

## IL NUOVO PERCORSO DELLA PIANIFICAZIONE STRATEGICA

Il caso di Corigliano Rossano

Domenico Pasarelli<sup>1</sup>, Ferdinando Verardi<sup>2</sup>

### SOMMARIO

I nuovi processi di urbanizzazione e sviluppo, richiedono una diversa pianificazione incentrata su una strategia integrata e sostenibile del territorio. Anche in Calabria si assiste ad una transizione urbana e territoriale che invita a riflettere sui nuovi paradigma della pianificazione urbanistica ed i suoi piani e programmi urbanistici, che devono guardare al di là dei confini comunali. Si passa da una forma di piano autonomo ad una forma di piano condiviso con i soggetti interessati alle trasformazioni del territorio. Il presente lavoro, si propone lo studio delle dinamiche che hanno accompagnato l'istituzione della nuova città Rossano Corigliano, dopo il referendum che ne ha confermato la sua fusione. Durante il lavoro di ricerca, saranno valutate le esperienze spontanee di sviluppo endogeno, lungo la policentrica distribuzione di funzioni antropiche diffuse, nonché azioni di autogoverno per la risoluzione delle distribuzioni funzionali sul territorio, in relazione in particolare al sistema della mobilità, e alle vocazione dei luoghi. Nell'ambito della nuova pianificazione strategica le municipalità sono chiamate a rivedere il proprio comportamento pianificatorio secondo una logica di interconnessione funzionale.

---

<sup>1</sup> Dipartimento PAU, Università Mediterranea, via dell'Università 25, 89124, Reggio Calabria, e-mail: domenico.passarelli@unirc.it.

<sup>2</sup> Scuola di rigenerazione urbana e ambientale – Unipegaso, Sede Rettorato, Via di S. Pantaleo 66, 00186, Roma RM, e-mail: ferdinando.verardi@unipegaso.it .

## Introduzione

I nuovi assetti geografici in atto nel nostro Paese richiedono un approfondimento puntuale anche in virtù della dislocazione polverizzata degli insediamenti che caratterizzano, ormai diffusamente, l'immagine della città diffusa. Anche in Calabria stiamo assistendo ad una transizione urbana e territoriale che invita a riflettere sui nuovi paradigma della pianificazione urbanistica ed i suoi piani e programmi urbanistici, non più racchiusi nei confini comunali ma aperti a nuove dimensioni territoriali. Si sta passando da un modello consolidato di "autonomia" comunale, anche e soprattutto di quelli di piccole dimensioni, ad una condivisione di servizi di base che, per taluni casi, ha portato alla fusione di più Comuni. Il *PS "Corigliano città della Qualità e Porto del Mediterraneo"* rappresenta un'azione di autogoverno per la risoluzione delle distribuzioni funzionali sul territorio, per la rivitalizzazione di aree a vocazione naturalistica e culturale.



### *1. Un Piano partecipato e concertato*

Il Piano Strategico di Corigliano segue la buona pratica di un processo partecipato e concertato tra cittadinanza e governance. Due documenti sono testimonianza delle tappe fondamentali del processo:

- “Verso il Piano”, che restituisce in forma accessibile la sintesi delle indagini sullo stato di salute del territorio;
- “Il Piano”, che indica la descrizione della Visione dell'area, le linee strategiche, gli obiettivi e le azioni che, in un'ottica temporale di dieci anni, gli attori pubblici e privati intendono promuovere e

realizzare, ognuno per la sua parte di competenza. Questo lavoro rientra nella rete delle azioni locali della “Primavera jonica della pianificazione partecipata” che nell’ultimo decennio si è andato a manifestare nel meridione **(I)**. Il Piano Strategico “*Corigliano città della Qualità e Porto del Mediterraneo*” è frutto di un lavoro di concertazione amministrativa profondo ed aperto al territorio, con numerosi incontri, analisi e interviste, forum partecipativi e momenti di concertazione sul tema della pianificazione strategica, avvenuti nel periodo settembre 2007- maggio 2008, su iniziativa del Comune di Corigliano, a cui hanno partecipato diversi dirigenti e funzionari dell’Ente Locale, numerosi rappresentanti delle istituzioni sia a livello locale che provinciale e regionale, associazioni di categoria, la cittadinanza. Il processo sviluppato si è posto l’obiettivo di giungere alla definizione di un documento di piano in modo *aperto e condiviso*.

