

# **IL P.T.C.P. DELLA PROVINCIA DI FOGGIA**

(a cura dell'Arch. Stefano Biscotti Dirigente Settore pianificazione territoriale Provincia di Foggia)

## **IL QUADRO CONOSCITIVO**

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.

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.

Nella redazione del PTCP di Foggia 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*, ([www.territorio.provincia.foggia.it](http://www.territorio.provincia.foggia.it)) 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.

Le banche dati sono organizzate in dati cartografici secondo i cinque principali sistemi oggetto di indagine del piano:

- sistema idro-geo-morfologico, sistema insediativo e beni culturali, sistema agroforestale e del paesaggio, sistema della mobilità e sistema socio-economico.

Il Quadro conoscitivo è quindi costituito dalle seguenti Monografie di Settore:

- Analisi fisica integrata del territorio della Provincia di Foggia;
- Analisi delle risorse agroforestali e dei paesaggi rurali della Provincia di Foggia;
- Sistema della mobilità;
- Struttura socio-economica della Provincia di Foggia;
- Monografia relativa ai beni culturali

Gli studi di settore sono affidati ai seguenti professionisti:

- dott. Antonio di Gennaro, responsabile dello svolgimento coordinato delle analisi sul sistema agroforestale e sul paesaggio;
- prof. Luigi Pennetta, responsabile dello svolgimento coordinato delle analisi sul sistema idrogeomorfologico;
- prof. Saverio Russo, prof. Pasquale Dal Sasso e arch. Gianfranco Piemontese, responsabili dello svolgimento coordinato delle analisi sul sistema beni culturali e sistema insediativo);

- ing. Stefano Ciurnelli, responsabile dello svolgimento coordinato delle indagini sul sistema della mobilità;
- Gianfranco Viesti responsabile dello svolgimento coordinato delle indagini sul sistema socio-economico e della loro funzionalizzazione alle scelte del piano.

Con il coordinamento scientifico del prof. Edoardo Salzano in collaborazione con il dott. Mauro Baioni. Il prof. Luca De Lucia e l'arch. Maurizio Sani hanno curato la parte normativa del Piano.

L'ufficio di piano (ing. Giovanna Caratù, arch. Cosmo Damiano Lovascio e arch. Maria Vitale) 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;
- agli studi di fattibilità, ai programmi complessi e agli altri strumenti della programmazione integrata.
- ai piani comunali in corso di formazione;

## **DALLE CONOSCENZE ALLE SCELTE - IL QUADRO INTERPRETATIVO**

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.

Per rendere il più trasparente possibile il percorso che dalle analisi conduce alla definizione delle scelte, si è tentato di evidenziare i punti di forza e debolezza, le opportunità e i rischi. Attraverso l'interpretazione logica delle indicazioni degli esperti di settore sono state evidenziate le risorse e le criticità presenti nel territorio foggiano.

## **LE PRINCIPALI RISORSE**

### **Risorse del sistema paesaggistico, ambientale e culturale**

#### **Ecosistemi di particolare pregio.**

*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.**

*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.**

*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 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**

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; 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.*

## **LE PRINCIPALI CRITICITÀ'**

### **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 la maggior parte dei dissesti regionali, interessando in particolare il Subappennino Dauno.

*Elevata vulnerabilità delle risorse idriche*

*Aree storicamente esondate e aree potenzialmente inondabili.*

*Coste in erosione*

### **Criticità del sistema insediativo**

*Aumento del territorio urbanizzato in rapporto alla variazione di popolazione*

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.

*Aree produttive critiche per mancanza di intermodalità*

*Ambiti, nodi e tratte critiche della rete di infrastrutture dei trasporti.*

*Scarsa dotazione di servizi di base.*

*Spopolamento.*

## **LE SCELTE DI PIANO**

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 possono rappresentare un'occasione di sviluppo per la provincia di Foggia sono:

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

### **Il sistema delle qualità del territorio - Tavola S1 - Parte II Titolo I delle Norme**

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.

### **La tutela dell’integrità fisica**

Il PTCP persegue la finalità di eliminare, o ridurre, il rischio naturale negli insediamenti antropici esistenti, assumendo il principio di indirizzare le nuove trasformazioni o le utilizzazioni verso aree che comportino la diminuzione o meglio l’eliminazione 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 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.

#### *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.

### **La tutela dell'identità culturale**

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.

### **Assetto del territorio**

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 acquea:

- 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 invariante 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.

**Nella Tavola S2** sono sintetizzate le linee di intervento relative al sistema della Mobilità e sue principali connessioni con il Sistema insediativo.

### **ATTUAZIONE DEL PTCP**

Il PTCP individua i 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. 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.