

Sintesi progettuale.

Una delle scelte di fondo del PTCP è il potenziamento dei sistemi locali, con uno spostamento del “centro dell’interesse, dal ruolo dei singoli centri al ruolo dei diversi territori”, in una concezione dello sviluppo basata sulla valorizzazione e su una messa in rete delle risorse locali.

Un tale approccio porta alla definizione di ambiti territoriali, corrispondenti a contesti geografici le cui caratteristiche storico - culturali, sociali e territoriali possono favorire la creazione di una rete di relazioni e di politiche concertate, in grado di apportare un notevole valore aggiunto ai programmi di sviluppo delle singole realtà comunali.

Ad esempio questo plusvalore, dovuto ad un’azione coordinata e concertata rispetto all’iniziativa singola di piccole realtà comunali su temi di interesse sovracomunale, può portare i Comuni a convenzionarsi fra loro per la stesura dei Piani Urbanistici Comunali adeguandoli alle norme dettate dal PTCP.

Ma non solo. Difatti la concertazione delle politiche territoriali assume, in questo contesto, una configurazione peculiare volta alla tutela ed alla valorizzazione delle risorse ambientali e architettoniche, che potrebbe travalicare, per taluni aspetti, gli stessi confini provinciali e regionali ed è tesa a consolidare, ad un ambito territoriale, una forte identità (a vocazione prevalentemente turistica) a partire dalla quale si può sviluppare una rete di servizi integrati e di circuiti di promozione delle valenze storico culturali ed ambientali.

L’area interessata dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale comprende 84 Comuni, per una superficie complessiva di 2.908,76 Km² (circa i 2/3 di tutto il territorio molisano) con una popolazione residente nel 2001 di 230.749 abitanti, pari al 71,74% dell’intera popolazione regionale, che si concentra però per circa il 53,7% in soli 9 Comuni (Campobasso, Campomarino, Boiano, Guglionesi, Larino, Montenero di B., Riccia, Termoli, Trivento).

La maggior parte del territorio è classificato come montano e la quota restante, ad esclusione della sola fascia costiera, è collinare. La quasi totalità dei centri abitati, di origine medioevale, sono situati nella posizione di crinale, ed hanno avuto, nel corso degli ultimi due secoli (XIX e XX), uno sviluppo edilizio-urbano ed insediativo all’esterno del nucleo originario, ciò ha comportato, un lento, quanto inesorabile, svuotamento di quest’ultimo.

La flessione della popolazione residente in correlazione con l’invecchiamento della stessa porta ad una scelta di riqualificazione del patrimonio abitativo, di aumento dei servizi alle famiglie e di equilibrio ecologico del sistema ambientale.

Per gli insediamenti di origine modesta, dotati di scarsa riconoscibilità storica, a carattere lineare, occorrerebbe sviluppare i caratteri urbani, soprattutto puntando sulla funzionalità delle strade lungo le quali sono sorti e i luoghi di aggregazione.

Per i centri minori può essere percorsa una politica di potenziamento funzionale dei servizi e delle attrezzature (culturali, sportive, ricreativi), puntando sulla diffusione di sedi collegate all'attività universitaria e al circuito museale, anche in relazione con le valenze assunte dai Comuni limitrofi.

La diminuzione di popolazione ha condotto a forme di degrado del sistema edilizio abitativo ed al rischio di rovinare una parte fondamentale del patrimonio storico e architettonico, velando significative testimonianze di "cultura insediativa". I fenomeni di compromissione derivano, dunque, sia dallo spostamento di popolazioni verso aree più favorevoli, con conseguente abbandono delle abitazioni, sia da alterazioni, manomissioni, e trasformazioni dei caratteri insediativi ed architettonici anche se di limitata portata.

In via puramente identificativa ed esemplificativa, dalle elaborazioni relative alle abitazioni non occupate, in percentuale sul totale, è palese l'abbandono di abitazioni in tutti i comuni minori dell'entroterra. Tale tendenza è confermata dal saldo naturale e migratorio in valore assoluto.

