POLITECNICO DI TORINO
Repository ISTITUZIONALE

Programmazione a geografie variabili:
quale ruolo per la pianificazione territoriale?

Original
Programmazione a geografie variabili:
quale ruolo per la pianificazione territoriale? / Berisha, E., Casavola, D.. - In: PLANUM. - ISSN 1723-0993. - ELETTRONICO. - 6:(2024), pp. 35-42. (Transizioni, giustizia spaziale e progetto di territorio Cagliari 15-16 Giugno).

Availability:
This version is available at: 11583/2989393 since: 2024-06-10T09:50:39Z

Publisher:
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti

Published
DOI:

Terms of use:

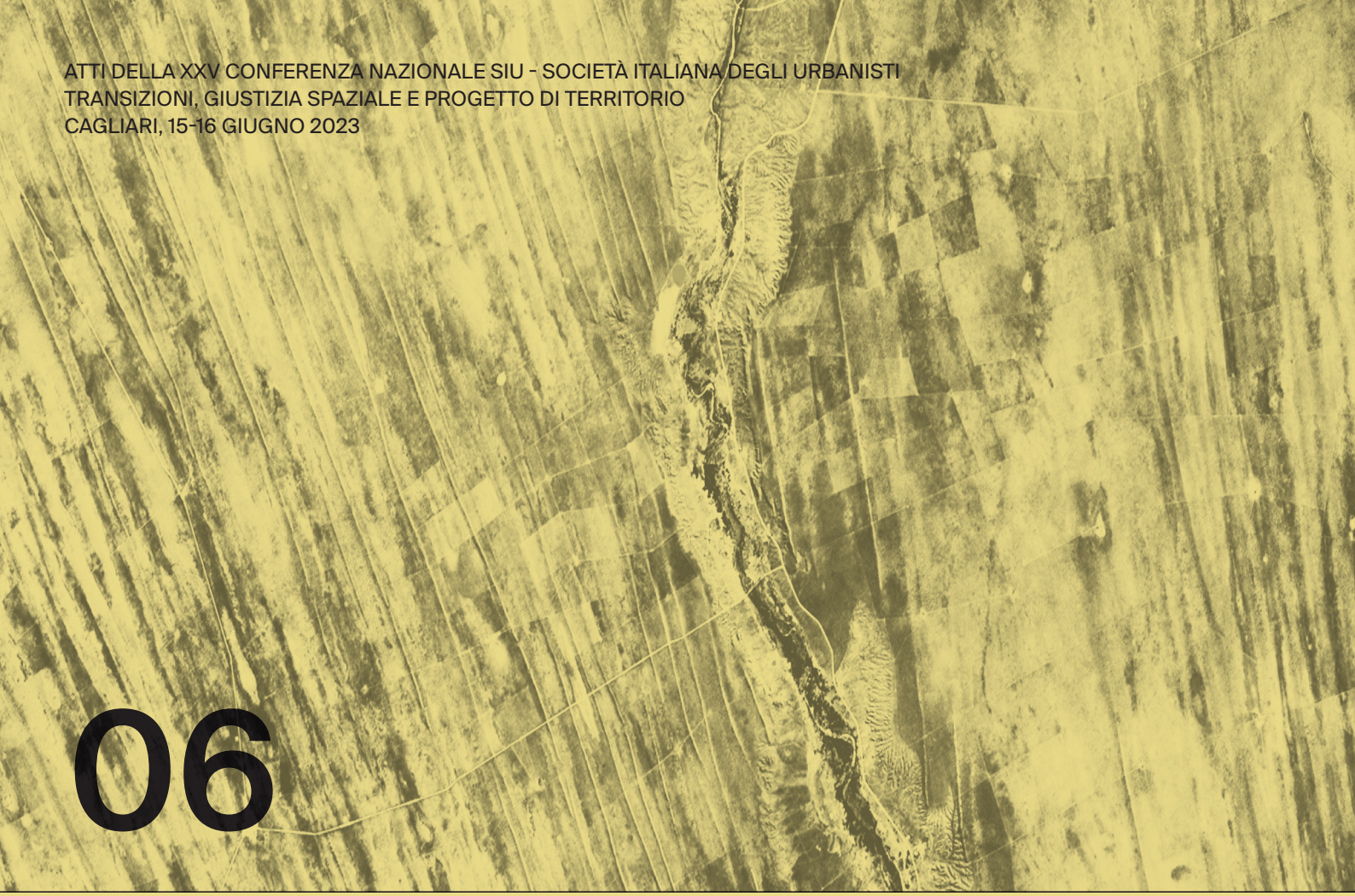
This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)

