

SVILUPPO RURALE E URBANO NEI PROCESSI DI PIANIFICAZIONE STRATEGICA
IN CALABRIA

Giuliana QUATTRONE¹

SOMMARIO

Scopo del presente contributo è quello di sintetizzare gli approcci metodologici seguiti per la redazione dei Piani Strategici più importanti della Regione Calabria e formulare delle riflessioni critiche. Il paper in particolare si sofferma sugli aspetti qualitativi di tali piani e sulle basi strategico-innovative per ripensare la qualità in termini di innovazione e di equilibrio nei rapporti tra territori rurali e città.

Fino al momento la politica di sviluppo rurale, in Calabria, non è stata efficacemente integrata con la politica di sviluppo regionale ma ha avuto un carattere fortemente settoriale. Questa tendenza è stata invertita dall'ottica di area vasta della pianificazione strategica, che con la considerazione della "regione urbana", ha contribuito a creare un contesto di integrazione intercomunale per il posizionamento competitivo dei territori in un'ottica di sviluppo integrato. L'esperienza dei Piani Integrati degli anni passati in Calabria non è riuscita a dare impulso ai territori rurali perché gli interventi a favore dello sviluppo rurale non sono stati capaci di integrare le risorse sui territori. Adesso con la redazione dei piani strategici si viene a delineare un nuovo modello di pianificazione, di tipo reticolare, più appropriato ed attento ai processi di competitività economica e che considera l'integrazione tra rurale e urbano il tessuto su cui cucire la trama della visione di futuro.

¹ Consiglio Nazionale delle Ricerche–IIA, via Marsala n.2/b, 89127 Reggio Calabria,e-mail:gquattrone@email.it

1. Introduzione

Tra i fattori che caratterizzano i territori rurali il rapporto con le città è uno dei più importanti. In un territorio come quello italiano, infatti, caratterizzato dalla continua alternanza tra città e campagna, è decisamente riduttivo immaginare i territori rurali come un *alter ego* rispetto alle città. Così le politiche di governance del nostro territorio, dove realtà rurali e urbane convivono in maniera estremamente legata vanno di pari passo. Oltretutto qualunque politica di sviluppo rurale deve potersi integrare efficacemente con la politica di sviluppo regionale.

Fino al momento la politica di sviluppo rurale, soprattutto in Calabria, ha avuto un carattere fortemente settoriale e stenta ancora a fatica a diventare una politica trasversale, legata al territorio. In questa Regione, sono le componenti di relazionalità e di governance che, poiché permettono il miglior utilizzo del capitale territoriale, dovrebbero meglio e più profondamente essere valorizzate o costruite dalle politiche di sviluppo territoriale (Storti, 2000). La pianificazione strategica in questo quadro può considerarsi come catalizzatore e gestore dello sviluppo di un sistema locale, perché *in nuce* afferma la necessità di un'ottica non municipale ma di area vasta per la pianificazione, cioè a livello di regione urbana, contribuendo a creare un contesto di integrazione intercomunale al fine di migliorarne l'efficienza nell'erogazione dei servizi di base.

Il Piano Strategico è uno strumento a servizio della "governance" territoriale, utile a creare consenso attorno alle politiche per il territorio, intese come complesso organico e composito di strategie di trasformazione, con l'obiettivo ultimo di assicurarne le maggiori probabilità di successo e quindi l'attuazione efficiente ed efficace.

Nella stagione programmatoria 2007-2013, le città, i nodi e i poli di eccellenza territoriale, sono stati chiamati ad assumere, un ruolo propulsore dello sviluppo per sé stessi, ma anche e contestualmente per i territori di riferimento, guardando alle vocazionalità e opportunità locali, progettando e promuovendo reti di complementarietà con altre città, nei contesti nazionali ed europei.

In questo scenario la funzione del Piano strategico è quella di individuare le leve dello sviluppo delle città e dei territori e di mettere a punto obiettivi specifici ed azioni che le rendano concrete, e attuino quei processi di moltiplicazione necessari a raggiungere i risultati voluti. Funzione del Piano è anche quella di cercare e coinvolgere i soggetti imprenditoriali, istituzionali e sociali che siano interessati e disponibili a realizzare e gestire progetti ed interventi di particolare significato nella strategia di sviluppo (Camagni, 2003).

La Calabria si affaccia a questa nuova stagione pianificatoria dopo il fallimento della precedente (2000-2006) in cui si erano attivate diverse tipologie di Piani Integrati, che si sviluppavano attraverso azioni integrate fra i diversi Assi del Programma Operativo Regionale (POR) come nel caso dei Piani Integrati Territoriali (PIT), o attraverso azioni integrate all'interno dello stesso asse come nel caso dei Piani Integrati per le Aree Rurali (PIAR). Alla

base dei diversi piani integrati era stata prevista l'istituzione di un partenariato socio-economico, organismo di governance locale, costituito da soggetti rappresentativi degli interessi economici collettivi e privati che insistono nell'area di riferimento. Purtroppo, l'esperienza degli anni trascorsi ha evidenziato numerose difficoltà che hanno ostacolato l'implementazione dei Piani Integrati, per alcuni dei quali il livello di spesa è ancora nullo. In pratica si è verificato un processo di disintegrazione dei Piani Integrati: si è trattato di buoni piani solo da un punto di vista teorico, poiché la maggior parte di essi non sono mai stati implementati o sono stati implementati solo parzialmente e con ritardi eccezionali.

Per cui anche l'intento di dare impulso ai territori rurali non ha prodotto risultati soddisfacenti perché gli interventi a favore dello sviluppo rurale non sono stati capaci di integrare le risorse sui territori.

Adesso in Calabria, con i dieci piani strategici che sono stati redatti si viene ad invertire questa tendenza e sta delineandosi in modo evidente un modello di pianificazione di tipo reticolare che però fa emergere in tutta evidenza nuove problematiche decisionali che interessano tanto le fasi di pianificazione che di implementazione dei Piani. Occorre allora ragionare su come integrare un piano di sviluppo nel quale è coinvolta una pluralità di attori decisionali affinché non si verifichi il fallimento del meccanismo delle governance spesso riconducibile alle tensioni e difficoltà che possono verificarsi, nell'ambito dei partenariati, fra attori ed istituzioni diverse.