Fino ad ora sono stati descritti in sintesi gli aspetti riferibili alle risultanze dell'edilizia e della struttura propriamente architettonica dell'insediamento.

La lettura, invece, del continuum risultante dalle varie stratificazioni sedimentate dalla Storia mostra che il territorio oggetto del PTCP è stato gestito:

- in epoca romana, dai 'municipia' (che, a loro volta, già riprendevano ruoli e funzioni delle preesistenti 'strutture' sannitiche) di Bovianum (Bojano), Saepinum (Sepino), Terventum (Trivento), Fagifulae-Tiphernum (Montagano-Limosano), Larinum (Larino);
- con il Cristianesimo dei primi secoli (fino al VI), dalle 'diocesi' di Bovianum, Saepinum, Terventum, Tiphernum (area 'musanense-fagifulana'), Larinum e la non ancora localizzata con precisione Samnia;
- in periodo greco-longobardo (VI-XI secolo), dai 'gastaldati' (fonte: Poupardin) di Boiano, Biferno, Campobasso (?), Larino, mentre risultano documentate le 'civitas' di Sepino, Trivento e, probabilmente, Termoli;
- in epoca longobardo-normanna il territorio molisano del medio e basso Fortore vede emergere la "contea di Pantasia" e, su di essa, il 'comitatus' di Loritello (oltre a quello, sul restante territorio, di Molisij); e, finalizzata alla riaffermazione del rito latino, dopo lo scisma d'Oriente, viene istituita (1068) la 'diocesi' di Guardialfiera;
- per il successivo secondo millennio, è stato mantenuto, con relativamente poche modificazioni, un sistema di controllo e di gestione del territorio ed un sistema viario per le comunicazioni, per un certo periodo amministrato dagli ordini cavallereschi, funzionale alle evidenze monastiche ed agli insediamenti di maggiore significato.

Tale chiave di lettura suggerisce che, per attualizzare e rendere fattibile lo sviluppo possibile, che, perché possa diventare concreto e sostenibile, va necessariamente riferito ai percorsi della Storia ed alle tradizioni prevalentemente legate alla agricoltura ed alla pastorizia, l'intero territorio provinciale debba essere ripartito, secondo una logica operativa che, più che i caratteri della vuota novità ed ancor meno quelli riferibili agli interessi più o meno campanilistici, vada a coniugare, con l'occhio rivolto alle esigenze del mercato, le evidenze storiche e della tradizione alle motivazioni di progetto, in aree di intervento mirate a far riemergere la specifica identità di ognuna di esse.

Stante tutto ciò ed operati gli adattamenti correttivi più opportuni e comunque dettati dai mutamenti apportati (ed in qualche modo analizzati più sopra) dal progresso dei tempi, questa ratio metodologica porta a suddividere il territorio provinciale nelle seguenti "aree di intervento":

- Campobasso, Bojano (municipium, diocesi e gastaldato)
- Sepino (municipium e diocesi), Riccia
- Trivento (municipium, diocesi e, forse, contea)
- Limosano (diocesi, 'civitas' del municipium di Fagifulae e gastaldato)
- Guardialfiera (diocesi)
- Larino (municipium e diocesi)
- Colletorto
- Termoli (diocesi), Montenero di Bisaccia

Ognuna di tali 'aree', perché possa essere organizzato e strutturato un piano di lavoro 'personalizzato' in modo da ottimizzarne i risultati, andrebbe, in via preliminare, fatta oggetto di seria ed approfondita indagine storico-ricognitiva. Ed andrebbe preparata ad opportune e moderne collaborazioni tra Comuni aventi identica vocazione e con le stesse finalità eventualmente indicate dal piano stesso.

