

**ABITARE L'ITALIA
TERRITORI, ECONOMIE, DISEGUAGLIANZE**



XIV CONFERENZA SIU - 24/25/26 MARZO 2011

**Migliaccio A. La costa pugliese tra istanze di
valorizzazione e tutela. Il Progetto
Territoriale sui paesaggi costieri
nella Proposta di PPTR della
Regione Puglia**

www.planum.net
ISSN 1723-0993

LA COSTA PUGLIESE TRA ISTANZE DI TUTELA E DI VALORIZZAZIONE.

Il Progetto Territoriale sui paesaggi costieri nella Proposta di PPTR della Regione Puglia

Anna Migliaccio*

(*) Università degli Studi di Napoli Federico II - CdL UPTA
Università degli Studi della Basilica - FdA Matera
e-mail: anna.migliaccio@gmx.net

Abstract

In Puglia i valori patrimoniali costieri hanno conservato una notevole consistenza quantitativa e qualitativa, anche per il ritardo con cui è avvenuto lo sviluppo turistico. A tale patrimonio è del resto legata la recente “scoperta” turistica della regione a livello nazionale ed internazionale. A fronte di ciò diventa necessario mettere a punto strategie di trasformazione dello spazio costiero capaci di bilanciare istanze di tutela e di valorizzazione. La Proposta di Piano Paesaggistico Territoriale Regionale della Puglia (2010) ha l'obiettivo di contrastare l'attuale tendenza alla banalizzazione e artificializzazione dei paesaggi naturali, rurali e urbani costieri attraverso uno specifico Progetto Territoriale basato su un approccio integrato e multisettoriale alla pianificazione strategica, in consonanza con gli orientamenti comunitari e i principi dell'Integrated Coastal Zone Management.

Atelier 4: *Sostenibilità e ambiente*

parole chiave: *paesaggi costieri; pianificazione paesaggistica; turismo sostenibile.*

1. L'umanizzazione della costa

Dal secondo dopoguerra, come in altre parti del Mediterraneo, i territori costieri pugliesi hanno rappresentato la scena di una trasformazione insediativa senza precedenti¹. Tratti consistenti di litorali, lungamente disabitati, sono stati occupati da un *continuum* edilizio formato da un nuovo catalogo di oggetti: case per le vacanze, condomini, alberghi, villaggi turistici, campeggi, parcheggi, etc. Specie nelle aree contraddistinte da maggiore attrattività turistica, l'edificazione è esplosa lungo il bordo costiero sciattamente e con indifferenza verso i valori paesaggistici presenti. Il fenomeno non ha risparmiato neanche le aree naturali protette, con la distruzione di ampie zone di macchia mediterranea e pineta, e la frammentazione o addirittura l'obliterazione dei cordoni dunari.

Buona parte delle nuove “marine” sono state costruite in fretta e in economia di mezzi, sono prive di qualità architettonica e urbana e presentano forti carenze di servizi

¹ Sulla trasformazione storica dei territori costieri pugliesi si veda il saggio di Migliaccio e Salvemini (*in press*). Per una lettura delle trasformazioni nella contemporaneità si veda il testo a cura di Mininni (2010).

e infrastrutture. Il risultato è stato la creazione di una periferia balneare² a servizio delle esigenze temporanee di un turismo di prossimità, a monovalenza balneare e fortemente stagionalizzato che, per periodi brevi e intensi, mette a dura prova il sistema ambientale e infrastrutturale locale. Non minore carico sull'ambiente rappresentano gli insediamenti turistici pianificati come i villaggi turistici e i complessi alberghieri che, tranne poche eccezioni, sono stati concepiti come vere e proprie *enclave*, connotate da tipologie edilizie e urbanistiche estranee al contesto.

Nei territori costieri storicamente abitati della Puglia Centrale si registra la lenta saldatura delle antiche città-porto, un tempo ben distanziate le une dalle altre da ampi brani di paesaggio rurale in forma di piantata olivetata e orti irrigui. Il rischio, in questo caso, è la formazione di un'unica conurbazione lineare litoranea da un milione di abitanti, con la perdita dei pregevoli paesaggi rurali che storicamente caratterizzavano questo contesto.

Problemi specifici presentano altri grandi centri costieri pugliesi, come Taranto, Brindisi e Manfredonia, dichiarate fin dagli anni '90 aree ad alto rischio ambientale a causa degli effetti nefasti delle attività produttive, collocate fatalmente in riva al mare, secondo una consuetudine che ha caratterizzato le politiche di sviluppo economico per il sud Italia nel dopoguerra. Taranto, città-fabbrica mediterranea, è il caso emblematico e tragico di una stagione economica che ha sacrificato il patrimonio culturale e ambientale locale in cambio di posti di lavoro, senza peraltro riuscire a frenare i flussi migratori verso il nord³.

2. Il modello turistico pugliese

Non vi è dubbio che, negli ultimi decenni, un forte agente di trasformazione ed omologazione dei paesaggi costieri pugliesi sia stato soprattutto lo sviluppo turistico. E' soprattutto il segmento balneare ad attrarre sempre più turisti. I dati più recenti evidenziano una considerevole crescita di arrivi e presenze tanto interni che stranieri, malgrado la crisi economica che morde e la retrocessione dell'Italia al quinto posto tra le mete più ambite a livello mondiale. Secondo i dati diffusi dall'Osservatorio Regionale del Turismo, nell'ultimo quinquennio, gli arrivi sono aumentati del 20% e le presenze del 16%. Nel solo 2010, la crescita è stata rispettivamente del 4% (+3.100.000 arrivi) e del 6% (13.220.000 presenze) in rapporto all'anno precedente. Analogamente l'incremento dell'incidenza degli arrivi stranieri, che nel 2005 erano il 10% del totale e nel 2010 il 15%.

Di fronte a questi dati, che fanno gioire operatori locali e politici, diventano quanto mai necessarie politiche e azioni per la tutela del patrimonio paesaggistico costiero. Quello pugliese è infatti un modello turistico che mette a dura prova il sistema ambientale e infrastrutturale locale. Non di rado, i nuovi insediamenti turistici sono stati realizzati illegalmente e/o in assenza di strumenti urbanistici e sono stati poi condonati

² Il termine "periferia" acquista, in questo contesto, una doppia valenza semantica: spaziale, perché le nuove "marine" rappresentano nella maggior parte dei casi propaggini di centri urbani costieri consolidati o gemmazioni di centri storici sub-costieri; temporale, perché i nuovi insediamenti sono abitati solo per poche settimane all'anno, risultando di fatto periferici rispetto alle vite di coloro che li frequentano d'estate.