Il Piano Strategico della città Corigliano è un documento di programmazione di medio-lungo termine che assume la costruzione delle condizioni per lo sviluppo e per la qualità del territorio come obiettivo del governo della città. L’obiettivo generale del Piano Strategico è la definizione dello sviluppo economico, il perseguimento di strategie finalizzate alla qualità della vita dei suoi abitanti, nei suoi aspetti relazionali, lavorativi, sociali, culturali, ambientali, ma anche dei suoi assetti fisici e strutturali. Gli aspetti relazionali e gli assetti fisici in cui declinare il concetto di qualità sono riconducibili ad ambiti tematici (reti istituzionali ed infrastrutturali, produzioni, capitale e tessuto sociale, risorse immateriali, storia, cultura, risorse umane, risorse naturali) e ad ambiti territoriali (l’Area Urbana, Corigliano città policentrica), ovvero i luoghi in cui si cristallizza la qualità della vita, in cui si condensano e si manifestano le trasformazioni in atto, le interdipendenze fra ambiti tematici ed ambiti territoriali. La qualità degli aspetti relazionali e gli assetti fisici ma anche delle relazioni e degli aspetti sociali si declina in:

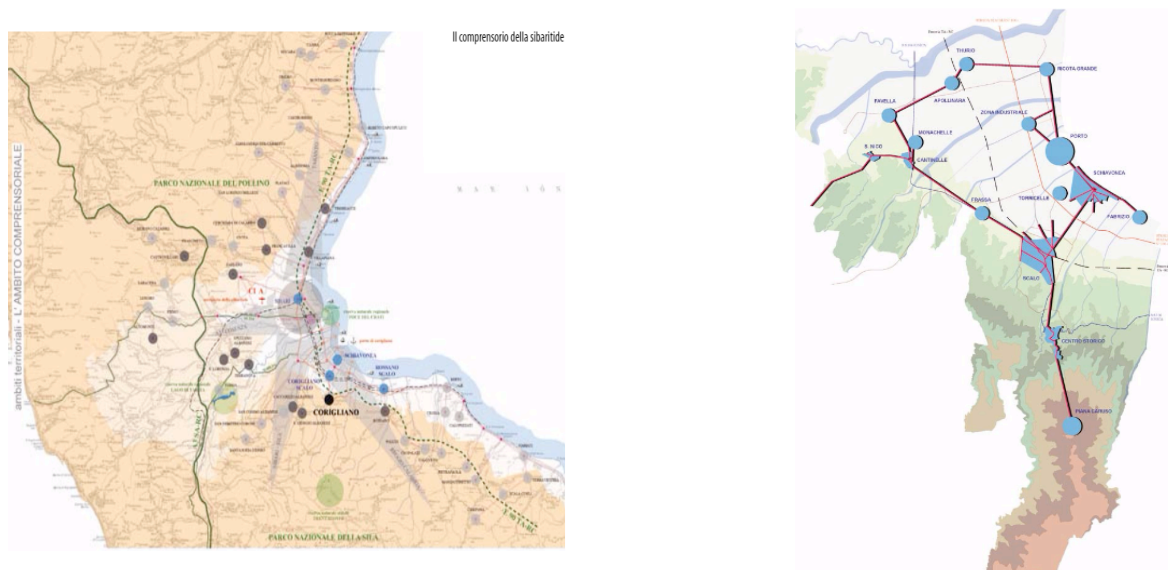
- la qualità dello spazio urbano e dei luoghi di relazione: i luoghi fisici della città (Il centro Storico, lo Scalo, Schiavonea, le frazioni);
- la qualità delle relazioni della città con il territorio: la città delle relazioni istituzionali e dei sistemi infrastrutturali;
- la qualità delle risorse storico-ambientali del territorio: la rete delle emergenze naturalistico-ambientali ed il sistema dei beni storico-culturali;
- la qualità delle relazioni fra le persone: la città dei rapporti sociali;
- la qualità del tessuto produttivo: la città dell’agricoltura, del turismo, del commercio, etc.