Con ciascuna di esse e/o con le diverse zone omogenee, in cui ognuna potrebbe ancora essere suddivisa, dopo averla 'indagata' in loco per coglierne le possibili sinergie, raccoglierne le istanze e rielaborarne i contenuti, raccordandoli ai programmi delle istituzioni superiori, occorrerà fissare i compiti della progettualità e della programmazione operativa per il relativo sviluppo.

La ripartizione del territorio provinciale, seguendo la 'ratio' metodologica della continuità, nella lunga durata, delle evidenze storiche civili e religiose (diocesi), porterebbe all'individuazione di 11 possibili "aree di intervento" (Campobasso, Bojano, Sepino, Riccia, Trivento, Limosano, Guardialfiera, Larino, Colletorto, Termoli, Montenero di Bisaccia), al fine di mettere in rete e valorizzare l'intero territorio.

In tali aree d'intervento il ruolo dei piccoli Comuni sarà quello di incentivare indagini ricognitive inerenti le emergenze storico - culturali dell'area stessa, anche attraverso la cooperazione tra più Comuni per la valorizzazione di tali beni(anche nell'ambito di progetti europei) e una migliore "fruizione territoriale".

I Comuni rivestono quindi un ruolo fondamentale nel futuro sviluppo della Provincia in quanto sono i propulsori di questa economia improntata sul turismo, tale propulsione si basa sulla volontà di offrire sempre maggiori risorse da ottenere attraverso una ricerca costante sul territorio.

Inoltre il piano quale strumento di pianificazione dello sviluppo sostenibile, propone dei circuiti guida per muoversi "linearmente" all'interno della Provincia sfruttando la fitta trama tratturale che caratterizza storicamente la Regione.

Potranno gravitare intorno ai punti di forza fino ad ora descritti:

- a) le antiche "stazioni di posta" per l'industria ippica;
- b) le antiche "taverne" per percorsi eno-gastronomici tipici e per una accoglienza 'diffusa' sul territorio;
- c) le antiche "chiesette" (le 'cappelle' per le cultualità e le ritualità legate allo specifico della transumanza) e/o gli antichi siti di "cenobi e monasteri" per percorsi culturali;
- d) le antiche "botteghe" per la commercializzazione dei prodotti di un artigianato da riallocare, previo un piano specifico col quale coordinarsi e raccordarsi, nei centri storici;
- e) la nascita di forme associative (cooperative, associazioni, società, consorzi intercomunali e/o di area, ...) per l'offerta di servizi al turismo (ivi compreso quello, da riconsiderare, collegato all'archeologia).

Altri circuiti potranno collegare tra di loro le numerose attrattive presenti, sia di carattere storico - culturale che naturalistico. Inoltre lungo questi percorsi è pensabile incentivare lo sviluppo di musei e centri di documentazione visiva, diffusi sul territorio e differenziati nei tematismi, i quali possono rappresentare una importante occasione di recupero ai fini culturali, sociali ed economici di aree interessate da processi di marginalità. In tale modo sarà possibile incrementare l'offerta turistica con un possibile risvolto positivo sul reddito di tutte quelle attività locali connesse al turismo, avviate o da avviare.

L'idea del PTCP è che la Provincia mette la matrice storico culturale a disposizione dei Comuni, che raggruppandosi per aree storicamente omogenee, e a seguito di una ulteriore e approfondita indagine storico – ricognitiva, individuano dei circuiti integrati storico-naturalistici atti a valorizzare i beni archeologici, architettonici e naturalistici. Tale valorizzazione avviene anche attraverso la individuazione di aree nelle quali prevedere la realizzazione di musei o centri di

documentazione visiva. La Provincia acquisisce i circuiti suddetti e realizza pubblicazioni di unione a fini divulgativi, il cui scopo è quello di incrementare le presenze turistiche sul territorio.

Per il turismo gli elementi di forza sono quindi da ricercare nella possibilità, non comune, di poter disporre nell'ambito della stessa area di importanti risorse marittime-balneari, montane, termali, archeologiche-architettoniche (vedasi matrice storico-culturale), naturalistiche.