25 November 2026

ATTI DELLA XXV CONFERENZA NAZIONALE SIU - SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
TRANSIZIONI, GIUSTIZIA SPAZIALE E PROGETTO DI TERRITORIO
CAGLIARI, 15-16 GIUGNO 2023



06

Governance urbana e territoriale, coesione e cooperazione

A CURA DI GIUSEPPE DE LUCA E GIANCARLO COTELLA

Società Italiana degli Urbanisti

PLANUM PUBLISHER | www.planum.net

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN 978-88-99237-60-8
I contenuti di questa pubblicazione sono rilasciati
con licenza Creative Commons, Attribuzione -
Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0
Internazionale (CC BY-NC-SA 4.0)



Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2024
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

06

Governance urbana e territoriale, coesione e cooperazione

A CURA DI GIUSEPPE DE LUCA E GIANCARLO COTELLA

ATTI DELLA XXV CONFERENZA NAZIONALE SIU
SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
TRANSIZIONI, GIUSTIZIA SPAZIALE E PROGETTO DI TERRITORIO
CAGLIARI, 15-16 GIUGNO 2023

IN COLLABORAZIONE CON
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura - DICAAR
Università degli Studi di Cagliari

COMITATO SCIENTIFICO
Angela Barbanente (Presidente SIU - Politecnico di Bari), Massimo Bricocoli (Politecnico di Milano), Grazia Brunetta (Politecnico di Torino), Anna Maria Colavitti (Università degli Studi di Cagliari), Giuseppe De Luca (Università degli Studi di Firenze), Enrico Formato (Università degli Studi Federico II Napoli), Roberto Gerundo (Università degli Studi di Salerno), Maria Valeria Mininni (Università degli Studi della Basilicata), Marco Ranzato (Università degli Studi Roma Tre), Carla Tedesco (Università Iuav di Venezia), Maurizio Tira (Università degli Studi di Brescia), Michele Zazzi (Università degli Studi di Parma).

COMITATO SCIENTIFICO LOCALE E ORGANIZZATORE
Ginevra Balletto, Michele Campagna, Anna Maria Colavitti, Giulia Desogus, Alessio Floris, Chiara Garau, Federica Isola, Mara Ladu, Sabrina Lai, Federica Leone, Giampiero Lombardini, Martina Marras, Paola Pittaluga, Rossana Pittau, Sergio Serra, Martina Sinatra, Corrado Zoppi.

SEGRETERIA ORGANIZZATIVA
Società esterna Betools srl
siu2023@betools.it

SEGRETERIA SIU
Giulia Amadasi - DAStU Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

PUBBLICAZIONE ATTI
Redazione Planum Publisher
Cecilia Maria Saibene, Teresa di Muccio

Il volume presenta i contenuti della Sessione 06:
“Governance urbana e territoriale, coesione e cooperazione”
Chair: Giuseppe De Luca
Co-Chair: Giancarlo Cotella
Discussant: Gilda Berruti, Alberto Budoni, Anna Laura Palazzo, Simona Tondelli

Ogni paper può essere citato come parte di:
De Luca G., Cotella G. (a cura di, 2024), *Governance urbana e territoriale, coesione e cooperazione, Atti della XXV Conferenza Nazionale SIU “Transizioni, giustizia spaziale e progetto di territorio”, Cagliari, 15-16 giugno 2023*, vol. 06, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano.