³ Cfr. Migliaccio (2010).

dietro pagamento di qualche onere di urbanizzazione che non è certo bastato a restituire qualità urbana a insediamenti costruiti in fretta e male. I comuni turistici costieri, del resto, possono contare poco sul maggior gettito fiscale derivante dalla crescita del settore: di regola, il turismo d'appartamento – rispetto al quale la Puglia detiene il primato nazionale insieme alla Sicilia – rappresenta infatti una pratica economica per lo più sommersa. L'evasione fiscale nel settore non è facilmente quantificabile: nelle località di maggior richiamo, nei periodi di punta estivi, è stato stimato che il numero delle presenze effettive arrivi ad essere almeno 6-7 volte il totale effettivamente registrato (Gismondi e Russo, 2007). Lo stesso tentativo di rispondere alla crescente domanda di ricettività con la diffusione del B&B, a fronte di una dotazione ricettiva nel settore alberghiero piuttosto limitata, costituisce un punto di debolezza del sistema perché spesso non serve altro che come espediente per fornire normali servizi di ricezione turistica, eludendo il pagamento degli oneri fiscali necessari per sostenere i costi che gli importanti carichi turistici estivi comportano per il sistema complessivo.

A peggiorare la situazione si aggiungono i tagli draconiani alle finanze locali operati dalle ultime finanziarie, con il risultato che i comuni tendono a rilasciare il maggior numero possibile di permessi di edificazione per poter rastrellare fondi e fronteggiare finanche le spese correnti. Se, come è prevedibile, gli attuali trend di crescita saranno confermati nei prossimi anni, l'aumento di vani comporterà un incremento di presenze turistiche e, dunque, più servizi da erogare e infrastrutture da costruire da parte dei comuni coinvolti. La situazione attuale rappresenta, quindi, un pericoloso circolo vizioso, che in qualche decennio rischia di condurre all'esaurimento e al degrado primariamente delle risorse naturali e culturali che sono alla base dell'attuale indice di gradimento.

A fronte di tale scenario pessimistico, resta tuttavia la considerazione che, dato il ritardo con cui è avvenuto lo sviluppo del turismo, in Puglia, i valori patrimoniali, per l'alta rilevanza e diversificazione dei paesaggi costieri naturali e urbani storici, hanno conservato una consistenza quantitativa e qualitativa che supera di gran lunga gli effetti negativi dovuti ai nuovi detrattori di paesaggio. Questo ritardo storico rappresenta a tutti gli effetti una risorsa per il futuro, anche in considerazione del fatto che la domanda turistica si va profondamente evolvendo verso la ricerca di un turismo più consapevole, attento ai patrimoni ambientali, paesaggistici e culturali locali, ad una fruizione più articolata anche dei territori dell'entroterra.

3. Il contesto normativo nazionale e locale

In Puglia, salvo recenti tentativi, non esiste una tradizione consolidata di pianificazione delle aree costiere, né una particolare attenzione agli ambiti costieri all'interno degli strumenti tradizionali di pianificazione⁴. Si tratta di un'anomalia data la rilevante estensione della linea di costa e in considerazione del fatto che l'amministrazione regionale si era dotata, fin dal 1980, di una legge regionale che vietava esplicitamente "qualsiasi opera di edificazione entro la fascia di 300 metri dal confine del demanio marittimo, o dal ciglio più elevato sul mare"⁵, anticipando di fatto le disposizioni che

⁴ Cfr. Martinelli N. (2010), in Mininni op. cit.: p. 76-77.

⁵ Art. 51 della L.R. sulla "Tutela e uso del territorio" n. 56 del 1980.

dopo pochi anni sarebbero state imposte su tutto il territorio nazionale dal cosiddetto decreto Galasso.

Dal 2001, l'amministrazione regionale si è concentrata soprattutto sul governo delle aree demaniali, obbligando le municipalità a dotarsi di Piani Comunali delle Coste al fine di regolare l'uso delle aree specificamente destinate ad usi turistico-balneari⁶. Al 2006 risale, invece, la nuova legge in materia di demanio marittimo⁷ che prevede l'elaborazione di un Piano Regionale delle Coste (PRC), cui è assegnato il compito di fornire indirizzi a Piani Comunali delle Coste nella direzione di una maggiore integrazione. Il PRC, oggi in via di approvazione, suddivide le aree demaniali in nove categorie a seconda del livello di sensibilità ambientale e della criticità all'erosione, prevedendo per ogni categoria specifiche regole per le concessioni demaniali.

Vi è però da dire che, pur puntando con decisione all'equilibrio tra salvaguardia ambientale e sviluppo delle attività turistico-balneari, questo nuovo strumento di governo dei territori costieri sconta il limite di poter normare solo gli usi della ormai sottile fascia costiera demaniale.

Un importante contributo alla tutela delle aree costiere è disceso negli anni dall'applicazione delle leggi nazionali per la tutela del paesaggio e delle aree naturali protette. Tra la fine degli anni '60 e gli anni '70, sono stati sottoposti a vincolo paesaggistico ampi brani di territori costieri secondo i dettami della L.1947/1939. Con la legge n. 431/1985, la tutela si è estesa, come è noto, dai beni di rilevanza estetico-culturale ai beni dotati di valori ambientali, con il risultato che le aree vincolate sono cresciute in numero ed estensione. Il "Piano Urbanistico Territoriale Tematico Paesaggio e Beni Culturali" della Puglia (PUTT/P), approvato nel 2000 con ben quindici anni di ritardo in applicazione della legge Galasso, ha riconosciuto l'intera costa come ambito distinto da tutelare, limitandosi tuttavia a vincolare una fascia omogenea di 300 m dalla battigia, con andamento parallelo al confine demaniale, ed escludendo i "territori costruiti".

Altro importante contributo alla tutela dei territori costieri è derivato dalla legislazione sulle aree naturali attraverso la quale molte aree costiere sono state tutelate come parchi o riserve nazionali e regionali (L. 394/1991), come siti della Rete Natura 2000 (Direttive 92/43/CEE e 79/409/CEE) oppure come aree umide (Convenzione di Ramsar).

Il risultato di quanto finora descritto è che oggi una considerevole estensione di territorio costiero pugliese è interessata da una fitta stratificazione di vincoli paesaggistici e naturalistici, a fronte di territori costieri "ordinari" quasi del tutto ignorati dalle azioni di tutela. Si è trattato, in ogni modo, di un approccio alla tutela esclusivamente vincolistico, settoriale e scarsamente integrato con le altre forme e livelli di pianificazione. L'apposizione di vincoli è servita certo a ridurre i danni, ma non a tutelare integralmente le aree di maggiore valore paesaggistico a causa dell'assenza di specifiche prescrizioni d'uso e grazie alla complicità delle amministrazioni locali che puntavano a tutti i costi – è il caso di dirlo – sullo sviluppo turistico della costa. Ad essere prese d'assalto sono state soprattutto le aree più accessibili, connotate da una morfologia sabbiosa; sono invece rimaste scarsamente edificate le aree meno

⁶ Delibera della giunta regionale n.319/2001.

⁷ L.R. n. 17/2006 "Disciplina della tutela e dell'uso della costa".

accessibili, caratterizzate da una morfologia rocciosa e/o dalla presenza di insediamenti militari o dalla sopravvivenza della grande proprietà fondiaria.