Ma occorre anche ragionare sull'integrazione delle diverse politiche di piano e sulla loro razionalizzazione, sia per quanto riguarda l'integrazione tra politica di sviluppo rurale e politica regionale ma anche tra queste e le politiche ordinarie. Ciò implica un impegno sul lato della *governance* delle politiche, come anche sul lato dei meccanismi di trasparenza, prevedendo nuove forme e strumenti di monitoraggio delle diverse politiche economiche ordinarie potenzialmente capaci di impattare sui territori rurali (Mutti, 1998).

Il presente contributo intende mostrare l'approccio metodologico seguito per la redazione dei Piani Strategici più importanti della Regione; intende inoltre mostrare come sono stati declinati, in termini di linee strategiche di sviluppo e priorità di intervento, gli obiettivi legati al miglioramento della qualità della vita, e gli obiettivi di crescita socio-economica e occupazionale che questi piani si sono posti nel territorio della regione Calabria. Inoltre si cerca di fornire attraverso un confronto incrociato dei piani sviluppati nella Regione Calabria un quadro critico, indagato secondo le categorie concettuali caratteristiche della pianificazione strategica inerenti la sostenibilità, la sussidiarietà, la partecipazione, la reticolarità, la performatività, la apertura alla processualità. Ne consegue l'identificazione di prassi ottimali da seguire o di errori da evitare e la previsione degli impatti futuri, complessivamente sul territorio della Regione.

2. I progetti integrati del POR Calabria

Da molti anni la Regione Calabria occupa stabilmente l'ultima posizione nella graduatoria della ricchezza prodotta dalle regioni italiane. Dopo anni di politiche e interventi comunitari, dapprima sotto forma di Pim (1988-92) e poi di Pop e Pom agricoltura e formazione, la Calabria non è riuscita a ridurre il divario rispetto alle altre regioni europee sviluppate né in termini di tassi di accumulazione e di occupazione, tanto meno in termini di dotazione di strutture civili, di capitale fisso collettivo e di qualità sociale. Tali elementi rappresentano un segnale del fallimento delle precedenti politiche di programmazione che, nonostante il trasferimento di consistenti risorse, non sono riuscite a creare condizioni di contesto in grado di generare un processo di sviluppo.

Le stagioni programmatiche 2000-2006 e 2007-2013 hanno posto al centro della programmazione i grandi bisogni sociali ed economici della Calabria, finalizzando l'intervento pubblico all'accrescimento strutturale delle convenienze economiche per le imprese e della qualità di vita per i cittadini (Martino, 2005).

La regione Calabria con un meccanismo partenariale e concertativo, si è impegnata nel processo di formulazione delle scelte strategiche di sviluppo puntando su un modello di sviluppo socio-economico autonomo e sostenibile, incentrato sulla valorizzazione integrata e sul potenziamento delle risorse locali, umane, immateriali e materiali.

In sostanza agli interventi esogeni e non risolutivi degli scorsi anni si è andata sostituendo con queste due ultime programmazioni una politica strategica di intervento socialmente e politicamente condivisa incentrata prioritariamente sulle risorse locali, sulla loro valorizzazione integrata, su attori istituzionali e imprenditoriali regionali. Una politica orientata, altresì, ad accrescere all'interno del territorio regionale, permanentemente le convenienze economiche agli investimenti da parte delle imprese, locali ed esterne, e a conseguire *standards* di qualità della vita comparabili con quelli delle regioni più evolute in termini di sicurezza sociale, occasioni lavorative, qualità ambientale, ecc., ecc.. Il problema di fondo per le risorse finanziarie mobilitabili per lo sviluppo regionale, rimane pur sempre la loro destinazione, ovvero la loro canalizzazione verso obiettivi, progetti e interventi in grado di attivare moltiplicatori economici e sociali coerenti con processi accelerati di crescita imprenditoriale e civile. In questo quadro generale sempre più competitivo sono costretti a uscire da una posizione di passività e proporsi attivamente come protagonisti dello sviluppo, orientandone la direzione anche verso esiti di crescita economica e sociale, prestando maggiore attenzione ai processi multisettoriali, ma anche ponendo maggiore attenzione al coordinamento delle diverse categorie di attori e alla definizione di strategie condivise di sviluppo (Lucatelli, 2005).

L'articolazione del POR Calabria 2007-2013, in coerenza con quanto previsto dagli *obiettivi globali*, definiti a livello nazionale nel Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) (che di fatto

assumono un carattere programmatico e insieme strategico-politico di riferimento), in Assi prioritari mira a favorire una piena applicazione all'assetto programmatico dei principi di coerenza, concentrazione ed integrazione. Da una visione complessiva dei problemi e delle potenzialità della Calabria, così come emerge dalle analisi della situazione attuale e dall'esame delle esperienze del precedente periodo di programmazione, deriva l'identificazione di Assi prioritari, corrispondenti alle *grandi aree* di intervento che il POR assume come riferimento nel definire le scelte di investimento da realizzare nel periodo di programmazione.

Gli *obiettivi specifici* degli Assi prioritari anch'essi definiti in maniera univoca a livello nazionale nel QCS, descrivono, al loro interno, il contributo di ogni settore di intervento al conseguimento degli obiettivi globali.

In particolare per l'Asse "Città" le raccomandazioni del QSN fanno riferimento alla concentrazione e visibilità degli interventi, ad una chiara identificazione delle aree urbane, a stabilire delle priorità di intervento attraverso la predisposizione di appositi piani strategici.

L'assetto programmatico del POR Calabria ispirato ai principi di coerenza, concentrazione ed integrazione trova piena applicazione in un tipo di approccio integrato che garantisce che l'apporto specifico dei singoli settori di intervento in cui si articolano gli obiettivi degli Assi prioritari converga verso la valorizzazione e la mobilitazione, a fini di sviluppo, delle risorse della Calabria. L'approccio mira a focalizzare gli interventi su risorse locali, su luoghi cruciali e su sistemi di connessione.

I progetti integrati del POR Calabria si traducono in una modalità operativa di attuazione che sceglie di adottare le azioni che fanno capo ad Assi e Misure collegate tra loro e finalizzate a un comune obiettivo, con una dimensione di riferimento territoriale dove esplicitare il complesso delle azioni e degli interventi di sviluppo programmati, e dove si vogliono attivare le potenzialità presenti o latenti attraverso un meccanismo di partenariato.