Programmazione a geografie variabili: quale ruolo per la pianificazione territoriale?

Erblin Berisha
Politecnico di Torino
Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio (DIST)
erblin.berisha@polito.it

Donato Casavola
Politecnico di Torino
Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio (DIST)
donato.casavola@polito.it

Abstract
Lo sviluppo integrato è asse portante della Politica di Coesione Europea espresso dall'Obiettivo Politico n. 5 - Europa più vicina ai Cittadini – e uno degli elementi più significativi della Missione n.6 – Inclusione e Coesione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. L'approccio fondato sullo sviluppo territoriale integrato sottolinea la necessità di "andare oltre i confini amministrativi" nel tentativo di intercettare la "giusta scala" di programmazione. Tale principio è conforme alla necessità di promuovere uno sviluppo territoriale che tenga conto delle aree funzionali e delle interdipendenze spaziali e relazionali che li caratterizzano e che sono in costante mutamento. Infatti, è ampiamente condiviso che i confini amministrativi – rigidi per natura – non sono in grado di cogliere le opportunità che uno sviluppo integrato può offrire ma, al contrario, con le loro dinamiche amministrative e decisionali, spesso sono invece fattori inerziali. Lo scopo di questo contributo è quello di riflettere sull'interazione tra le potenzialità offerte dalla programmazione sovralocale e le esigenze dei sistemi locali di pianificare in Emilia-Romagna. Attraverso l'analisi degli strumenti derivanti dalla programmazione locale e gli strumenti di governo del territorio, si vogliono mettere in luce i punti di contatto e allo stesso tempo sottolineare alcuni potenziali rischi derivanti dalla coesistenza di più livelli di programmazione e pianificazione territoriale.

Parole chiave: Governance, Spatial planning, European policies

1 | Introduzione

La programmazione Europea, così come in parte anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), promuove uno sviluppo integrato del territorio nell'ottica di soddisfare il principio socio-spaziale che "nessun territorio (e nessun individuo) rimanga indietro". Lo sviluppo integrato, uno dei pilastri principali della Politica di Coesione Europea, come espresso nell'Obiettivo Politico n. 5 - Europa più vicina ai Cittadini, costituisce uno degli elementi più significativi della Missione n.6 - Inclusione e Coesione del PNRR. Un suo aspetto fondamentale consiste nell'affrontare la necessità di superare i confini amministrativi al fine di individuare la dimensione adeguata di programmazione (Allmendinger e Haughton, 2009).
Questo principio rispecchia la necessità di promuovere uno sviluppo territoriale che consideri le aree funzionali e le interdipendenze spaziali e relazionali che le caratterizzano, e che sono in costante evoluzione. Infatti, è ampiamente riconosciuto che i confini amministrativi, essendo intrinsecamente rigidi, non sono in grado di cogliere le opportunità offerte da uno sviluppo integrato (Carius De Barros e Haxhija, 2019). Infatti, le dinamiche amministrative e decisionali spesso ostacolano gli impatti positivi che potrebbero beneficiare il territorio.
Tale constatazione va di pari passo con la necessità di identificare aree funzionali su cui far "adagiare" strategie territoriali che agiscano su territori omogenei. L'attenzione della Politica di Coesione sulla necessità di "agire a geografie variabili" sensibili quindi alle istanze territoriali è ormai una pratica consolidata a partire dall'approccio LEADER per poi arrivare agli attuali strumenti di CLLD – *Community-Lead Local Development* e ITI – *Integrated Territorial Investment*. Sebbene solo in parte, questo principio è stato mutuato anche dal PNRR nella misura in cui invita i territori a presentare proposte di sviluppo integrato in partnership (vedasi i Piani Urbani Integrati per le città metropolitane). Tuttavia, gli strumenti attualmente a disposizione dei decisori politici per la pianificazione territoriale sembrano non essere pienamente adeguati a soddisfare le diverse priorità territoriali in una prospettiva multi-scalare (Berisha et al., 2021). Infatti, se da un lato, la programmazione sovralocale suggerisce - almeno sulla carta - l'adozione di pratiche di cooperazione multi-