### *1.1 Capacità di autogoverno in un quadro governativo nazionale poco chiaro, analisi di un dominio di esistenza relazionale adeguato al quadro SEE*

La capacità di analisi delle relazioni (e delle dimensioni), dei servizi, e la distribuzione sul territorio, rendono chiaro sul quadro di Area Vasta il “dominio di esistenza” delle dotazioni e dei servizi quantitativamente espressi nelle diverse aree, per una successiva erogazione di servizi qualitativi che garantiscono un’economia di scala nel comprensorio della Sibaritide. La Sibaritide è un sistema territoriale formato da relazioni e traffici su tracciati non ancora compiutamente definiti; è indubbia, infatti, l’enorme quantità di veicoli e convogli che transitano giornalmente sullo snodo viario/ferroviario che esso rappresenta,

nel suo insieme, come cerniera tra le direttrici dell'Adriatico/Jonio e quelle del Tirreno/Stretto di Messina. La Sibaritide rappresenta un intreccio di relazioni tra centri che, anche a causa della distanza dal capoluogo Cosenza, ha acquisito, necessariamente, una sua autonomia organizzativa e gestionale, ovvero, ha acquisito una sua identità funzionale e come tale riconoscibile, ma che ha, per contro, ingenerato un senso di "isolamento" per le popolazioni locali di Corigliano e degli altri comuni della sibaritide che hanno sviluppato un modello di localizzazione insediativa con connotazione policentrica dell'assetto urbanistico e territoriale (*Fig. 1: Corigliano, centri urbani e maglia strutturale*).

Fig. 1



Nella Sibaritide possiamo distinguere insediamenti vallivi e di costa, propri della piana di cui fanno parte i Comuni di Cassano Jonio, Francavilla Marittima, San Lorenzo del Vallo, Spezzano Albanese, Terranova da Sibari, Trebisacce, e Villapiana e insediamenti di alta collina e di montagna, di cui fanno parte i Comuni di Altomonte, Castrovillari, Cerchiara di Calabria, Corigliano Calabro, Rossano, San Giorgio Albanese, Vaccarizzo Albanese.

Il PS di Corigliano Calabro è un processo importante di riconoscimento delle forze in gioco sul territorio della Sibaritide, in relazione alle azioni di governo sovracomunale. Il processo avviato dal basso, ha ricondotto la governance locale nell'inquadramento di azioni mirate al finanziamento di interventi nelle città e nelle aree metropolitane del Mezzogiorno, in attuazione del Programma di accelerazione previsto dalla legge Finanziaria 2004, art. 4 comma 130. APQ - Accelerazione della Spesa in Aree Urbane Intervento n°25, e l'attuazione degli interventi di cui alla Delibera CIPE 20/2004, ripartizione delle risorse per interventi in aree sottoutilizzate per il periodo 2004-2007. Lo schema di gestione dei finanziamenti è stato inquadrato in una griglia di strategie, azioni ed obiettivi bandiera che hanno reso gli interventi permeabili ed a sistema, in modo da aumentare il rendimento prestazionale del PS grazie alla pluralità di azioni che accrescono l'efficacia delle singole iniziative.

## *2. Amministrazione reticolare, qualità nell'erogazione dei servizi*

Corigliano Calabro punta ad essere città della qualità, attraverso la ricostruzione del quadro conoscitivo relativo ai nuclei urbani sulla base di informazioni di carattere oggettivo sedimentate attraverso la fase diagnostica del territorio, ed anche sulla base delle interpretazioni soggettive dei portatori d'interessi, che, durante la fase di ascolto dei forum, hanno fatto emergere la loro percezione del contesto locale. La lettura dei processi che interessano i nuclei urbani è stata sviluppata partendo dalla convinzione che esistono strette relazioni fra aspetti fisici e aspetti sociali del fenomeno urbano. Le analisi sono state quindi sviluppate nel tentativo di descrivere un'immagine urbana, rappresentata non solo dalla città fisica, ma soprattutto dalla città dei cittadini, fortemente correlata alla distribuzione spaziale e temporale della popolazione all'interno del territorio comunale. Uno degli obiettivi è stato quello di elaborare alcune rappresentazioni dell'organizzazione spaziale e funzionale dei nuclei urbani che evidenziano le relazioni interne ed esterne al contesto urbano locale: in termini di mobilità, di relazioni sociali ed istituzionali, di flussi materiali ed immateriali, ma anche in termini di tensioni sociali:

- relazioni interne, attraverso un quadro dell'organizzazione dello spazio urbano in cui a diverse aree della città corrispondono diverse geografie della popolazione residente;
- relazioni con l'esterno, attraverso la raffigurazione delle dinamiche degli spostamenti che collocano le dinamiche urbane di Corigliano all'interno di un contesto sovra locale.

