i soggetti coinvolti (dal Parco al consorzio ASI, dai gestori delle reti di trasporto agli enti locali) le necessarie specificazioni e verifiche.

6.3. RICOMPORRE IL GOVERNO DEL TERRITORIO

Come è noto, l'unitarietà del territorio rende indispensabile la ricomposizione del governo delle trasformazioni, ma la pianificazione territoriale sconta una rilevante frammentazione delle competenze.

Perché il PTCP costituisca uno strumento di effettivo coordinamento di tutte le iniziative che coinvolgono la Provincia, non si può confidare esclusivamente sulla potestà che gli è

⁹ L'accordo di programma viene ricondotto all'originaria funzione di strumento *attuativo* per la realizzazione di interventi complessi che richiedono il concerto dell'azione di più soggetti pubblici.

riconosciuta in forza di legge. La “forza” del PTCP è direttamente proporzionale alla volontà, da parte dell’Amministrazione provinciale, di utilizzarlo come riferimento per territorializzare le proprie politiche e le proprie iniziative. Il valore aggiunto del piano risiede, infatti, nella rappresentazione territorializzata delle risorse, delle criticità, delle opportunità di trasformazione e delle esigenze di tutela. In questo senso, può costituire un utile strumento di verifica per indirizzare le politiche di spesa, per orientare e selezionare i progetti di iniziativa provinciale, per esprimere i pareri richiesti, assicurando uniformità dei giudizi e finalizzazione delle azioni.

Nel piano viene suggerito un percorso per utilizzare il PTCP con questa finalità. Contestualmente alla definizione degli strumenti di programmazione dello sviluppo locale e/o delle opere pubbliche, la Giunta provinciale approva un documento di programmazione con il quale individua:

- criteri per l’esercizio di funzioni amministrative provinciali in coerenza con gli obiettivi e le indicazioni del PTCP;
- le azioni riferite a settori di competenza provinciale, con particolare riferimento a turismo, beni culturali, agricoltura, ambiente, che attuano gli obiettivi e le scelte del PTCP, stabilendo adeguati principi di raccordo con il PTCP;
- i POI da attuare nel periodo considerato, specificando le risorse a ciò destinate e i soggetti coinvolti;
- le ulteriori misure, consistenti in dispositivi e regole di carattere normativo e gestionale, che facilitino e incentivino l’attuazione delle politiche territoriali stabilite nel PTCP.

Il quadro conoscitivo del PTCP, in relazione alle funzioni di interesse provinciale, può essere costantemente sviluppato e messo a disposizione di tutti i settori della provincia.

6.4. PIANO E PIANIFICAZIONE

Per un efficace governo del territorio non è sufficiente redigere un piano. Altrettanto importante è seguire giorno per giorno le trasformazioni fisiche e funzionali del territorio per conoscerle, interpretarle, indirizzarle, disegnarne il futuro correggendo man mano le non desiderate anomalie.

Per svolgere l’attività di pianificazione in modo continuo occorre un rilevante impegno ed è essenziale che il potere pubblico disponga di una struttura tecnica adeguata: professionalmente qualificata, motivata, adeguatamente attrezzata, disposta a collaborare con l’insieme della struttura dell’Amministrazione provinciale, consapevole dell’autonomia culturale e tecnica del suo ruolo.

Come sottolineato in precedenza, l’attuazione del piano passa innanzitutto attraverso un dialogo permanente con i comuni, per indirizzare l’attività di redazione dei piani comunali e predisporre i piani operativi integrati. Non meno importante è interagire con i soggetti che esprimono una parte consistente degli interessi generali: la Regione – innanzitutto – e gli altri soggetti del settore pubblico come i Consorzi di bonifica, il Consorzio ASI, le Autorità di bacino, le Autorità d’ambito, le associazioni intercomunali, le Comunità montane e così

via. Particolare rilievo assumono, in quest'ambito, il confronto e la collaborazione con l'Ente Parco nazionale del Gargano, il cui territorio è parte cospicua di quello provinciale e i cui poteri potrebbero, in teoria, sovrapporsi e contrapporsi a quelli delle autonomie locali. Allo stesso tempo, è utile dialogare con le associazioni di cittadini e di categorie economiche, di cui è utile ascoltare la voce, per registrarne e valutarne le attese, le opportunità e disponibilità, le soluzioni eventualmente prospettate.

Infine, la direttiva comunitaria (e il buon senso) richiedono di porre grande attenzione al monitoraggio delle scelte. Nel caso dei piani urbanistici, il monitoraggio può essere finalizzato a diversi obiettivi:

- ottenere le informazioni che servono per adeguare il piano "in corso d'opera";
- ottenere le informazioni che servono per comprendere l'efficacia delle politiche intraprese e, se necessario, per rivederle;
- comunicare i risultati ottenuti e sottoporli al giudizio dei cittadini.

Il monitoraggio non può consistere – banalmente – nella ricognizione dello stato di attuazione, bensì richiede una periodica revisione del quadro conoscitivo, la più completa possibile. Il concorso di tutti i settori delle diverse amministrazioni pubbliche che producono informazioni territoriali è necessario, ma non sufficiente se non si dispone della capacità di sistematizzare e utilizzare in modo mirato la mole di informazioni disponibili. Queste ultime dovranno essere impiegate per scongiurare che decisioni successive – quand'anche perfettamente giustificate e coerenti al loro interno – mettano a soqquadro i presupposti e la coerenza complessiva del piano generale.