3. La Proposta di Piano Paesaggistico Territoriale Regionale

Nel corso del 2007, l'amministrazione regionale ha avviato l'elaborazione di un nuovo Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR) con l'esplicito obiettivo di sviluppare uno strumento capace di riconoscere i principali valori del territorio, di definirne le regole d'uso e di trasformazione e di stabilire le condizioni normative e progettuali per la costruzione del paesaggio. Il termine "territoriale", giustapposto al termine "paesaggistico", evidenzia la volontà di sviluppare uno strumento dalla forte connotazione strategica e progettuale, fino alla predisposizione di veri e propri progetti di territorio per il paesaggio regionale. Con questo obiettivo si è data grande importanza alle pratiche di co-pianificazione tra diversi livelli dell'amministrazione e all'integrazione degli aspetti paesaggistici nelle diverse politiche territoriali e urbanistiche e nelle politiche settoriali.

La filosofia del piano, coordinato da Alberto Magnaghi⁸ (1998, 2001, 2005, 2007) fa riferimento ad una nozione di paesaggio inteso come prodotto umano per eccellenza, esito evolutivo di dinamiche relazionali nelle quali le dimensioni dello spazio e del tempo sono indissolubilmente legate. Osservati da questa prospettiva, i paesaggi storici pugliesi sono stati considerati come un giacimento di saperi e di culture d'uso multiple del territorio. Prodotti nel tempo lungo della storia da coloro che li hanno abitati e che li abitano, essi costituiscono il patrimonio sul quale fondare un futuro durevole e sostenibile della Regione non solo dal punto di vista ambientale, territoriale e urbano, ma anche dal punto di vista sociale e culturale. Essi assumono, dunque, il valore di un patrimonio che deve essere continuamente riprodotto mediante azioni di conservazione, valorizzazione, riqualificazione e progetto.

La Proposta di PPTR è definito da tre componenti:

a) L' *"Atlante del Patrimonio Ambientale, Territoriale e Paesaggistico"* è stato pensato come uno strumento per la rappresentazione delle peculiarità dei paesaggi regionali e la produzione di conoscenza condivisa. Esso riconosce la diversità dei paesaggi pugliesi, descrivendone caratteri strutturali, valori e criticità, e individuando le regole fondamentali che ne hanno guidato la costruzione nel lungo periodo fino alla contemporaneità. Le cosiddette Regole Statutarie sono proposte come il punto di partenza, socialmente condiviso, che dovrà accomunare tutti gli strumenti pubblici di gestione e di progetto delle trasformazioni del territorio regionale.

b) Lo *"Scenario Paesaggistico"* prefigura il futuro di medio e lungo periodo del territorio pugliese attraverso la definizione di un sistema di obiettivi generali di carattere territoriale e paesaggistico che puntano con decisione allo sviluppo locale autosostenibile attraverso: i) la valorizzazione delle risorse endogene umane, istituzionali, produttive, ambientali, energetiche; ii) la riqualificazione dei paesaggi degradati della costa, della campagna, delle periferie urbane e degli insediamenti produttivi; iii) l'integrazione paesaggistica delle politiche agricole ed energetiche in una

⁸ Per l'Organigramma del gruppo di lavoro del PPTR confronta il sito <http://paesaggio.regione.puglia>.

prospettiva multifunzionale; iv) la valorizzazione dei paesaggi storico-culturali nell'ottica di un turismo responsabile; v) il coinvolgimento diretto degli abitanti nelle attività di pianificazione e gestione del paesaggio. Lo Scenario comprende cinque Progetti Territoriali per il Paesaggio Regionale, uno dei quali è dedicato specificamente ai paesaggi costieri⁹. Questi Progetti rappresentano i tratti essenziali degli assetti territoriali desiderabili rispetto a questioni specifiche in coerenza con gli obiettivi generali. Comunicati con un *visioning* disegnato, essi non descrivono direttamente delle norme, ma servono come riferimento strategico per avviare processi di consultazione pubblica, azioni, progetti e politiche, indirizzati. Lo scenario contiene anche delle Linee Guida, che sono documenti di carattere più tecnico, rivolti soprattutto a pianificatori e progettisti¹⁰. Lo Scenario contiene, infine, una raccolta di Progetti Sperimentali Integrati di Paesaggio, definiti in partenariato con oltre 50 tra amministrazioni locali, associazioni ambientaliste e culturali. Con tali progetti-pilota, la Proposta di PPTR ha scelto, dunque con decisione la strada della partecipazione degli abitanti alla costruzione del piano, aprendo un processo di gestione e produzione "sociale" del paesaggio già durante la fase redazionale.

c) Le "Norme Tecniche di Attuazione" definiscono le regole per la riproduzione del paesaggio. Questo *corpus* di indirizzi, direttive e prescrizioni d'uso dovrà avere un effetto immediato sull'uso delle risorse ambientali, insediative e storico-culturali pugliesi dopo l'approvazione della Proposta di PPTR. I destinatari delle norme sono sia le istituzioni sia i privati cittadini. Nello specifico, le istituzioni saranno chiamate ad adeguare nel tempo i propri strumenti di pianificazione e di programmazione (piani provinciali e comunali, piano di sviluppo rurale, piano delle infrastrutture, etc.) agli obiettivi di qualità paesaggistica individuati dalla Proposta di PPTR per i diversi ambiti paesaggistici regionali.

3.1 La Carta dei Paesaggi Costieri della Puglia

La costruzione dell'Atlante del Patrimonio Ambientale, Territoriale e Paesaggistico è stata contraddistinta da un approccio marcatamente multidisciplinare che ha condotto alla rappresentazione analitica e sintetica di tutte le componenti e le relazioni che connotano i complessi palinsesti paesaggistici pugliesi. Alla base di tale sforzo vi è la convinzione che la conoscenza e rappresentazione delle diversità e specificità dei paesaggi pugliesi, se opportunamente condivisa, sia una prima essenziale mossa strategica per contrastare il processo di banalizzazione e omologazione paesaggistica e territoriale in atto.

Particolare attenzione è stata dedicata alla rappresentazione dei circa 970 chilometri di costa pugliese attraverso l'elaborazione della *Carta dei Paesaggi Costieri*

⁹ I cinque Progetti Territoriali per il paesaggio hanno per tema: 1) La valorizzazione e riqualificazione integrata dei paesaggi costieri; 2) Il Patto città-campagna; 3) La rete infrastrutturale per la mobilità lenta; 4) La rete ecologica regionale; 5) I sistemi territoriali per la fruizione dei beni patrimoniali.

¹⁰ Le Linee Guida descrivono i modi corretti per guidare le attività di trasformazione del territorio che hanno importanti ricadute sul paesaggio. Esse hanno per oggetto: l'inserimento paesaggistico delle energie rinnovabili, la progettazione ecocompatibile delle aree produttive, l'organizzazione delle attività agricole periurbane, il restauro e il riuso dei manufatti in pietra a secco che infrastrutturano il paesaggio).

in scala 1: 50.000¹¹, al fine di evidenziare la rilevanza dei sistemi di beni patrimoniali presenti e la complessità e pluralità delle relazioni fisico-ambientali, ecologiche, storico-insediative, socio-economiche e culturali che insistono tra costa ed entroterra.