Le descrizioni che seguono tentano di delineare lo “*stato di salute*” del territorio, proprio partendo dalla conoscenza di quei circoscritti ambiti territoriali di cui si compone la città di Corigliano. Sulla base di tali premesse, è possibile affermare che la città di Corigliano si presenta come un modello urbanistico di tipo orizzontale, diffuso e non gerarchizzato (2). Questo territorio a bassa densità non genera vere periferie, ma, analogamente alle periferie, esso è contrassegnato dall'assenza di ordine, di omogeneità, di infrastrutture, di progetto. Si profila la costituzione di un territorio mediante frammenti giustapposti, frutto di un insieme eterogeneo di scelte individuali. Così il territorio di Corigliano, al pari di molte altre città diffuse, si caratterizza per la mescolanza rurale/urbano, in cui ai nuclei maggiormente edificati, si associano altri nuclei dalla forte connotazione agricola; villaggi rurali creati dall'Opera di Bonifica e di Riforma Agraria. Gli elementi di questo modello sono: Il Centro Storico di Corigliano; Il luogo della residenza e delle relazioni - Corigliano Scalo; Il borgo marinaro - Schiavonea; La fascia costiera: Giannone, Fabrizio, C.da Salice, Torricella; I luoghi dei servizi all'agricoltura Villaggio Frassa, Cantinella; Le aree rurali interne: S. Nico, Thurio, Apollinara; l'area montana e pedemontana; Piana Caruso.

### *2.1 Politiche sociali e qualità urbana diffusa*

Le conoscenze acquisite nel processo di costruzione del Piano, a seguito delle indagini preliminari e dell'avvio del processo partecipativo, ha messo in evidenza come il contrasto al disagio sociale costituisca una delle priorità delle azioni che il Piano Strategico deve promuovere, in continuità con quanto già messo in essere in tal senso nel territorio. La politica rivolta ad attivare azioni indirizzate a ridurre il disagio sociale presente nel territorio comunale appare infatti consistente ed articolata per settori, tra queste:

- la qualità dell'accesso alla rete primaria dei servizi locali, progetto avviato dall'Amministrazione comunale con il l'esperienza del "Piano degli interventi domiciliari in favore delle persone disabili, o anziane, non autosufficienti" e del "Protocollo d'intesa per l'attuazione del Servizio di assistenza di base e/o di assistenza per l'autonomia e la comunicazione agli alunni in situazione di handicap";
- la qualità delle opportunità di crescita personale e prevenzione/inclusione sociale, obiettivo perseguito dal progetto SISTEMA che prevede l'analisi dell'andamento triennale sul consumo e abuso di droghe e alcool, tossicodipendenze;
- la qualità delle politiche del lavoro avviata attraverso una serie di attività, di orientamento, di formazione e di integrazione nel mondo del lavoro delle cosiddette fasce deboli e disagiate, immigrati compresi (si pensi ad esempio il progetto "Borse lavoro per portatori di handicap"; al progetto di certificazione delle iniziative qualificabili come "imprese sociali", che offrono opportunità di lavoro per soggetti appartenenti alle fasce deboli o indebolite della popolazione
- la qualità delle opportunità di crescita sociale, si pensi ad esempio alla "Carta dei diritti e dei doveri dei cittadini", documento finalizzato alla diffusione delle consapevolezze sul senso civico delle comunità;
- la qualità della vita in una realtà multietnica, si pensi ad esempio al "Progetto accoglienza" e ad altri interventi avviati a favore degli stranieri presenti nel territorio della città di Corigliano;
- la qualità dei processi partecipativi, recentemente implementati con il progetto "Costruiamo insieme il welfare della nostra città", un laboratorio sperimentale permanente per la progettazione partecipata finalizzati a costruire le basi conoscitive per la predisposizione di mappe di griglie.