Affinché tale sviluppo sia possibile è indispensabile mettere in rete (circuiti), utilizzando anche i tratturi, tutte le risorse disponibili. Inoltre è fondamentale adeguare e incrementare l'offerta ricettiva, con una particolare attenzione al riuso dei centri storici, attraverso la forma dell'albergo diffuso e altre tipologie ricettive. Tale obiettivo è importante sia per l'economia locale, sia per la conservazione dei centri storici.

Inoltre, al fine di rivitalizzare ed evitare lo spopolamento dei centri dell'entroterra è indispensabile incrementare l'occupazione sfruttando i fattori di vitalità delle aree, attuabile sia attraverso lo sviluppo delle aree produttive che con lo sviluppo turistico. Tutto ciò avrà possibili risvolti positivi sul reddito di tutte quelle attività locali connesse al turismo, avviate o da avviare, quali quelle legate al marketing, al recupero degli antichi mestieri e botteghe, commercio elettronico, etc.

Un ulteriore incremento dell'occupazione, si può avere anche attraverso il potenziamento del tessuto di solidarietà sociale che affronta i bisogni della popolazione anziana.

Dai punti di forza della "matrice produttiva" si evince un'elevata disponibilità di risorse umane, un favorevole clima sociale, nonché la disponibilità di spazi e strutture che possono intercettare imprese situate in aree ormai sature. Per quanto concerne la "trama" delle aree minori, da considerarsi di modesto impatto sull'ambiente, è rappresentata da piccole realtà produttive, spesso a carattere artigianale, specchio di un'economia locale varia, che va potenziata e mantenuta viva attraverso il miglioramento e il potenziamento della rete infrastrutturale viaria. I poli produttivi di interesse provinciale, sintetizzati in tre aree, hanno bisogno di un impulso che possa incrementarne lo sviluppo. Tale impulso può essere dato dalla realizzazione e dal potenziamento delle infrastrutture di collegamento tra cui fondamentale è l'intervento viario Termoli - S. Vittore, che consente una migliore accessibilità e nel contempo collega l'intera Regione alla dorsale adriatica e al Corridoio Europeo n°1, con conseguente riduzione del costo di trasporto e dei tempi di percorrenza.

In tale contesto si colloca anche la realizzazione dell'interporto, importante nodo di interscambio logistico.

Il PTCP inoltre guarda in prospettiva all'asse Civitavecchia – Roma – Venafro – Isernia – Campobasso – Foggia – Bari che collega la Provincia alle due aree in grado di sviluppare forti

dinamiche relazionali sul versante tirrenico e su quello adriatico. Il territorio provinciale, sotto l'aspetto morfologico, presenta una buona parte interessata da fenomeni evolutivi che portano alla individuazione di aree di inedificabilità all'interno delle quali possono essere consentite soltanto determinate attività. Si tratta quindi di un vincolo non delocalizzabile in quanto legato al territorio e che, per la sua rilevanza, dovrebbe rappresentare lo strato di base su cui sovrapporre i tematismi. Tale territorio, non utilizzabile per determinati scopi, può essere destinato allo sviluppo di quelle risorse naturali delocalizzabili e rinnovabili (es. boschi) che risultano utili nel contesto generale di miglioramento ambientale.

Relativamente agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, questi possono consistere nella:

- riduzione della pericolosità mediante
 - opere di tipo strutturale-ingegneristico;

- non strutturale. In questo caso riveste particolare importanza il ricorso ad interventi di regimazione e controllo delle acque meteoriche e superficiali che rappresentano la causa scatenante dei fenomeni franosi. Un valido strumento per ridurre la diffusione di molte fenomenologie di dissesto è inoltre rappresentato da opere di ingegneria naturalistica e progetti di rimboschimento di quelle aree suscettibili di accentuato dilavamento ed erosione;

- riduzione della vulnerabilità degli elementi esposti.