De Luca G., Cotella G. (a cura di, 2024), Governance urbana e territoriale, coesione e cooperazione,
Atti della XXV Conferenza Nazionale SIU "Transizioni, giustizia spaziale e progetto di territorio", Cagliari, 15-16 giugno 2023, vol. 06,
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano | 978-88-99237-60-8

scalare e trans-territoriale come pratiche "dal basso", il sistema di governo del territorio, per sua vocazione, opera all'interno di uno schema amministrativo e normativo ben definito. È evidente che le due istanze - flessibilità di programmazione e rigidità di pianificazione territoriale - si scontrano dal punto di vista istituzionale. Lo scopo di questo contributo è riflettere sull'interazione tra le potenzialità offerte dalla programmazione sovralocale e le esigenze dei sistemi locali di pianificare i propri territori. Focalizzandosi sul caso della regione Emilia-Romagna, il contributo esplora i possibili punti di contatto e indaga i rischi che la mancanza di coordinamento tra programmazione sovralocale e strumenti di governo del territorio possono far emergere. Dopo questa breve introduzione, il contributo illustra: il concetto di area funzionale identificandone il problema definitorio e di governance (§2), i possibili punti di contatto tra gli strumenti di programmazione integrata e strumenti di governo del territorio (§3); il caso studio relativo all'Emilia-Romagna indagando l'eterogeneità degli strumenti messi in campo (§4) per poi concludersi con alcune riflessioni di sintesi (§5).

2 | Aree funzionali: un problema definitorio e di governance

Secondo Allmendinger et al. (2015) negli ultimi trent'anni si è assistita ad una proliferazione di nuove forme governance che a volte coesistono e, a volte, sono complementari a forme esistenti di governo del territorio. Queste forme sperimentali di governance hanno portato alla creazione di 'soft spaces' (vedi anche Walsh et al. 2012), nuove geografie con confini sfocati che vanno al dì là delle forme amministrative consolidate e che si basano su interazioni funzionali più o meno evidenti. Secondo gli autori, infatti, l'emergere di nuovi spazi non statutari o informali si riscontra a più livelli in tutta Europa, in una varietà di circostanze e con finalità e motivazioni diverse a seconda dei contesti. Sebbene siano passati diversi anni dalle prime riflessioni, non esiste ancora una definizione condivisa e pienamente soddisfacente che possa incapsulare il concetto di "area funzionale". Il report della Commissione Europea and OCSE (2013), offre un primo approccio nella definizione di area funzionale correlando la morfologia urbana, la densità (abitanti/km) e il pendolarismo. Definizione che poi verrà ampiamente ripresa da Dijkstra et al. (2019) in cui si riafferma che l'area funzionale in aree urbane è costituita dal centro urbano e le aree limitrofe in relazione al mercato del lavoro che lo caratterizza. Tale definizione, tuttavia, sembra non essere in grado di rappresentare l'eterogeneità di aree funzionali che caratterizzano il territorio Europeo. Un passo rilevante viene offerto dal documento preparatorio della Conferenza dei Ministri Responsabili per il Governo del Territorio - CEMAT (2017). Il documento individua 17 possibili aree funzionali in relazione ai diversi indicatori utilizzati. Tale eterogeneità è data dalla natura assolutamente eterogenea degli indicatori presi in esame, che si possono riassumere in: indicatori geografici (aree costiere, montane, fluviali ecc.), indicatori politico-relazionali (cooperazione transfrontaliera), indicatori sul livello di urbanizzazione (urbane, rurali ecc.) e sul livello (e natura) di sviluppo economico (aree demograficamente depresse, in transizione industriale, cluster di innovazione ecc.). A riguardo, è stato offerto un contributo importante dai progetti promossi dal programma ESPON che, sin dalla programmazione 2006-2012, si è posto il problema di concettualizzare e mappare le aree funzionali in Europa. Si citano, a titolo esemplificativo, il progetto ESPON *GEOSPECS - Geographic Specificities and Development Potentials in Europe* (2012) in cui si cerca di mettere in relazione le aree geografiche con l'accessibilità (distanza in km e ore) e il progetto ESPON FUORE - *Functional Urban Areas and Regions in Europe* (2020a) all'interno del quale ci si è focalizzati da un lato sulla mappatura a livello pan-europeo delle aree funzionali urbane, dall'altro si offre un tentativo più raffinato di individuare nuove geografie in relazione alle infrastrutture naturali e sociali (ad esempio aree funzionali legate al fenomeno migratorio). Anche a livello istituzionale con il regolamento Nr. 2017/2391 "TERCET - Territorial Typologies" che emenda il regolamento Nr. 1059/2003 sulla definizione statistica dei territori (NUTS e LAU), si è data piena dignità alle diverse tipologie territoriali Europee come ad esempio: urbano-rurale, metropolitano, aree costiere ecc.. In particolare, basandosi sul concetto delle aree funzionali, il nuovo regolamento identifica diverse tipologie a livello di LAU (grado di urbanizzazione, area funzionale urbana e aree costiere) e NUTS (urbano-rurale, metropolitano e costiero).
Indipendentemente da come venga definita un'area funzionale, questi studi riconoscono l'urgenza di identificare modelli di governance che siano capaci di governarne i fenomeni senza delegittimare le forme statutarie esistenti. Con questa consapevolezza, da diversi anni l'Unione Europea (UE) promuove programmi e strumenti tarati per stimolare esperienze di soft-governance.