### *3. Approccio VAS del PS e valorizzazione spaziale del patrimonio culturale*

Grazie alla continua interazione tra progettisti del Piano ed estensori della VAS, è stato possibile individuare passo passo, gli elementi di criticità, risolverne le problematiche o mitigarle, per arrivare, come illustrato nel Rapporto Ambientale, ad un Piano Strategico incentrato sulla sostenibilità e sulla protezione dell'ambiente senza, per questo, trascurare le strategie dello sviluppo economico e sociale del territorio. L'elaborazione del Piano strategico di Corigliano è avvenuta attraverso una reale ed efficace integrazione con le procedure di valutazione ambientale, sin dalla fase della sua ideazione, accogliendo in pieno le indicazioni della direttiva 42/01/CE secondo cui la valutazione ambientale deve essere effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione ..." (art 4). Pianificatori e valutatori, attraverso un'attenta programmazione delle fasi di lavoro hanno determinato le strategie di piano verificando, in continuo, gli effetti prodotti sugli elementi di criticità e di sensibilità presenti nel territorio comunale (3).

#### 4. Corigliano città del turismo

Il Comune di Corigliano si colloca in un ambito territoriale fortemente naturalistico, per la paesaggistica del territorio molto varia: pianura, collina, dirupi, appena frenati da presenza di riserve naturali, del Pollino e dell'Altopiano di Silano. I caratteri di significatività e di specificità ambientale si arricchiscono per la presenza di



conformazione morfo-caratterizzata da una plastica montagna, valli scoscese e terrazzi pianeggianti; per la delle vicine catene montuose Silano. I caratteri di del contesto paesaggistico-per presenza della costa centri storici di rilevante

interesse storico-architettonico; per l'attiguità con importanti località termali (Cassano Calabro, Cerchiara di Calabria, Spezzano Albanese); per la presenza di aree rurali interne ricche dal punto di vista naturalistico e paesaggistico e forte vocazione agrituristica. Un sistema paesaggistico-ambientale quindi, che rappresenta una fondamentale risorsa per la promozione turistica del territorio, non prescindendo da obiettivi di tutela e valorizzazione dei contesti.

Il PS ha impostato la sua strategia d'azione sulla conoscenza, gestione, e fruizione del prodotto turistico locale, in modo da renderlo permeabile ad azioni di sistema a livello sovracomunale, e garantire la sua complessiva gestione nell'ottica di garantire flessibilità nei confronti degli agenti locali, e facile riorganizzazione da parte di operatori esogeni al sistema locale. Il tutto creando un quadro di mappatura, gestione, e tutela del patrimonio per le generazioni future.

#### CONCLUSIONI

Progettualità autonome alla ricerca di raccordi programmatici all'interno di una matrice governativa di sostegno, per una naturale crescita legata alla vocazione dei luoghi. La difficoltà nel realizzare azioni strategiche organiche in un quadro di Area Vasta programmato a livello regionale, spinge le municipalità ad azioni che si raccordano in modo diretto nello SEE, il caso del PS di Corigliano Calabro è un caso di processo spontaneo che attraverso l'autodeterminazione con azioni spontanee, cerca di pianificare in modo reticolare ed orizzontale in modo da potersi meglio collocare nello spazio economico globale, cercando sostegno e capacità di autogenerarsi grazie al riconoscimento del patrimonio culturale e naturalistico locale, interpretando una propria capacità di promozione dell'identità locale, spinta da nuovi valori culturali emergenti dalla rivoluzione etica. L'esperienza è un momento importante nel processo di apertura del territorio ad investitori e fruitori del prodotto turistico integrato, attraverso un percorso pianificato che garantisca dapprima un'economia di scala nella gestione e fruizione dei servizi pubblici, per una successiva fase d'ingresso di operatori economici, a garanzia di uno sviluppo endogeno sostenibile.