La fase di raccolta, analisi e valutazione dei dati ha confermato la forte differenziazione dei paesaggi costieri regionali, permettendo di individuare quattordici distinte Unità Costiere a profondità variabile, contrassegnate da caratteri strutturali, valori e criticità omogenei.



Fig. 1 - La Carta dei Paesaggi Costieri della Regione Puglia: le lagune di Lesina e Varano

La fase ricognitiva ha, in sostanza, confermato l'incostanza della profondità delle relazioni tra costa ed entroterra a livello regionale. Nello specifico, la profondità di ogni unità è stata individuata: i) sulla base di valutazioni inerenti i caratteri strutturali del tratto costiero analizzato e le relazioni fisico-ambientali, storico-insediative, socio-culturali tra costa ed entroterra nella lunga durata e nella contemporaneità; ii) sulla base di valutazioni inerenti le criticità ambientali esistenti (pericolosità idraulica, problemi di contaminazione salina delle acque di falda, rischio ambientale connesso alla presenza di attività produttive inquinanti); iii) in rapporto alla presenza di paesaggi rurali storici e aree ad alto grado di naturalità ritenute strategiche per la costruzione della rete ecologica regionale; iv) in rapporto alla preesistenza di vincoli paesaggistici che, come nel caso del Salento e del Gargano, penetrano verso l'entroterra anche per alcuni chilometri.

¹¹ La Carta, in 15 fogli, costituisce l'apparato iconografico della sezione dedicata ai paesaggi costieri nelle schede sugli undici Ambiti Paesaggistici, in cui il PPTR ha suddiviso il territorio regionale. La legenda della Carta è organizzata in quattro gruppi: il sistema fisico-ambientale, il sistema naturalistico, il sistema rurale, il sistema insediativo.

3.2 Il Progetto Territoriale per la Valorizzazione e la Riqualficazione integrata dei Paesaggi Costieri

Nella fase di costruzione dello Scenario Strategico si è assunto il problema della valorizzazione e riqualficazione dei paesaggi costieri come una questione cruciale per l'assetto futuro del territorio regionale, scegliendo di fronteggiarlo con uno specifico Progetto Territoriale di Paesaggio.

In coerenza con i quadri di conoscenze messi a punto con l'Atlante, sono stati individuati sedici *Paesaggi Costieri ad Alta Valenza Naturalistica*, a cui è stato associato un sistema di sei obiettivi operativi che, declinati in specifiche azioni e progetti, precisano e territorializzano sulla costa gli obiettivi generali dello Scenario Strategico.

SEI OBIETTIVI SPECIFICI PER I PAESAGGI COSTIERI DELLA PUGLIA

1. Il mare come grande parco pubblico

Destinare alla fruizione pubblica le aree costiere di valore paesaggistico ed ambientale, garantendone l'accessibilità con modalità di spostamento sostenibili.

2. Salvaguardare la diversità e la varietà dei paesaggi costieri storici

Tutelare e valorizzare le specificità e i caratteri strutturali dei centri e dei paesaggi costieri storici al fine di valorizzare le differenze locali e contrastare la banalizzazione ed omologazione dell'immagine costiera regionale.

3. Salvaguardare l'alternanza storica di spazi edificati e spazi aperti

Contenere il consumo di suolo per contrastare il processo di formazione di un'edificazione lineare continua lungo la costa. Salvaguardare e valorizzare le aree di maggior pregio naturalistico e i brani di paesaggio rurale storico, prevedendo ove necessario interventi di riqualficazione e rinaturazione, al fine di creare un sistema continuo di spazi aperti ad alto grado di naturalità per il potenziamento della resilienza ecologica dell'ecotono costiero e della connessione/connettività ecologica tra costa ed entroterra.

4. Riqualficare ecologicamente gli insediamenti turistici di recente formazione

Riqualficare gli insediamenti costieri di recente formazione a prevalente specializzazione turistico-balneare, migliorandone la qualità ecologica, paesaggistica, urbana e architettonica al fine di incrementare qualitativamente l'offerta ricettiva e la dotazione di spazi e servizi per il turismo e per il tempo libero.

5. Dare profondità alla costa, creando sinergie con l'entroterra

Incrementare l'offerta ricettiva a servizio della costa senza ulteriore aggravio di cubature, valorizzando il patrimonio edilizio urbano e rurale dell'entroterra e potenziando i collegamenti trasversali. Puntare a destagionalizzare i flussi, integrando territorialmente il turismo balneare con gli altri segmenti turistici (culturale, naturalistico, agriturismo, sportivo).

6. Decomprimere la costa attraverso progetti di delocalizzazione

Riduzione della pressione insediativa sugli ecosistemi costieri attraverso progetti di sottrazione dei detrattori di qualità paesaggistica, interventi di bonifica ambientale e riqualficazione/rinaturazione/ricostruzione dei paesaggi costieri degradati (dismissione di aree produttive incompatibili con l'ambiente marino-costiero, insediamenti turistici abusivi in aree di alto valore naturalistico e/o a rischio inondazione).

I sedici *Paesaggi Costieri* individuati sono ripartiti in due categorie:

- i *Paesaggi Costieri ad Alta Valenza Naturalistica da Valorizzare*, caratterizzati dal prevalere di elementi di naturalità e porzioni di paesaggio rurale storico in buono stato di conservazione, che necessitano di essere valorizzati attraverso un insieme coordinato di specifiche azioni, progetti e politiche;
- i *Paesaggi Costieri ad Alta Valenza Naturalistica da Riquilificare*, caratterizzati dal prevalere di condizioni di degrado e compromissione degli elementi di naturalità e dei brani di paesaggi rurali storici, che necessitano di essere riqualificati ed, in alcuni casi, ricostruiti attraverso un insieme coordinato di specifiche azioni, progetti e politiche.

Si tratterà, in primo luogo, di salvaguardare e valorizzare le aree inedificate di maggior pregio ancora presenti, prevedendo interventi di riqualificazione e interventi ricostruttivi con metodi e tecniche propri dell'ingegneria naturalistica e dell'architettura del paesaggio. Il fine ultimo è la creazione a scala regionale di un sistema continuo di spazi aperti ad alto grado di naturalità, finalizzato al potenziamento della connettività ecologica tra costa ed entroterra e, più in generale, al potenziamento della resilienza dell'ecotono costiero (*in primis* al ripristino dei sistemi naturali di difesa dall'erosione e dall'intrusione salina e dei meccanismi naturali di ripascimento degli arenili).

Ad essere in gioco è la salvaguardia dei caratteri territoriali storici della costa pugliese come alternanza equilibrata di pieni e vuoti e la possibilità di contrastare l'attuale tendenza alla formazione di fronti costieri lineari continui non solo attraverso divieti, ma anche attraverso progetti di sviluppo locale ad alta valenza paesaggistica. Strategica è a tal fine la salvaguardia, valorizzazione e riqualificazione dei paesaggi rurali storici, oggi sotto assedio edilizio soprattutto intorno alle città, e la loro promozione come ambito di incentivazione di un'agricoltura multifunzionale e meno idroesigente, dove si promuove e si incentiva il recupero delle tradizionali tecniche di aridocoltura, il riuso idrico e la raccolta dell'acqua piovana.