3 | Strumenti di Programmazione Integrata e Strumenti di Governo del Territorio: punti di contatto

Negli ultimi anni, a partire dalle sollecitazioni derivanti dalla programmazione Europe e iniziative dal governo centrale, sono stati attivati una serie di strumenti destinati a promuovere uno sviluppo integrato

territoriale. Sulla base dell'esperienza maturata con l'iniziativa LEADER e LEADER+, nella programmazione 2021-2027, l'UE ha confermato gli strumenti integrati territoriali dando vita ai cosiddetti CLLD – *Community-Lead Local Development* e ITI – *Integrated Territorial Investment*. Entrambi gli strumenti sono stati ampiamente utilizzati per indirizzare uno sviluppo integrato del territorio sulla base delle interrelazioni che caratterizzano i territori. Se l'approccio CLLD ha dato vita ai così detti Gruppo di Azione Locale (GAL) prevalentemente localizzati in aree rurali, gli ITI si sono focalizzati in aree prettamente urbane o reti di città. In alcuni contesti questi strumenti sono stati utilizzati come attivatori di cooperazioni informali, in altri contesti hanno contributi a consolidare prassi di cooperazione istituzionali in essere (ESPON, 2020b).
In questa programmazione, l'Obiettivo Politico 5 – Un'Europa più vicina ai cittadini - è stato ripreso dal regolamento europeo contenente le disposizioni comuni sui fondi per il ciclo 2021-2027 (2021/1060 all'art 29) stabilendo che le strategie territoriali debbano includere:

- l'indicazione dell'area geografica interessata dalla strategia
- l'analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità dell'area, comprese le interconnessioni di tipo economico, sociale e ambientale
- la descrizione dell'approccio integrato per dare risposta alle esigenze di sviluppo individuate e per valorizzare le potenzialità dell'area
- la descrizione del coinvolgimento del partenariato nella preparazione e nell'attuazione della strategia

Secondo il citato regolamento, tali strategie devono essere definite laddove possibile sulla base del principio che sottende l'area funzionale. In coerenza con quanto individuato dalla programmazione Europea, alcune regioni si sono attivate nella promozione di processi *bottom-up* per la definizione strategie territoriali integrate ad hoc che siano in grado di contribuire al raggiungimento degli obiettivi posti dalla Politica di Coesione.