## 1. Bibliografia

- Balducci A., (1999), *Le agenzie di sviluppo locale come nuovi attori della governance urbana*, Urbanistica. Balducci A., Mäntysalo R. (2013), *Urban Planning as a Trading Zone*, Springer, Dordrecht.
- Bertuglia C.S., (1991), *La città come sistema*, in Bertuglia C.S., La Bella A. (a cura di), *I sistemi urbani*, Angeli, Milano.
- Bertuglia C.S., Rabino G.A., Tadei R., (1992), “*Review of the Main Conceptual Issues Facing Contemporary Urban Planning*”, Sistemi Urbani.
- Bertuglia C.S., Stanghellini A., Staricco L., (2002), *Gestire la città e il territorio nell'epoca della diffusione urbana*, Economia italiana.
- Camagni R., (1998), *La città nelle politiche territoriali europee*, Urbanistica.
- Gibelli M.C., (1996), *Tre famiglie di piani strategici: uno sguardo d'insieme alle vicende internazionali*, Urbanistica.
- Lanzani A., (1999), *Alcuni appunti su sviluppo locale, politiche territoriali ed urbanistica*, Archivio di studi urbani e regionali.
- Mazza L., (2000), *Strategie e strategie spaziali*, Territorio.
- Pasqui G., (2001), *Il territorio delle politiche. Innovazione sociale e pratiche di pianificazione*, Franco Angeli, Milano.
- Socco C., Cavaliere A., Guarini S.M., Madeddu M., (2002), *Città sostenibili*, Celid, Torino.
- Staricco L., (2002), *I caratteri della pianificazione nell'epoca della complessità*, in Ceretto Castigliano S.C., Ciaffi D., Peano A., Spaziantè A., Staricco L., *Interazioni tra pianificazione operativa, strutturale e strategica*, FrancoAngeli.
- Talia M., (2000), *I processi cognitivi nella pianificazione strategica*, in Karrer F., Santangelo S. (a cura di), *Urbanistica in transizione. Conoscenza e azione nella pianificazione degli anni Novanta*. Alinea, Firenze.

(1) - In particolare l'esperienza di Crotone come quella di Corigliano, rientra nelle azioni pianificatorie che vanno in contrapposizione concettuale alle azioni di Pianificazione Strategica avviate negli anni 70/80 sulla spinta della conversione di città industriali. Approccio analogo al PS di Corigliano si è sviluppato a pochi chilometri col PS “*Crotone Città del Mediterraneo – Dieci Miglia di Storia*” L'esperienza di Crotone rappresenta una buona pratica importante a cui fare riferimento, per comprendere come sviluppare Piani Strategici efficaci, e contestualizzati alle nuove dinamiche di sviluppo territoriale locale.

(2) - Per analogia si consiglia di approfondire nell'analisi del Piano Strategico KRATOS (Piano Strategico della Valle del Crati), in cui sono sviluppato un processo non gerarchizzato ma



orizzontale tra diversi comuni come per i Piani Strategici di Barcellona a cavallo delle Olimpiadi nel 92 (città compatta di Barcellona estesa alla sua conurbazione con approccio orizzontale). Interessante da analizzare, lo sforzo della Regione Calabria nel sostenere un approccio orizzontale e reticolare per la gestione della governance locale. In particolare si sottolinea l'apposita convenzione affidata alla Fondazione FIELD nella redazione e la realizzazione del Progetto Tematico Settoriale per un Processo di riordino e di rafforzamento delle autonomie locali, Laboratorio Dinamico di Ascolto e Animazione Istituzionale per lo sviluppo di competenze e lo scambio di esperienze propedeutiche alla *Costituzione di Unioni di Comuni*. PROGETTO segnalato dal Dipartimento Programmazione Nazionale e Comunitaria della Regione Calabria alla Comunità Economica Europea nell'ambito del programma *"IL MEZZOGIORNO PER L'EUROPA"* quale *PROGETTO DI RILIEVO IN CORSO*.

(3) - Il Piano è stato sottoposto a Valutazione Ambientale Strategica, processo introdotto dalla Direttiva 42/01/CE che prevede la valutazione ambientale di tutti i piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente, sviluppando una Valutazione di Sostenibilità (ValSost) secondo quanto previsto dalla Legge Regionale Urbanistica n. 19 del 16 aprile 2002 art. 10. I risultati della valutazione sono riportati nel documento "Rapporto Ambientale".

- LE IMMAGINI SONO ESTRATTE DAL PS. In ordine indicano: quadro generale di analisi della Sibaritide; Corigliano, centri urbani e maglia strutturale; attrattore turistico culturale.

## **The new path of strategic planning**

### **The case of Corigliano Rossano**

**Keywords:** Process, Participation, Integration

#### **ABSTRACT**

The new geographical arrangements taking place in our country require a timely also because of deepening settlements characterizing particulate dislocation, now widely disseminated, the image of the city. Also in Calabria we are witnessing a transition town and country that invites us to reflect on the new paradigm of urban planning and urban development plans and programs, no longer contained in municipal boundaries but open to new territorial dimensions . We're moving from an established pattern of municipal "autonomy", especially small ones, to a share of basic services that, in some cases, led to the amalgamation of several municipalities. The PS "Corigliano quality and Mediterranean port city" represents an action of self-governance for the resolution of functional distributions in the territory, for the revitalization of naturalistic and cultural areas.