Il *Progetto Territoriale* punta, inoltre, a tutelare e valorizzare tutti i beni patrimoniali che conferiscono ai differenti paesaggi costieri della Puglia caratteri di unicità e specificità: i centri storici costieri con i loro porti e cantieri navali, gli elementi isolati come le torri di difesa, i fari, i conventi e le abbazie, le testimonianze delle economie idrauliche costiere prima e dopo le bonifiche, i sistemi di ville storiche e le attrezzature per le prime pratiche di balneoterapia.

Il Progetto prevede anche azioni incisive per la riqualificazione ecologicamente orientata degli insediamenti di recente formazione. Nel caso delle città consolidate si rendono necessarie politiche e progetti per incrementare la qualità urbana, architettonica ed ecologica delle periferie costiere, puntando con decisione alla riqualificazione e valorizzazione paesaggistica degli spazi aperti rurali e naturali interclusi. Nel caso degli insediamenti a specializzazione residenziale-turistico-ricettiva sono necessari progetti atti a migliorare la qualità ecologica, paesaggistica, urbana e architettonica dei luoghi, anche con l'obiettivo esplicito di incrementare qualitativamente l'offerta turistico-ricettiva regionale e la dotazione di spazi e servizi per il turismo e il tempo libero.

Per decomprimere il sistema ambientale costiero e, allo stesso tempo, incrementare l'offerta turistico-ricettiva a servizio della costa, senza ulteriore aggravio di cubature, sono inoltre indispensabili specifiche politiche per il recupero del patrimonio edilizio urbano e rurale dell'entroterra costiero, e per il potenziamento e la

riorganizzazione intermodale dei collegamenti interno-costa e della rete minore della viabilità.

In alcuni specifici casi, sarà necessario procedere alla riduzione della pressione insediativa sugli ecosistemi costieri attraverso progetti di rimozione dei detrattori di qualità paesaggistica (insediamenti abusivi, aree produttive incompatibili con l'ambiente marino-costiero), prevedendo la successiva bonifica ambientale e il ripristino naturalistico delle aree degradate.

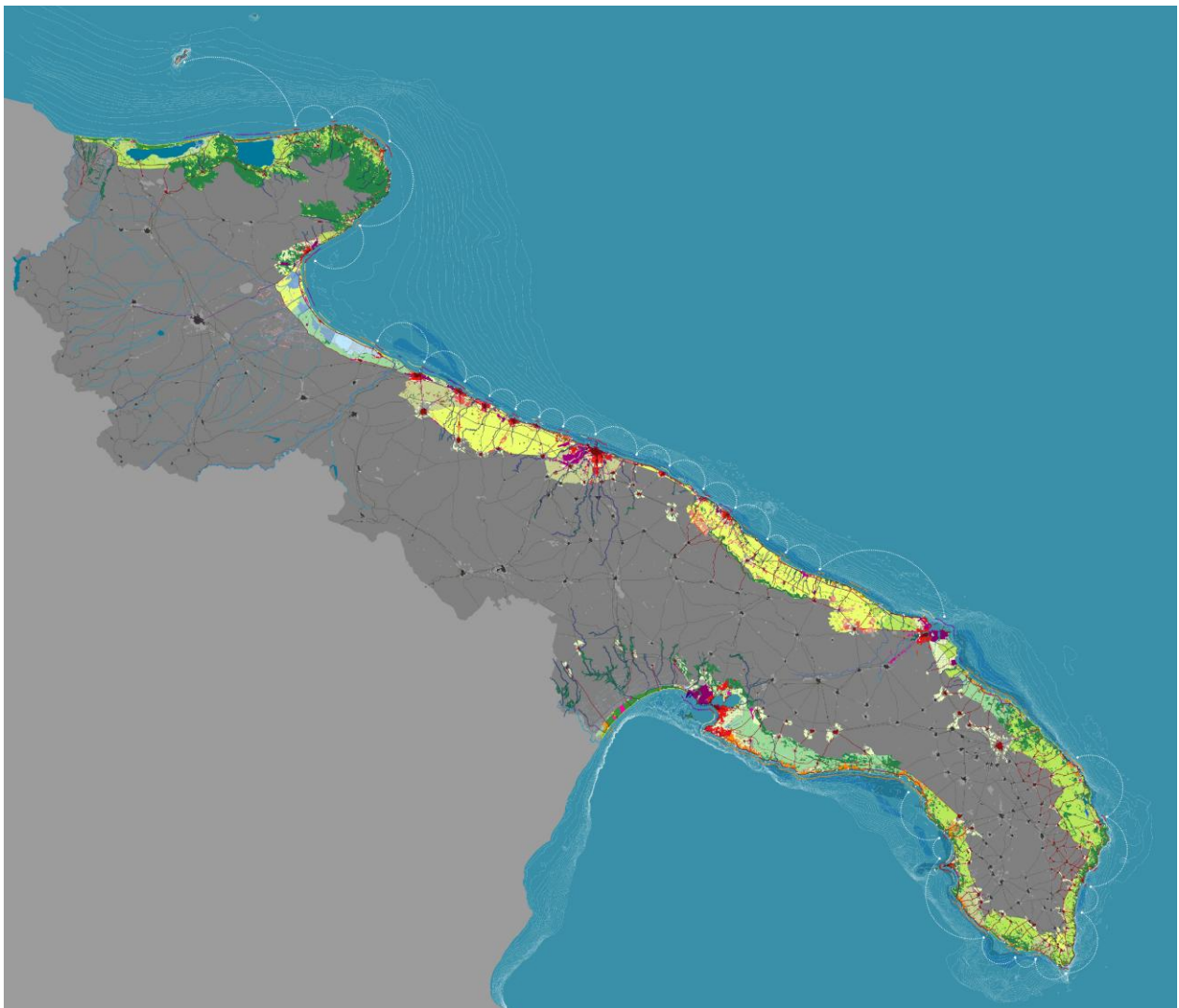




Fig. 2 – Scenario Strategico: Progetto Territoriale per la Valorizzazione e Riqualificazione integrata dei Paesaggi Costieri della Puglia.