I progetti integrati sono quindi uno strumento operativo di attuazione della strategia regionale, delle linee di intervento (territoriali, settoriali e di filiera) e dei metodi (concertazione, collaborazione pubblico-privato) esplicitati nel Programma Operativo della Regione Calabria. All'interno di quest'ultimo si possono distinguere:

- Progetti Integrati su base regionale o provinciale, di tipo settoriale o multisettoriale, volti al conseguimento di obiettivi considerati strategici per il territorio della Regione o della Provincia, definiti Progetti Integrati Strategici (PIS).
- Progetti Integrati su base territoriale sub-provinciale, anche in questo caso di tipo settoriale o multisettoriale, orientati al conseguimento di precisi obiettivi di sviluppo socio-economico di specifiche partizioni territoriali, definiti quindi con il termine di Progetti Integrati Territoriali (PIT).

I progetti integrati devono soddisfare una duplice esigenza:

- assicurare adeguato riconoscimento agli interventi che rispondano a un principio di integrazione e di concentrazione, sia funzionale che territoriale, basati su un'idea guida di sviluppo esplicitata e condivisa;
- fare in modo che le azioni abbiano una modalità di attuazione e gestione unitarie, organiche e integrate, in grado di consentire l'effettivo conseguimento degli obiettivi prefissati.

La fase di individuazione dei PIT in Calabria che è scaturita da un confronto tra Regione, Province, Comuni e Comunità Montane ha portato a definire 19 aree omogenee finalizzate ai Progetti Integrati Territoriali. Alcuni dei comprensori territoriali individuati dai PIT hanno coinciso con i territori delle regioni urbane di riferimento dei Piani strategici.

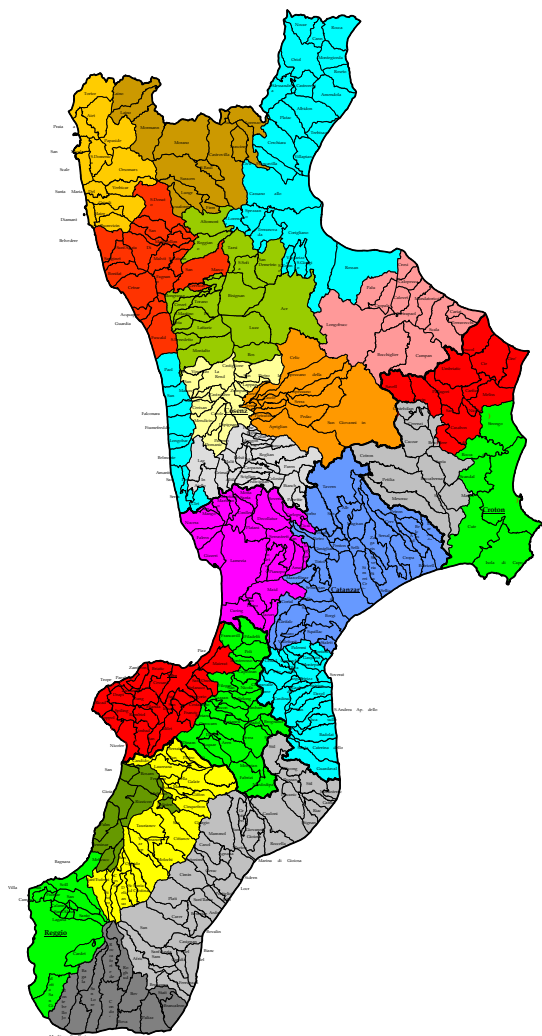


Figura 1 – Individuazione delle aree PIT nel territorio della Calabria

3. La pianificazione strategica

Quando si parla di pianificazione strategica si fa riferimento a specifici "... approcci di pianificazione che si riferiscono all'area vasta: che aspirano a definire grandi indirizzi di sviluppo (economico, sociale e ambientale) di un territorio integrato (urbano/periurbano/rurale) e a renderne le dinamiche insediative più coerenti con i principi dello sviluppo sostenibile (competitività/solidarietà/cura dell'ambiente) attraverso modelli di governance capaci di costruire un'idea di cittadinanza metropolitana certamente rispettosa delle identità locali, ma più cooperante e lungimirante". (Gibelli 2003, p. 62). La pianificazione strategica definisce "... il disegno politico dello sviluppo, di medio-lungo periodo, urbano e di area vasta, che persegue la competitività in chiave sovra-locale, tramite la costruzione di patti tra gli attori istituzionali, sociali ed economici nella città e nel suo territorio e tramite la promozione di reti di alleanze tra città e tra territori (...) individuando e promuovendo le strategie di sviluppo locale in un'ottica di sistema con le opportunità offerte dalle politiche infrastrutturali nazionali ed europee (...) individuando i meccanismi di raccordo con la strumentazione urbanistica provinciale e comunale e sulla base di una visione guida proiettata sul territorio" (Ministero dei trasporti, 2003). La pianificazione strategica è quindi prassi nella quale si integrano dimensioni connesse con la produzione di visioni o scenari, con logiche partenariali, con dinamiche processuali, con tentativi di integrazione di strumenti settoriali di produzione di programmi complessi alla scala locale, con la definizione di geografie territoriali a geometria variabile, con il presidio di dinamiche evolutive capaci di integrare i momenti di diagnosi e progettazione con le fasi dell'attuazione e della valutazione. La pianificazione strategica in Calabria ha permesso di inaugurare una stagione pianificatoria autenticamente innovativa, che ha stimolato le città capoluogo e i comprensori territoriali ad interrogarsi sulla tenuta del proprio modello di sviluppo e ha permesso loro di esplicitare le proprie potenzialità inesprese. Inoltre l'approccio partenariale, tipico dei piani strategici, ha permesso in una Regione che ancora oggi a livello territoriale paga lo scotto di una politica del malaffare, di fare emergere il riconoscimento di interessi plurimi e al contempo l'esigenza di ricomporre una rappresentazione dell'interesse generale a partire dall'esplicitazione di interessi e dal confronto fra convenienze parziali (Quattrone, 2008).