Oltre alle indicazioni derivanti dal livello Europeo e tradotte a livello regionale, il contesto italiano è stato caratterizzato dall'introduzione – prima in via sperimentale ed in seguito in via più strutturale – della Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI). Sulla base del documento redatto nel 2013, le regioni in sintonia con l'Agenzia per la Coesione Territoriale hanno portato avanti la candidatura, selezione e implementazione di una serie di strategie territoriali allo scopo di ridurre il divario di sviluppo tra le aree economicamente più avanzate e quelle che vengono definite aree interne e che sono caratterizzate da un deficit strutturale in termini di accessibilità e servizi presenti. Sempre a livello nazionale grazie al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) sono stati introdotti degli strumenti ad hoc per promuovere iniziative di trasformazione territoriale a livello metropolitano e/o di area vasta. Particolare attenzione è stata data ai Piani Urbani Integrati (PUI) che a seconda dei casi hanno coinvolto una serie di amministrazioni locali interne alle rispettive aree metropolitane.

Se da un lato, tali strumenti hanno il pregio di sviluppare e creare sinergie tra territori a livello di programmazione sovralocale, dall'altro, sembrano non essere in grado di scardinare il sistema di governo del territorio che segue logiche istituzionali apparentemente diversi. Al fine di promuovere un uso sostenibile del territorio e gestire i diritti edificatori, infatti, il legislatore ha previsto che il sistema di governo del territorio si doti di alcuni strumenti che possono essere di varia natura – più o meno strategica o normativa (o prescrittiva) a seconda dei casi. La definizione di questi strumenti solitamente è di natura gerarchica e le indicazioni derivanti dai piani superiori sono cogenti per i piani sottostanti. In Italia, ogni regione presenta un "sistema di governo del territorio" proprio e che adatta di volta in volta alle dinamiche di sviluppo regionale. In generale, possiamo dire che ogni contesto regionale presenta un piano territoriale regionale che definisce le linee di indirizzo e determina la visione a cui i livelli subordinati devono adeguarsi. A livello intermedio, nelle aree metropolitane esistono strumenti prettamente strategici non cogenti e che fungono da strumento di coordinamento delle politiche sebbene non vincolanti per il sistema locale (Piani Strategici Metropolitani, Piano Urbano della Mobilità Sostenibile). Questi sono affiancanti dal Piano Territoriale Generale Metropolitano, (a livello provinciale dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale o Piano Territoriale di Area Vasta) strumento di pianificazione territoriale con una valenza diversa di natura cogente e vincolante sul territorio a seconda dei casi e delle competenze in carico al livello istituzionale. Infine, a livello locale operano i piani regolatori che conferiscono i diritti edificatori attraverso il principio di zonizzazione.

Sebbene spesso insistano sui medesimi territori, nella prassi amministrativa questa categoria di strumenti - strumenti di programmazione sovralocale e strumenti di governo del territorio - vengono trattati separatamente e spesso gli uni non sono a conoscenza delle indicazioni degli altri. Per comprendere se ci siano dei punti di contatto, la *Tabella I* metta a confronto le due categorie di strumenti basandosi su alcuni aspetti che li caratterizzano. Da qui emerge come gli strumenti di programmazione locale siano più flessibili a seconda delle diverse esigenze mentre quelli relativi al governo del territorio tendano ad essere per loro natura più rigidi e vincolanti. Tuttavia, esistono dei punti di contatto che permettono di sviluppare sinergie tra le due categorie di strumenti. In particolare, ci si riferisce agli aspetti legati alla copertura geografica dove gli strumenti di governo del territorio possono – attraverso la promozione di cooperazione formale a livello intercomunale – identificare aree funzionali su cui adagiare una visione strategica. Un ulteriore punto di contatto potrebbe essere individuato nella relazione durata-validità degli strumenti. Al fine di creare sinergie tra le due tipologie di strumenti si potrebbe, infatti, tendere ad un allineamento temporale così come ad una integrazione coerente nella definizione degli obiettivi da perseguire.

Tabella I | Confronto tra gli strumenti di programmazione integrata e gli strumenti di governo del territorio. Fonte: elaborazione propria.