LEGENDA

PAESAGGI COSTIERI AD ALTA VALENZA NATURALISTICA

-  Paesaggi costieri ad alta valenza naturalistica da valorizzare
-  Paesaggi costieri ad alta valenza naturalistica da riqualificare

SISTEMA INSEDIATIVO COSTIERO


Waterfront

-  Waterfront urbano storico da valorizzare
-  Waterfront urbano recente da riqualificare
-  Waterfront a prevalente specializzazione turistico-residenziale-ricettiva da riqualificare
-  Waterfront a forte criticità da rigenerare

-  Detrattore costiero

Edificato












-  Centro storico costiero
-  Centro storico sub-costiero
-  Marina storica
-  Espansione recente di centro storico costiero
-  Inseediamento costiero recente a prevalente specializzazione residenziale-turistica
-  Piattaforma turistica-residenziale-ricettiva
-  Campagna abitata
-  Campagna urbanizzata
-  Piattaforma produttiva-commerciale-direzionale
-  Tessuto lineare a prevalenza produttiva
-  Cava

-  Aree archeologiche

-  Punti di riferimento costiero (torri e fari)





-  Borghi di servizio della bonifica fascista

Reti della mobilità

-  Strada costiera di valorizzazione paesaggistica
-  Strada costiera di riqualificazione urbanistica- paesaggistica
-  Asse multimodale tram-treno
-  Asse di collegamento multimodale interno-costa
-  Strada di interesse paesaggistico da valorizzare
-  Penetrante naturalistica lungo corso d'acqua
-  Ferrovia
-  Stazione
-  Nodi di interscambio
-  Metrò del Mare di progetto
-  Approdi del Metrò del Mare

PATTO CITTA'-CAMPAGNA

Parco agricolo multifunzionale


-  Parco agricolo multifunzionale di valorizzazione
-  Parco agricolo multifunzionale di riqualificazione
-  Ristretto
-  Parco CO2 di riforestazione urbana

SISTEMA ECOLOGICO TERRA-MARE

Morfotipo costiero

-  Costa sabbiosa
-  Costa rocciosa
-  Falesia
-  Rias
-  Linea di costa artificializzata
-  Faraglione






-  Cordone dunare

-  Cordone dunare edificato





Formazioni carsiche di interesse naturalistico

-  Grotta
-  Dolina
-  Vora



Unità idrografiche di interesse ecosistemico

-  Corso d'acqua perenne
-  Corso d'acqua temporaneo (lame, gravine, valloni e canali)
-  Bacini idrici (laghi, lagune, invasi artificiali)
-  Rete dei canali della bonifica
-  Sorgente costiera

Unità terrestri costiere ad alto grado di naturalità

-  Ambienti boscati e ambienti seminaturali
-  Cordone dunare colonizzato da macchia o bosco
-  Area umide (paludi, acquitrini, stagni)
-  Salina attiva

Unità marino-costiere ad alto grado di naturalità

-  Poseidonia oceanica
-  Coralligeno

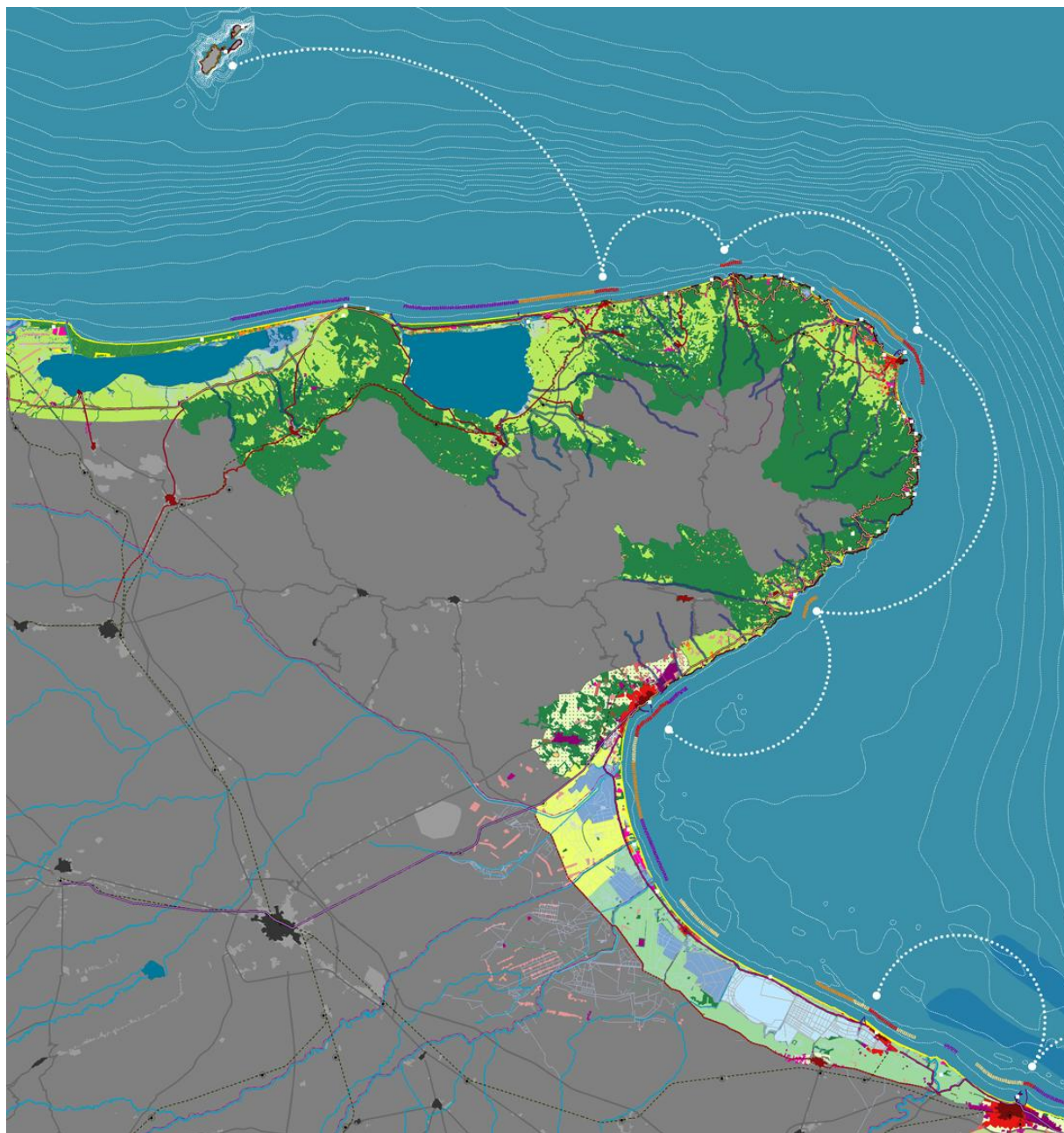


Fig. 3 – Particolare del Progetto Territoriale Strategico per la Valorizzazione e Riquilificazione integrata dei Paesaggi Costieri della Puglia: il Gargano e la costa della Capitanata