Nell'ambito del territorio provinciale sono presenti aree di interesse naturalistico, cosiddette protette, costituite da Oasi, SIC, ZPS e aree di interesse naturalistico di delimitazione provinciale da individuarsi di concerto con i Comuni interessati. Quest'ultime sono rappresentate, a grandi linee, dall'area del Massiccio del Matese (dove istituire un parco), dall'hinterland dei due laghi "Guardialfiera e Occhito" e dalla parte costiera.

La presenza di SIC o ZPS, contrariamente a un'area protetta, non fa scattare "automaticamente" divieti o "norme di salvaguardia predefinite", le aree SIC/ZPS vanno tutelate con dei Piani di Gestione il cui compito è quello di garantire la presenza in condizioni ottimali degli habitat e delle specie che ne hanno determinato la perimetrazione. Questo con strategie di tutela e gestione che si conciliano con l'attività umana. Da un punto di vista "urbanistico" il Piano di Gestione non è attualmente uno strumento riconosciuto dalla normativa vigente ma le previsioni e le norme attuative possono essere assorbite dagli strumenti di pianificazione ordinari vigenti.

Le aree sopra descritte saranno collegate da una rete di corridoi ecologici tale da favorire lo spostamento della fauna nonché lo scambio dei patrimoni genetici tra le specie presenti aumentando il grado di biodiversità. A tal fine sono stati individuati alcuni corsi d'acqua, lungo i quali incentivare un'agricoltura biologica che escluda l'uso di concimi e fitofarmaci.

La pianificazione territoriale provinciale, inoltre, conferisce al sistema vegetazionale e boschivo finalità prioritarie di tutela naturalistica, di protezione idrogeologica, di funzione climatica e turistico-ricreativa, oltreché produttiva e di ricerca scientifica. Vanno pertanto impedito forme di utilizzazione che possano alterare sensibilmente l'equilibrio delle specie spontanee esistenti, perseguendo anche l'obiettivo della ricostituzione del patrimonio boschivo come ecosistema forestale polifunzionale.

Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, attraverso i settori di competenza, pone anche l'attenzione sulle potenzialità delle risorse idriche, sul loro sfruttamento, sulla loro vulnerabilità e tutela.

Per quanto concerne il consumo del suolo, pochissimi centri presentano tale fenomeno, per i quali le nuove esigenze di edificazione dovranno dirigersi prioritariamente verso il riuso delle aree urbane (non agricole e non libere) non più utilizzate o sottoutilizzate favorire il riuso di aree dismesse e la riqualificazione funzionale e ambientale- Prima di trasformare un'area libera (pubblica o privata; per usi pubblici o privati e/o per interesse pubblico) occorre verificare, a livello locale, che non vi siano aree urbanizzate abbandonate o non più utilizzate o anche agricole già compromesse e che potrebbero essere trasformate al limite senza produrre un danno ambientale a differenza di quello producibile con la trasformazione di un'area libera; La proposta è quindi quella di aprire una nuova strada che non vuole essere negativa verso 'il trasformare' invocando blocchi, divieti e vincoli. Vuole essere positiva, ovvero 1) indirizzare le trasformazioni a utilizzare aree già compromesse e 2) consentire di trasformare responsabilmente le aree (eventualmente anche quelle libere) accompagnandosi a un processo di pre-valutazione della reale necessità e della virtuosità ambientale della trasformazione, tenendo conto che, responsabilmente, un freno ai consumi di suolo occorre darselo per non compromettere le risorse residue a ancora a disposizione.

La necessità di conservare e valorizzare l'ambiente urbano, monumentale e paesistico, rende necessario la ricerca di soluzioni innovative e lo sviluppo di strategie per garantire un benefico sviluppo della comunità urbana. Questo si può attuare con un corretto ed adeguato ricorso all'utilizzo degli strumenti della pianificazione concertata.

Lo strumento principale dell'uso dei suoli, è la perequazione urbanistica, e viene applicata in tutti gli elementi territoriali che formano il sistema comunale governato dall'Ente Locale, ed in particolare sia nell'Ambito Urbano che in quello Extraurbano.