Caratteristiche	**Strumenti di Programmazione Sovralocale**	**Strumenti di Governo del Territorio**
Forma Istituzionale	Non Statutaria	Statutaria
Cogenza/non-cogenza	Non cogenza	Cogenza e/o no-cogenza a seconda degli strumenti
Copertura Geografica	Area funzionale – flessibile e modificabile	Confini amministrativi definiti
Obbiettivo	Sviluppo Territoriale Integrato	Sviluppo Territoriale Sostenibile
Attori e responsabilità	Coalizione Territoriale Ampia	Amministrazione o amministrazioni qualora si tratti di Unioni
Durata	7 anni (in relazione alla durata della Politica di Coesione Europea)	3, 5 o 10 anni a seconda degli strumenti
Grado di flessibilità/rigidità	Flessibile	Rigido di natura

4 | Strumenti di Programmazione Integrate e Strumenti di Governo del Territorio in Emilia Romagna

Storicamente la regione Emilia-Romagna si distingue per la sua attitudine territoriale alla cooperazione. Non è casuale che la cooperazione intercomunale sia un fattore identificativo e sempre più riconosciuto e valorizzato a livello regionale (Cotella e Berisha, 2021). Cooperazione alimentata anche dalla Politica di Coesione Europea e dalla recente legge sul governo del territorio (legge 24/2017) che auspica la redazione di piani urbanistici generali anche a livello di unione di comuni. Sulla base di queste considerazioni si procede nella definizione di un quadro conoscitivo dell'eterogeneità degli strumenti attualmente a disposizione e che in un modo o nell'altro determinano il livello di sviluppo dei territori.

Rispetto agli strumenti di programmazione sovralocale il quadro attuale risulta essere molto eterogeneo (vedi *Figura 1*). La regione Emilia-Romagna sin dalle prime fasi di confronto con la Commissione Europea per l'approvazione del Piano Regionale relativo alla programmazione 2021-2027, ha portato avanti la redazione di due tipologie di strumenti integrati territoriali: le Agende Trasformative Urbane per lo Sviluppo Sostenibile (ATUSS) che insistono su scala urbana (città capoluogo di provincia) e dei sistemi territoriali intermedie (unioni) e le Strategie Territoriali per le Aree Montane e Interne (STAMI). In totale la regione ha individuato 14 ATUSS[1] e 9 STAMI[2]. Queste ultime sono poi state candidate alla nuova SNAI 2021-2027 e delle nove presentate, ad oggi ne sono state finanziate dal livello nazionale solo 3[3]. A queste strategie si aggiungono le 6 strategie dei Gruppi di Azione Locale (GAL). Se le prime sono finanziate da una sinergia di fondi (FESR, FSE e fondi nazionali per le STAMI-SNAI), i GAL sono finanziati dal Fondo Europeo

[1] Di cui 9+1 ricadono nei capoluoghi di provincia (Bologna, Cesena, Ferrara, Forlì, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Regio Emilia e Rimini), 3 ricadono sulle unioni ritenute più mature (Unione dei Comuni della Bassa Romagna, Unione della Romagna Faentina e Unione delle Terre d'Argine) e 1 e stata dedicata alla Nuova Circolazione Imolese.

[2] Elenco delle STAMI: Appennino Piacentino Parmense, Appennino Reggiano, Basso Ferrarese, Alta Val Marecchia, Alta Val Trebbia e Val Tidone, Appennino Parme Est, Appennino Modenese, Appennino Bolognese, Appennino Forlivese e Cesenate.

[3] Le aree che sono sia STAMI che approvate SNAI sono: Appenino Parma Est, Appenino Forlivese Cesenate e Appenino Modenese

Agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Infine, grazie ai fondi garantiti dal PNRR, nell'area Metropolitana di Bologna ricade anche un Piano Urbano Integrato (PUI) del valore di 157,3 milioni di euro[4].