Tra le ragioni comuni che hanno fatto nascere e condividere l'idea di avviare processi di pianificazione strategica in Calabria vi sono state: la necessità di predisporre uno scenario complessivo per lo sviluppo sociale, economico ed anche urbanistico delle città calabresi, la necessità di costruire un inquadramento coerente delle molte azioni per lo sviluppo urbano e territoriale, nonché la necessità di proporre indirizzi e obiettivi di medio-lungo periodo e condizioni per promuovere forme di cooperazione tra diversi operatori della scena urbana. Queste necessità non potevano essere perseguite con gli strumenti di *policy* e di *governance* tradizionali, perché implicano intersettorialità, sinergia e coesione. Perciò la pianificazione

strategica, in Calabria, ha cercato di rispondere all'esigenza di superamento della prassi della pianificazione tradizionale che si estrinseca attraverso la somma di progetti separati per realizzare la massima sinergia fra progetti differenti e valutarne la loro coerenza territoriale complessiva, come necessità per innalzare la competitività e l'attrattività delle città e dei territori.

L'Asse VIII Città, Aree Urbane, Sistemi Territoriali del POR Calabria 2007-2013 prevede come Obiettivo Specifico quello di Promuovere la competitività, l'innovazione e l'attrattività delle città e delle reti urbane attraverso la diffusione di servizi avanzati di qualità, il miglioramento della qualità della vita e il collegamento con le reti materiali e immateriali. Prevede poi due obiettivi operativi: innanzitutto quello di sostenere la crescita e la diffusione delle funzioni urbane superiori per aumentare la competitività e per migliorare la fornitura di servizi di qualità nelle città e nei bacini territoriali sovracomunali e regionali di riferimento. E poi quello di elevare la qualità della vita, attraverso il miglioramento delle condizioni ambientali e la lotta ai disagi derivanti dal degrado, dalla congestione e dalle situazioni di marginalità urbana.

Il Piano strategico è uno strumento finalizzato a superare i tradizionali limiti degli strumenti di programmazione che possono essere costituiti da una certa frammentazione degli interventi e dall'assenza di strategie di piano; inoltre i piani strategici puntano a fornire un disegno politico dello sviluppo urbano e di area vasta, di medio-lungo periodo, finalizzato alla creazione delle condizioni di competitività in ambito sovra-locale e a calibrare rispetto alle specificità ed alle esigenze territoriali le prospettive di sviluppo economico e sociale. In questa logica il piano strategico come nuovo strumento di pianificazione non indebolisce gli strumenti esistenti; al contrario, i vari processi di pianificazione devono rafforzarsi a vicenda per potenziare la *governance* territoriale e lo sviluppo locale (Albrechts, 2003).

Gli strumenti di attuazione previsti per il raggiungimento degli obiettivi degli assi strategici sono i Progetti Integrati di Sviluppo Urbano (P.I.S.U.) perciò ciascun Piano strategico dovrà identificare e definire per il proprio territorio di riferimento i PISU che costituiscono la struttura portante del Piano. I PISU a loro volta dovranno essere coerenti con la strategia territoriale e intersettoriale dei Piani Strategici elaborati dalle città, a partire dalle criticità del territorio, adottando un approccio multisettoriale tale da garantire l'integrazione delle diverse tematiche che incidono sulla potenzialità di sviluppo del territorio.

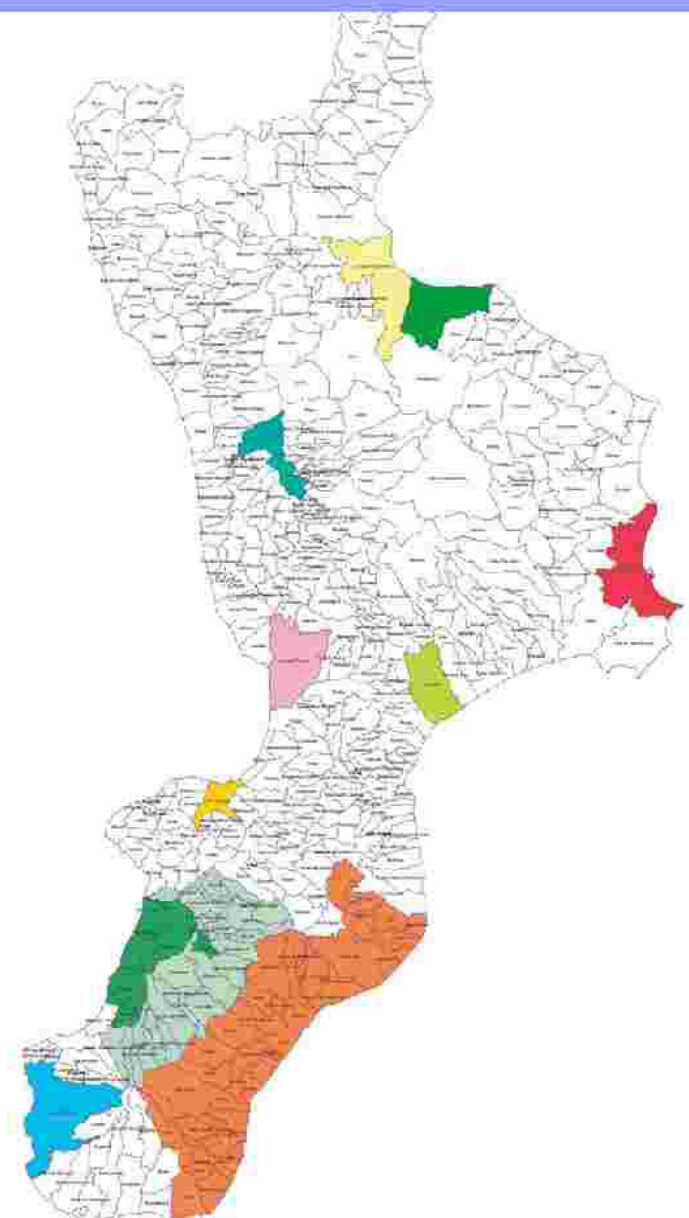


Figura 2 – Individuazione delle aree interessate dai Piani Strategici nel territorio della Calabria

4. Contenuto dei piani strategici calabresi

Il documento Quadro conoscitivo 3 del QTR/P, redatto dall' Assessorato Urbanistica e Governo del Territorio della Regione Calabria, in forma sintetica, fa il punto della situazione dei piani strategici elaborati nella Regione Calabria e per ognuno ne richiama le principali caratteristiche e linee strategiche.