Il meccanismo rende il soggetto privato disponibile a cedere gratuitamente dei beni, o eventualmente servizi, (questi ultimi sia in termini economici, sia con la realizzazione di opere di urbanizzazione) tali da compensare i vantaggi che il Piano arreca.

La perequazione territoriale si inserisce nell'ambito di ben individuate politiche: ambientali, dell'habitat residenziale, delle aree per insediamenti produttivi e di altre tipologie localizzative «puntuali», dei servizi alla popolazione e della realizzazione di infrastrutture.

Questo strumento è utile nell'accompagnare processi di pianificazione e programmazione o più semplicemente nella realizzazione e gestione di attrezzature e servizi di interesse comune in aree intercomunali.

Questi possono esser degli esempi in cui è possibile applicare la perequazione territoriale:

- completamento e/o espansione di aree produttive sovracomunali già esistenti;
- realizzazione di nuove aree produttive;
- localizzazione di infrastrutture pubbliche di notevole impatto sul territorio circostante;
- localizzazione di infrastrutture pubbliche di notevole interesse.

La legge finanziaria 2008 art. 1, commi 258 e 259 prevede:

“258. Fino alla definizione della riforma organica del governo del territorio, in aggiunta alle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministero dei LL.PP. 2 aprile 1968, n. 1444, e alle relative leggi regionali, negli strumenti urbanistici sono definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla concessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma collettiva, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore delle trasformazioni. In tali ambiti è possibile prevedere inoltre, l'eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato, concordato sociale.

259. Ai fini dell'attuazione di interventi finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti, il comune può, nell'ambito delle previsioni degli strumenti massimi della capacità edificatoria prevista per gli ambiti di cui al comma 258.”

Le previsioni introdotte devono essere interpretate quali anticipazione della riforma urbanistica ed in perfetta aderenza con le sperimentazioni avviate da diversi comuni e province.

I vantaggi che discendono dall'uso di tali metodologie sono:

- equità del piano;
- minori pressioni nelle scelte;
- acquisizione delle aree pubbliche senza costi.

L'esperienza sul campo avviata ormai da circa un decennio sulla puntuale funzione di tale sistema nelle leggi che 12 Regioni su 21 hanno approvato (la prima 1997 provincia autonoma di Bolzano - l'ultima 2008 provincia autonoma di Trento) Basilicata 1999 – Campania, Calabria e Lombardia, Toscana e Umbria 2005 – Puglia 2001, pur in assenza di Legge nazionale urbanistica.

Tanto perché per la Corte Costituzionale può essere un'alternativa all'esproprio (n. 179/1999) “la perequazione può rappresentare una delle possibili soluzioni per superare le problematiche connesse alla natura sostanzialmente espropriativi dei vincoli.”.

Per i TAR:

- Emilia Romagna n. 1286/2001 “ha affermato la piena compatibilità di tale pratica pianificatori con i principi statali pur in assenza di previsione specifica perché laddove l'articolo 7 della LU 1150/42 prevede che il PRG deve indicare la divisione in zone del territorio comunale, esprime altrettanto vero che ciò non significa necessariamente che la norma vieti l'impiego di altre modalità di pianificazione. Tanto più che, come sottolinea il TAR, le disposizioni della LU statale sono risalenti nel tempo, per cui appare illogico ritenere che quel sistema di regole, superato e remoto, possa costituire una sorta di camicia di forza volta ad escludere ogni possibile alternativa alla tecnica della bright-line.
- Sostanzialmente in linea TAR Campania del 2002, Lombardia e Liguria nel 2005.

In ultimo, si rappresenta, che nell'ambito della collaborazione tra Settori dell'Ente è in atto una procedura per l'acquisizione e l'aggiornamento continuo di notizie relative a programmi di settore che hanno valenza territoriale o che possono correlarsi alle politiche di sviluppo territoriale.