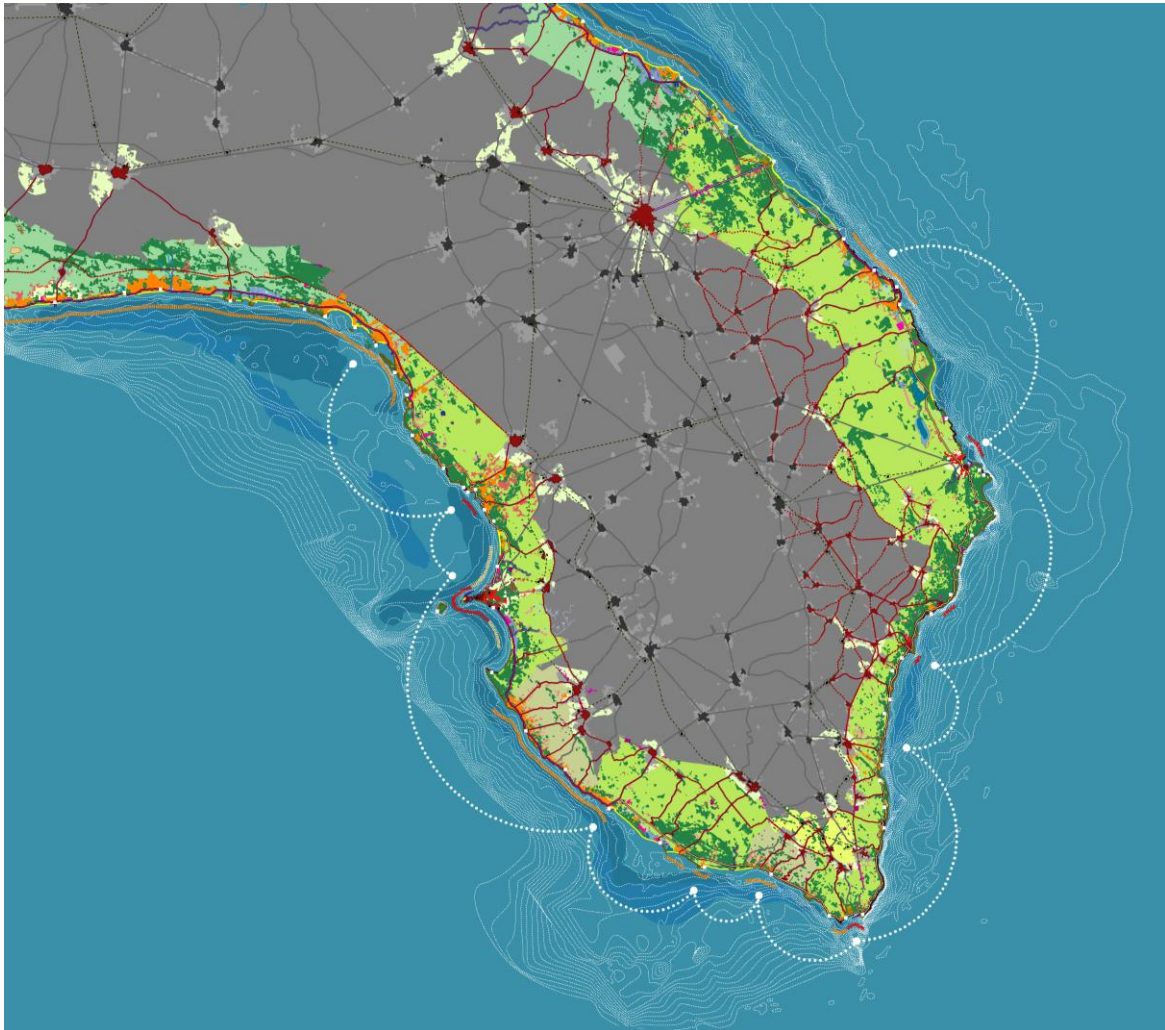


Fig. 4 – Particolare del Progetto Territoriale Strategico per la Valorizzazione e Riqualificazione integrata dei Paesaggi Costieri della Puglia: la penisola salentina.

4. Prospettive

La Regione Puglia si lascia alle spalle un quinquennio caratterizzato da un notevole recupero dei ritardi accumulati nel campo della pianificazione urbanistica e dal pieno rinnovamento di obiettivi, norme e strumenti di governo del territorio nella direzione di una maggiore qualità urbana, territoriale e paesaggistica.

Attualmente, l'amministrazione sta puntando a portare a termine il procedimento di approvazione della Proposta di PPTR¹², dopo la lunga e laboriosa fase di copianificazione con il MBAC per la ricognizione e delimitazione dei beni paesaggistici e per la costruzione condivisa del relativo apparato normativo.

¹² Lo Schema di PPTR è stato adottato nel 2009 con Deliba di Giunta Regionale n.1947.

Dopo la fase dell'approvazione, non vi è dubbio, che la sfida più grande consisterà nel garantire che il PPTR conservi in fase attuativa il carattere fortemente innovativo che ne ha contraddistinto l'elaborazione, garantendo il compimento del processo evolutivo dalla tradizione vincolistico-prescrittiva, propria della natura regolamentare del piano, ad una concezione dinamica della pianificazione a forte carattere strategico e progettuale.

Non è da nascondere il timore che, una volta finito il processo di piano affidato ad un gruppo di consulenti esterni, la pubblica amministrazione finisca per ricadere in un modo di operare inerziale, ripetendo routinariamente i propri atti.

I successi da mieterne nel futuro dovrebbero consistere soprattutto nella capacità di trasfondere la cultura della pianificazione paesaggistica all'interno delle ordinarie pratiche di pianificazione a scala comunale, provinciale e settoriale. A tal fine dovrebbe essere deputato l'Osservatorio Regionale della Puglia per la Qualità del Paesaggio e per i Beni Culturali, se messo effettivamente in grado di funzionare a pieno regime e con disponibilità di mezzi e risorse. In ottemperanza al codice, tale struttura dovrebbe essere finalizzata all'aggiornamento periodico del piano, occupandosi anche dell'eventuale ricalibratura delle azioni strategiche in relazione agli esiti del monitoraggio delle eventuali criticità, oltre che favorire l'ulteriore arricchimento delle conoscenze e la convergenza di saperi contestuali e saperi esperti.

Un banco di prova decisivo per comprendere la reale capacità del PPTR di incidere sui processi di pianificazione dei paesaggi costieri sarà, ad esempio, il peso che riuscirà ad avere nell'orientare le politiche che si vanno costruendo per fronteggiare l'emergenza dell'erosione costiera, sinora affrontata ricorrendo ad imponenti opere di difesa e, ultimamente, promuovendo operazioni di ripascimento artificiale dei litorali. Quest'ultima opzione tecnocratica mostra, come è noto, il fiato corto nel lungo periodo, anche a fronte degli imponenti costi monetari ed energetici e della durata tutto sommato esigua degli effetti di tali operazioni. Le politiche innovative che si vanno sperimentando in altri paesi a rischio di erosione ed inondazione suggeriscono che, invece, l'opzione più ragionevole consiste proprio nell'arretramento dalla costa, puntando alla sua decompressione attraverso progetti di delocalizzazione, senza ovviamente smettere di utilizzarla. Parallelamente, sarebbe auspicabile intraprendere con decisione la strada della tutela e valorizzazione del fitto reticolo idrografico regionale – sottoponendo a tutela anche i corsi d'acqua stagionali e a carattere intermittente – al fine di garantire il naturale rinascimento delle spiagge tanto preziose per la *performance* del segmento turistico balneare.