Il Piano Strategico di Reggio Calabria denominato “REGGIO CITTA’ DEL MEDITERRANEO”

ha come vision l’obiettivo generale di aumentare il tasso di occupazione per avvicinarsi alla media italiana (Obiettivi di Lisbona).

I punti qualificanti individuati sono:

1. l’esistenza di concrete opportunità per rafforzare la visibilità ed il ruolo di Reggio Calabria nelle relazioni internazionali, soprattutto nel bacino del Mediterraneo, nell’area dell’alta formazione, nella produzione culturale e scientifica, nella promozione culturale.
2. l’esistenza di buone prospettive per programmi di cooperazione in ambito produttivo e commerciale con i paesi del bacino del Mediterraneo.
3. la possibilità per Reggio Calabria di ricoprire un ruolo importante come ponte tra i Paesi europei (ed in particolare del Nord e dell’Est) e i Paesi della sponda Sud del Mediterraneo per programmi di cooperazione e di miglioramento dei rapporti internazionali.

Il piano prevede quali linee strategiche:

1. Reggio Calabria nodo di relazioni nel Mediterraneo.
2. Reggio Calabria città competitiva e attrattiva.
3. Reggio Calabria città per vivere.
4. Reggio Calabria città unita.

Tra le opere previste vi sono importanti interventi strutturali all’interno del centro città tra cui la realizzazione e completamento del Waterfront e le sue vie naturali di accesso: interno-costa e del Lido Comunale (Quattrone, 2008).

Il Piano strategico PIT 19 Piana di Gioia Tauro denominato “MOTORE VERDE DELLA CALABRIA” ha una vision che prospetta la crescita economica e la sostenibilità ambientale delle attività produttive presenti nell’area (agricoltura, industria, trasporti e logistica) e il rispetto dell’assetto del territorio (evitare la diffusione incontrollata delle residenze)

Sono previsti due livelli d’azione:

- il livello strategico dell’area vasta (sistemi territoriali, infrastrutture, macrosistemi, area urbana);
- il livello dell’ordinarietà, delle strategie e delle azioni che contribuiscono a migliorare la qualità degli spazi, dei luoghi e delle relazioni della città;

ed una scala d’intervento che agisce sulle specificità e mette a sistema le eccellenze esistenti (nodo Portuale, sistema delle mobilità esterna, politiche di welfare urbano, qualità urbana ed ambientale, sistema produttivo locale, capacità di innovazione e di attrazione degli investimenti, organizzazione amministrativa ed istituzionale) (Quattrone, 2009).

Le linee strategiche previste sono:

Linea 1 – Vivere nella natura.

Linea 2 – Produrre nella qualità.

Linea 3 – Città della Piana - Città rete.

Linea 4 – Il distretto della logistica.

Linea 5 – Le condizioni di sviluppo.

Il Piano Strategico PIT 20 Aspromonte denominato “LA CITTÀ POLICENTRICA DEL VERSANTE TIRRENICO D’ASPROMONTE - UN CUORE VERDE NEL MEDITERRANEO” sceglie di raccordarsi con l’omologo del PIT 19, al fine di una crescita coerente dell’intero sistema territoriale perciò la Vision del Piano tende a rafforzare il modello di sviluppo policentrico del territorio coniugando e valorizzando tre elementi : *il Porto di Gioia Tauro, l’ambiente e il paesaggio*

Le linee strategiche previste sono:

1. Consapevolezza e appartenenza: la sfida della coesione sociale.
2. Qualità ed eccellenza: il sistema produttivo efficiente ed integrato.
3. La sfida della qualità urbana per la città policentrica: Il sistema dei Patrimoni.
4. La promozione del territorio attraverso il *marketing* territoriale del PIT 20.
5. La costruzione di una nuova *governance* territoriale.

I progetti che assumono rilevanza di *progetti bandiera* sono:

- L’Aspromonte si fa città.
- La Strada- Parco dell’Aspromonte Tirrenico.
- I Paesaggi e i patrimoni dell’Aspromonte per la costruzione dell’offerta turistica.

Il Piano Strategico dell’area urbana COSENZA RENDE ha una vision che prevede per la conurbazione Cosenza- Rende la “Creazione di un’area leader del Mezzogiorno di Italia per la qualità urbana, l’intelligenza e l’innovazione che garantisca alla regione Calabria interconnessioni di rilievo extraregionale, nazionale e internazionale”. La vision si esplicita in quattro aree strategiche:

- 1) Territorio, Assetto Urbano e ambiente, che prevede la realizzazione, la riqualificazione e la valorizzazione del patrimonio pubblico, delle piazze e delle aree verdi, l’adozione di procedure per la valorizzazione ed il risparmio delle fonti energetiche. L’intento è di qualificare intere aree per migliorare la socializzazione, ma anche migliorare la mobilità urbana riqualificando arterie importanti quali la realizzazione di Porte Urbane, un Nuovo accesso Nord all’Unical e il collegamento con la SS 107 direzione Paola o il Completamento del percorso di collegamento tra il Duomo di Cosenza e Palazzo Caselli-Vaccaro (funzionale alla fruibilità del centro storico di Cosenza).
- 2) Economia e sviluppo locale, che mira a costruire un ambiente economico innovativo che rafforzi le imprese esistenti, a semplificare e facilitare l’attività di impresa, a favorire la nascita di nuove imprese in settori cui si leghino potenzialità di sviluppo per il territorio.

L'area strategica si concretizza anche con la riqualificazione di aree quali quella ex area CRAI, ma anche con il potenziamento del Polo Fieristico.

3) Welfare e mercato del lavoro che ha come obiettivo generale il miglioramento e potenziamento del Sistema dei Servizi Sociali attraverso l'integrazione dei servizi al cittadino, l'allargamento della pertinenza territoriale delle strutture a carattere municipale e l'integrazione ed armonizzazione fra percorsi istituzionali e privato sociale.

L'area prevede la realizzazione di servizi alla persona e di inserimento lavorativo, ma anche la costruzione di nuovi edifici quali ad esempio un palazzetto dello sport in Località Tocci – Rende o la riqualificazione del polo sportivo di via degli stadi.

4) Cultura e istituzioni della conoscenza che mira a “creare un Distretto della Conoscenza” attraverso il rafforzamento della relazione Città-Università e sostenendo la creatività, la capacità di produrre conoscenza e innovazione, attraendo e mobilitando risorse umane ed instaurando un'interazione virtuosa con la sfera economica ed imprenditoriale”. Sono previsti 4 progetti strategici tesi a creare infrastrutture formative ed informative per la fruibilità del patrimonio di conoscenza e cultura dell'Area Urbana; sostenere la creatività e favorire la produzione di idee e di innovazioni nell'ambito dell'industria culturale, aumentare la domanda rivolta alla produzione locale di valore aggiunto sostenendo il ruolo della ricerca e dell'Università, aumentare il grado di attrattività generale (turistica, residenziale e imprenditoriale; più in generale, l'attrattività verso le “risorse mobili”: risorse specializzate, iniziative imprenditoriali, capitali) dell'Area Urbana attraverso meccanismi di innovazione all'interno della PA locale.

Il Piano Strategico di Corigliano Calabro denominato “CORIGLIANO, CITTÀ DELLA QUALITÀ E PORTO DEL MEDITERRANEO” fissa due finalità principali la competitività territoriale e la sostenibilità ambientale e sociale declinate in 7 linee strategiche:

1. Città Solidale e della Qualità.
2. Città della Storia e della Cultura dell'identità.
3. Città “Porto Del Mediterraneo.
4. Città dell'Agricoltura.
5. Città degli Scambi: Il Territorio Interconnesso.
6. Città delle Relazioni Istituzionali: Reti di Territori e Area Urbana.
7. Città Sostenibile e della Tutela Ambientale.

Il Piano Strategico di Rossano Calabro denominato “ROSSANO LA BIZANTINA” propone cinque scenari di sviluppo definiti per orientare le trasformazioni future: -

1. la Calabria del Nord-Est.
2. Città di qualità insediativa.
3. Paesaggi bizantini.

4. Giardino del Mediterraneo.
5. Città di relazioni.

che vengono declinati in due tipologie di interventi:

- *i progetti bandiera*, che sono interventi complessi con funzione trainante nella realizzazione degli scenari, capaci di creare nuove polarità urbane. (La rigenerazione urbana del centro storico; il recupero e la rifunzionalizzazione di complessi edilizi di pregio dismessi e la valorizzazione di ambiti rurali; la realizzazione di importanti infrastrutture quali il servizio di metropolitana leggera sulla linea Crotone-Rossano-Corigliano-Sibari e la sua connessione con il sistema dei centri, il sistema di risalita meccanizzato Scalo-Centro Storico e il porto turistico).
- *i progetti complementari*, di una minore complessità, che sono correlati ai precedenti. (l'albergo diffuso e le Foreste Rossanesi e S. Onofrio) (QTR, n.3).

Il Piano Strategico di Catanzaro denominato “CITTA’ DELL’ACCOGLIENZA, DELLA CONOSCENZA E DELL’INNOVAZIONE” propone diverse dinamiche della visione strategica della città:

- la *visione fisica* “di interconnessione fra le aree della città e i poli del territorio mediante il rafforzamento della struttura policentrica dell’area metropolitana dei due mari e della sua armatura di servizio”,
- la *visione virtuale* di Catanzaro, “potenziata nelle sue capacità istituzionali, organizzative e gestionali della pubblica amministrazione e delle attività produttive, anche mediante l’adozione e la diffusione a tutti i livelli di tecnologie infotelematiche. Si tratta di costruire connessioni, attivare e sviluppare reti, conservare e gestire legami di fiducia che sanciscano l’alleanza tra giovani e comunità e che siano abili ad intervenire sulla catena generazionale”.
- la *visione latente* “attraverso il sistema integrato dei beni artistici, storici e architettonici rappresentativi della Calabria, assieme ad una serie di attività commerciali e artigianali di lontane tradizioni, in grado di presentare al meglio, se opportunamente valorizzate, l’identità storico-culturale e le tipicità locali e di posizionare strategicamente città e territorio rispetto ai mercati turistici nazionali ed internazionali, per l’attrazione di investimenti e la creazione di nuove opportunità di occupazione e reddito che concorreranno a determinare la trasformazione della società e dell’economia della città.

Le molteplici visioni vengono declinate attraverso 5 linee strategiche:

- 1: La città in rete, centro, periferia, area vasta.
- 2: Cultura e creatività.
- 3: Mobilità, infrastrutture e cultura del mezzo pubblico.
- 4: Turismo e sostenibilità ambientale.
- 5: Innovare le istituzioni e i servizi ai cittadini e alle imprese (QTR, n.3).

.

Il Piano Strategico di Lamezia Terme denominato “LAMEZIA CITTÀ APERTA E DEL MEDITERRANEO” propone per il territorio lametino una vision che colloca la città come elemento di “centralità” regionale e come “snodo” e “crocevia” di saperi, commerci, culture, economie tra il Mediterraneo e l’Europa. I temi su cui si vuole incentrare lo sviluppo del territorio attraverso il Piano strategico comprendono in generale la costruzione del senso di comunità, la valorizzazione e tutela delle risorse ambientali paesaggistiche e culturali, lo sviluppo del territorio col miglioramento della qualità della vita e il rafforzamento dell’architettura infrastrutturale e dei servizi, e si declinano secondo 4 linee strategiche:

1. Città delle Qualità.
2. Città delle Eccellenze.
3. Città delle Opportunità.
4. Città del Mediterraneo.

Tra le principali opere infrastrutturali il piano propone interventi tesi all’adeguamento della attuale linea Lamezia Terme – Catanzaro Lido, nel suo tratto compreso tra le stazioni di Lamezia Terme Centrale – Nicastro e prolungamento, fino ai limiti del territorio cittadino, la metropolitana di superficie, la realizzazione di un sistema di trasporto collettivo per il raccordo veloce tra la stazione ferroviaria di Lamezia Terme Centrale e l’aeroporto internazionale di Lamezia Terme, la Valorizzazione del pontile dell’area SIR per l’attracco di navi mercantili di medie dimensioni come area retro portuale legata al porto di Gioia Tauro, lo sviluppo di un sistema di trasporto multimodale aereo-marittimo come elemento di sviluppo degli scambi tra paesi del Sud della regione mediterranea (QTR, n.3).