Un altro importante banco di prova sarà il ruolo che la tutela del paesaggio svolgerà all'interno delle politiche regionali per lo sviluppo della portualità turistica, oggi orientate a sanare lo storico deficit infrastrutturale nel campo delle attività da diporto. Se non adeguatamente guidata¹³, questa stagione rischia di trasformarsi in una ulteriore brutale artificializzazione dei litorali. Analogamente, per la tutela del patrimonio territoriale costiero diventa indispensabile calibrare attentamente le politiche per l'ampliamento, ammodernamento e ristrutturazione delle strutture turistico-ricettive, richieste a gran voce dagli operatori locali, a fronte della costante crescita della domanda turistica. Le scelte che si stanno compiendo fanno in ogni modo ben sperare,

¹³ Si pensi al caso del nuovo porto turistico di San Foca in Salento.

rivolte come sono alla promozione dell'architettura sostenibile, al riuso e trasformazione dell'imponente patrimonio edilizio rurale e alla diffusione della tipologia dell'albergo diffuso¹⁴

Non minore importanza rappresenterà nel futuro lo sviluppo delle infrastrutture portuali e logistiche dei grandi centri costieri. La posizione della Puglia è strategica nel Mediterraneo, giacché essa rappresenta un pezzo di Europa proteso verso sud e, allo stesso tempo, verso oriente. Questa obliquità territoriale (Mininni 2010) appare quanto mai preziosa alla luce dei nuovi scenari geopolitici che si vanno delineando nel Mediterraneo. I cambiamenti in atto promettono infatti di rappresentare una grande opportunità per i paesi del sud Europa e, in particolare, per le regioni costiere come la Puglia. In uno scenario ipotizzabile e auspicabile, caratterizzato da una nuova centralità economica e culturale del Mediterraneo, il destino segnato di una città come Taranto, relegata ad essere il polo industriale più inquinato d'Europa, potrebbe cambiar rotta, trainato dallo sviluppo del porto. In che modo, il potenziamento – di fatto già in atto – delle attrezzature portuali e logistiche potrà coincidere ed integrarsi anche con una rigenerazione ambientale e con una ripresa sociale e culturale della città? La risposta a questa domanda è una storia tutta da scrivere. Si tratta di un campo di sfida impegnativo, ma ricco di prospettive e possibilità per la pianificazione urbanistica e paesaggistica pugliese.

E' in questo mutevole, ma promettente contesto che ai politici e ai tecnici pugliesi tocca oggi trasformare la Proposta di Piano Paesaggistico Territoriale da suggestivo e fantasmagorico *corpus* di parole e immagini in concreto sistema di norme, azioni e processi capaci di tutelare, valorizzare, riqualificare in maniera sostenibile e, quando necessario, ricostruire i paesaggi costieri regionali.

Bibliografia

- Benoit G. & Comeau A.** (Eds.), *A Sustainable Future for the Mediterranean: The Blue Plan's Environment and Development Outlook*, Earthscan (8-12 Camden High Street, London. NW1 OJH, UK), 2005.
- Colamonico C.**, *La geografia della Puglia. Profilo Monografico Regionale*, Bari, 1926.
- EC, ESDP.** *European Spatial Development Perspective. Toward Balanced and Sustainable Development in the Territory of the European Union*. Committee on Spatial development, Bruxelles, 1999.
- EC,** *Communication from the commission to the council and the european parliament on integrated coastal zone management : a strategy for Europe*, COM/2000/547, Bruxelles, 2000.
- EC,** *Recommendation of the European Parliament and of the Council of 30 May 2002 concerning the implementation of Integrated Coastal Zone Management in Europe*, 2002/413/EC, Bruxelles, 2002.
- EC,** *Green Paper for an EU Maritime Policy*, COM/2006/0275, Bruxelles, 2006.
- EC,** *An Integrated Maritime Policy for the European Union - The Blue Book*, COM/2007/575, Bruxelles, 2007.
- Forman R.T.T.**, *Land Mosaics: The Ecology of Landscapes and Regions*, Cambridge University Press, New York, 1995.

¹⁴ Si veda a riguardo il Progetto-pilota Hospitis.

Forman R.T.T., *Urban Regions: Ecology and Planning Beyond the City*, Cambridge University Press, New York, 2008.

Gismondi R. e Russo M.A (Eds.), *Il profilo turistico dei comuni del Parco Nazionale del Gargano*, Franco Angeli Editore, 2007.

Lamacchia M.R., “Modelli formali e sociali della diffusione costiera tra pianificazione settoriale ed ordinaria”, in *Atti del X Congresso Nazionale SIEP-IALE “Ecologia e governance del paesaggio. Esperienze e prospettive”*, Bari, 2008.

Magnaghi A. (Ed.), *Il territorio degli abitanti: Società locali e autosostenibilità*, Milano, Dunod, 1998.

Magnaghi A. (Ed.), *La rappresentazione identitaria del territorio: atlanti, codici, figure, paradigmi per il progetto locale*, Alinea, Firenze, 2005.

Magnaghi A., *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo – nuova edizione accresciuta –* Bollati Boringhieri, 2010.

Migliaccio A. e Salvemini B., “Implantation urbaine et utilisation de la côte entre long terme et bouleversements contemporains: le cas des Pouilles”. In: AA.VV., *Aménager les littoraux méditerranéens: Les espaces agricoles et naturels face à l'urbanisation*, Roma, École française de Rome Ed., in press.

Migliaccio A., “Paesaggi abusati: il caso Taranto”, in *Planum, The European Journal of Planning on-line*, Atti della XIII Conferenza Nazionale della Società italiana degli Urbanisti “Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza”, Roma 25-27 febbraio 2010, pp. 1-7, 2010.

Migliaccio A., “Specificità del turismo salentino”, in **Mininni M.** (Ed., 2010), pp.212-13.

Mininni M. (Ed.), *La costa obliqua. Un atlante per la Puglia*, Donzelli Editore, Roma, 2010.

Mininni M., Capurso L., D’Onghia M., Lamacchia R., Migliaccio A., “Il turismo durevole per la riqualificazione del paesaggio costiero. Identità e diversità come strategia per una nuova progettualità del turismo costiero in Salento”, in **Maniglio Calcagno A.** (Ed.), *Paesaggio costiero. Sviluppo turistico sostenibile*. Gangemi Editore, Roma, 2009, pp. 105-124.

Presidenza della Regione Puglia, *Dichiarazioni Programmatiche*, Bari, 2010.

Regione Emilia Romagna, *Nuovi Paesaggi Costieri. Dal progetto del lungomare alla gestione integrata delle coste, strategie per le città balneari*, Quaderno sul Paesaggio n.3, 2007.

Regione Puglia, *Proposta di Piano Paesaggistico Territoriale Regionale*, Bari, 2010.

Regione Puglia, *Piano Regionale delle Coste*, Bari, 2008.

Salvemini B., *Il territorio sghembo. Forme e dinamiche degli spazi umani in età moderna*, Edipuglia, Bari, 2006.

Viganò P., *Territori della nuova modernità*, Electa, Napoli, 2002.

Fonti iconografiche

Regione Puglia (2010), “Carta dei Paesaggi Costieri della Puglia”, *Proposta di PPTR*, (in: Atlante del Patrimonio Ambientale, Territoriale e Paesaggistico).

Regione Puglia (2010), “Progetto Territoriale per la Valorizzazione e Riqualificazione dei Paesaggi Costieri”, *Proposta di PPTR* (in: Scenario Strategico).

Web

Tutti i documenti della Proposta di Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia sono scaricabili dal sito <http://paesaggio.regione.puglia.it>