Il Piano Strategico del comprensorio di Vibo Valentia denominato “VIBO FUTURA 2015: UN TERRITORIO DI VALORE” propone per Vibo la vision di “polo di servizio”, a supporto delle diverse realtà produttive e insediative del territorio e luogo dell’integrazione tra costa ed entroterra e tra le diverse “anime” del territorio

Le linee strategiche del piano sono:

1. Il Valore dell’identità e della Cultura.
2. Il Valore dell’Accoglienza Turistica.
3. Il Valore delle Produzioni Agroalimentari e Industriali.
4. Il Valore della Vita Quotidiana.

Il Piano Strategico di Crotone denominato “CROTONE, CITTÀ DEL MEDITERRANEO. 10 MIGLIA DI STORIA” propone come vision la trasformazione della società e dell’economia urbana attraverso la costruzione di paesaggio sostenibile, paesaggio rete di reti, paesaggio partecipato. Le linee strategiche sono:

1. *Crotone città del turismo, dell' ambiente e della cultura* con lo scopo di rafforzare il sistema turistico dell'area, come filiera produttiva che coniughi beni naturalistico ambientali con quelli storico culturali.
2. *Crotone città dell'innovazione e dell'impresa* che mette al centro i temi della formazione e della conoscenza, al fine di produrre innovazione.
3. *Crotone città accessibile e interconnessa* che interviene sul sistema trasporti per rendere fruibile la città ed accessibile da un punto di vista turistico.
4. *Crotone città dell'energia sostenibile e dell' ambiente* che intende investire sull'estrazione del gas naturale e sulla produzione di energie da biomasse per creare processi di sviluppo locale sostenibile ma anche ad alta capacità di innovazione.
5. *Crotone città della solidarietà e della integrazione* con lo scopo di attivare processi di inclusione sociale e di solidarietà dando vita ad un progressivo miglioramento della qualità di vita urbana.
6. *Crotone città della qualità* con lo scopo di avviare processi di riqualificazione urbana (quale ad esempio il riuso e la bonifica dell'area industriale dismessa, la riqualificazione del centro storico, l'utilizzo dell'area della stazione, e la localizzazione dell'Ospedale) (QTR, n.3).

6. Considerazioni critiche

L'esame sintetico delle proposte di piani strategici presentati per la Calabria induce a trovare un approccio valutativo idoneo, capace valutare complessivamente i piani strategici calabresi in rapporto a quelle categorie concettuali tipiche della pianificazione strategica (sostenibilità, sussidiarietà, partecipazione, processualità, reticolarità, performatività) e allo stesso tempo a una interpretazione più complessiva dei processi evolutivi dei contesti della realtà calabrese.

In questa logica non bisogna soltanto analizzare il grado di realizzazione delle azioni che i piani prevedono, quanto piuttosto comprendere l'insieme degli esiti diretti e indiretti dei piani sul governo del territorio in generale, e più in particolare, sulle politiche di *governance* locale, sulle policy in atto o in via di attuazione, sulle *capabilities* degli attori coinvolti per generare lo sviluppo, etc., etc. Inoltre occorre partire dagli errori degli anni passati facendo tesoro dell'esperienza e cercando di evitare di incorrerne nuovamente (Martinelli, 2005).

Tutti i piani strategici della Calabria possono considerarsi accomunati dalla produzione di visioni di lungo termine incentrate su una prospettiva di sviluppo di ampio respiro (culturale, ambientale, turistico, occupazionale, ecc.) e di ampio raggio (quasi sempre riferita al bacino del Mediterraneo), ma al tempo stesso dalla promozione di azioni immediate, essi inoltre possono essere accomunati dalla dimensione dell'interazione con gli attori rilevanti, ma, allo stesso tempo, da una dimensione di apertura al dialogo allargato aperto alla società civile in

generale (mediante incontri pubblici, occasioni di comunicazione, sondaggi e azioni di partecipazione on-line, ecc.). Inoltre, facendo un bilancio, proprio a proposito di quest'ultimo aspetto del coinvolgimento sociale allargato, in quasi tutti i contesti calabresi, l'esperienza di redazione dei piani strategici ha fatto maturare una diversa prospettiva nei confronti del piano, come strumento, e nei confronti delle aspettative e delle questioni urbane rispetto alle quali il piano è una delle risposte possibili, ma non l'unica. Il merito maggiore è stato quello che tra gli attori sociali si è rafforzato il capitale conoscitivo e si è fatta strada una visione condivisa del futuro possibile per questi territori, sono state trovate nuove vocazioni economiche, e si è cercato di trovare identità comuni ai vasti territori interessati dai 10 piani. La pianificazione strategica in Calabria si è attestata come forma di democrazia deliberativa attenta ai vantaggi insiti nella co-produzione di politiche pubbliche per il tramite di protocolli di intesa e contratti tra enti, istituzioni e le parti sociali interessate.

Inoltre l'attività di pianificazione strategica in Calabria ha consolidato e intensificato le relazioni tra le Province, i Comuni capoluoghi e gli altri Comuni, ma ha anche contribuito a irrobustire i dispositivi di sussidiarietà verticale e le relazioni delle diverse regioni urbane e dei diversi comprensori con altri contesti territoriali. L'attività di pianificazione strategica ha, inoltre, permesso di ripensare, in chiave strategica, progetti già attivati o in via di attivazione, ma anche di produrre nuovi progetti significativi su questioni centrali per lo sviluppo e l'abitabilità dei vari contesti e comprensori interessati. Infine con l'attività di pianificazione strategica, in Calabria si è messo in moto un sistema di relazioni virtuose finalizzate a massimizzare il reciproco vantaggio non solo tra pubblico e privato ma anche con altri comuni vicini per riconoscere problemi e prospettive condivise. Si è avviato cioè un processo di apertura e trasformazione dei rapporti, nel coordinamento delle iniziative di sviluppo locale, basati sulla collaborazione interistituzionale e l'apertura a una logica di coamministrazione (Quattrone, 2009).

Sicuramente, tuttavia, si possono registrare degli errori; il piano strategico andrebbe visto come un'opportunità per orientare programmi politici in quanto le visioni di futuro per la città costituiscono un progetto d'insieme cioè quasi un programma politico per la città messo a punto da parte dell'attore promotore amministrazione, Sindaco, e dalla rete di attori. Quindi si può immaginare il piano strategico sia come una "visione", sia come un programma politico, mentre invece, in quasi tutti i contesti della Calabria, si è partiti dalle linee politiche già messe a punto dalle varie amministrazioni, e tenendo conto delle stesse, si è avviato il processo di costruzione del piano. Ha prevalso cioè l'interesse a produrre scenari in maniera non lineare e a definire corsi d'azione possibili e opzioni aperte piuttosto che a definire futuri desiderabili e/o generare progettualità innovative. Altro elemento di contro, anche se limitato solo ad alcuni contesti, è stato rappresentato dalle modalità di esercizio della nuova governance da parte delle amministrazioni locali che pur avendo creato nuovi rapporti di coinvolgimento e cooperazione con gli altri soggetti presenti nel sistema locale non sono riuscite a sostituire le

relazioni tradizionali, di autorità amministrativa o contrattuale, con nuovi rapporti fondati sulla parità e la complementarietà tra gli attori. Non sempre, inoltre, il coinvolgimento del partenariato (tanto quello istituzionale quanto quello economico e sociale), che è un aspetto di carattere trasversale, ha investito tutte le fasi del processo di pianificazione strategica, perché in alcuni contesti non è stato ben strutturato e articolato lungo l'intero percorso della pianificazione strategica e la cooperazione tra gli attori non è stata supportata adeguatamente da un sistema informativo efficiente da parte delle amministrazioni pubbliche (Quattrone, 2008).

Ciò nonostante la governance è stata notevolmente migliorata per la costruzione di una rete / coalizione di attori per le politiche urbane; rete che è stata in grado di garantire maggiore efficacia all'azione di governo a partire da una integrazione/ispessimento dei *network* decisionali. Così anche se in maniera molto contenuta è venuta a diminuire l'autorità politico-amministrativa degli enti locali, a favore della cooperazione con altri soggetti come base di legittimazione della democrazia.

Di rimando ciò ha consentito di costruire nuovi sistemi di governance, attivando processi di apprendimento sociale, e di far convergere le varie politiche settoriali intorno ad alcuni nodi cruciali per l'azione di governo urbano e territoriale (Donolo, 2003).

Tale innovazione di processo ha consentito il superamento della profonda crisi degli strumenti tradizionali e più in generale della crisi di efficienza ed efficacia delle politiche ordinarie messe a punto per il governo del territorio, migliorando altresì l'intero meccanismo di coordinamento delle politiche urbane e territoriali (Gastaldi, 2003).

Infine, una valutazione dell'efficacia dei piani strategici, più dettagliata, va fatta riferendo gli indicatori "interni" anche alla programmazione regionale calabrese, in cui essi s'inquadrano, nonché, e, soprattutto, la valutazione della capacità istituzionale degli organismi coinvolti nel processo.

Bibliografia

- Albrechts L., P. Healy e K. Kunzmann (2003), *Strategic spatial planning and regional governance in Europe*, Journal of the American Planners Association Vol. 69 n. 2
- Camagni R. (2003), Piano strategico, capitale relazionale e community governance. In: Pugliese T., Spaziantè A. (a cura di) *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, Milano, F. Angeli.
- Donolo C. (2003), Partecipazione e produzione di una visione condivisa. In: Pugliese T., Spaziantè A. (a cura di) *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, Milano, F. Angeli.

- Gastaldi F. (2003), Pianificazione strategica in Italia: prime riflessioni a partire dai casi. In: Pugliese T., Spaziantè A. (a cura di) *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, Milano, F. Angeli.
- Gibelli M.C.(2003), Flessibilità e regole nella pianificazione strategica. In: Pugliese T., Spaziantè A. (a cura di) *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, Milano, F. Angeli.
- Lucatelli S., Monteleone A (2005), *Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali: un approccio integrato nella valutazione delle politiche di sviluppo*, Roma, Materiali UVAL n. 7,
- Martinelli F. (2005), (a cura di), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*. Milano, F. Angeli
- Mantino F. (2005), Evaluating Structural, Territorial and Institutional Impacts of Rural Development Policies in Italy: Some Lessons for the Future programming Period (2007-2013). Paper presentato alla *Conferenza OCSE su Coerenza tra Politiche Agricole e Politiche di Sviluppo Rurale*, Bratislava.
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (2003), *Il piano strategico delle città come strumento per ottimizzare le condizioni di sviluppo della competitività e della coesione*, Linee guida per la redazione dei piani strategici
- Mutti A. (1998), *Capitale sociale e sviluppo*, Bologna, Il Mulino,
- Quattrone G. (2008), *Piano strategico per il comune di Reggio Calabria -Rapporto di lavoro*.
- Quattrone G. (2009), *Piano strategico per l'area PIT 19 della Piana di Gioia Tauro- Rapporto di lavoro*.
- Regione Calabria Assessorato Urbanistica e Governo del Territorio, *QTR- quadro territoriale conoscitivo n.3*, Rapporto di lavoro
- Storti D. (2000), *Tipologie di Aree Rurali in Italia*, Roma, INEA

ABSTRACT

The paper aims to synthesize the methodological approaches followed for the Strategic Plans of the Calabria Region and to formulate some critical reflections.

The paper particularly dwells on the qualitative aspects of such plans and on the strategic-innovative bases in order to rethink the quality in terms of innovation and of balance in the relations between rural territories and city.

Rural development politics, in Calabria Region, until at the moment, are not integrated with regional development politics. This trend has been reversed from the point of view of wide area of the strategic planning, which with the consideration of the “urban region”, it has contributed to create a context of inter-municipalities integration for the competitive positioning of the territories in an optical of integrated development.

The experience of the Integrated Plans, of past years, in Calabria Region has failed because the measures in favor of rural development have not been able to integrate resources in the territories. Now with the strategic plans, it is come to delineate a new model of planning, of reticular type, plus adapted and careful to the processes of economic competitiveness and that considers rural and city integration as base for the vision of future.