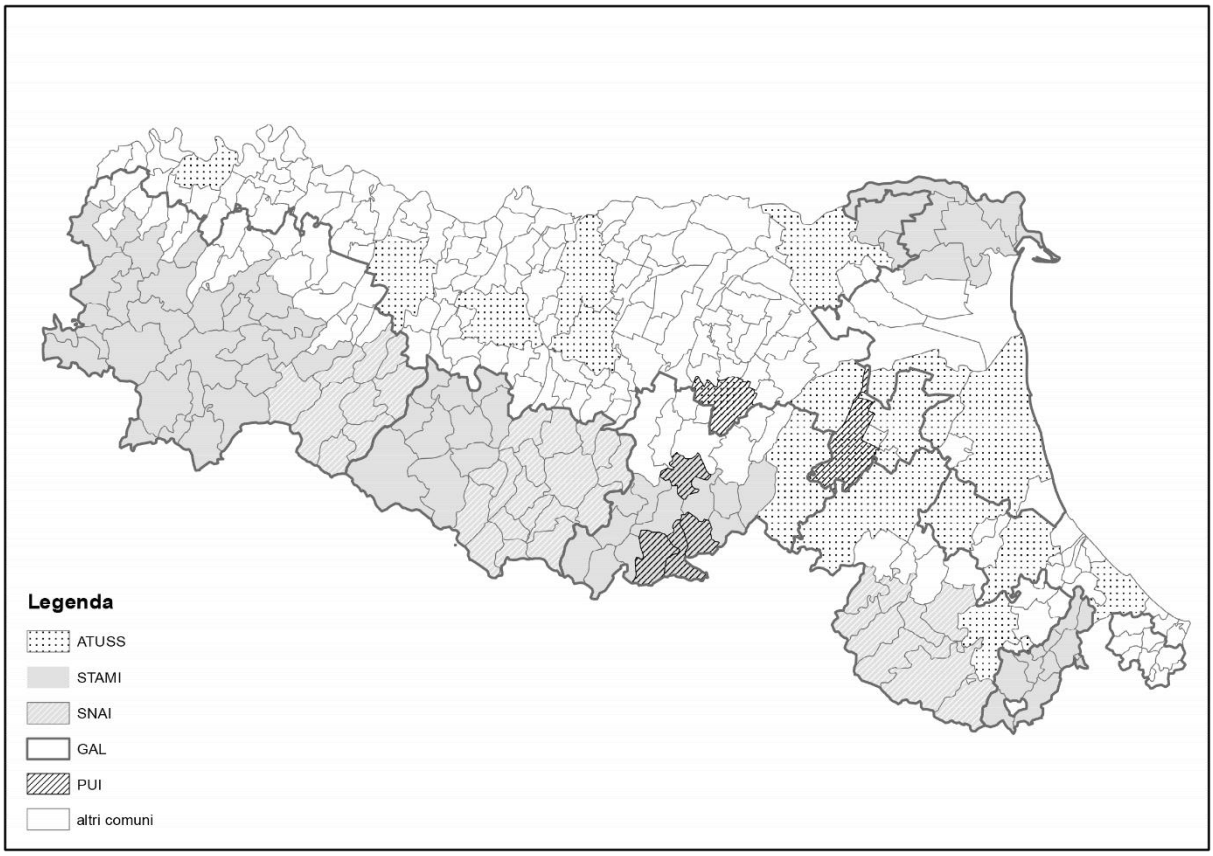


Figura 1 | Mappatura dei diversi strumenti di programmazione sovralocale. Fonte: elaborazione propria.

Sebbene numericamente rilevanti, questi strumenti non sono in grado di coprire tutto il territorio regionale. Infatti, da una lettura approfondita si evince che alcune amministrazioni hanno possibilità di beneficiare di uno o più strumenti mentre in altri casi, le amministrazioni sono parzialmente o totalmente private della possibilità di sfruttare benefici economici e strategici che questi strumenti possono portare al territorio (vedi *Tabella II*). Prendendo in esami i 330 comuni della regione, 128 (il 38,78%) non sono interessati da alcun strumento preso in esame, 78 (23,64%) sono coperti da almeno uno strumento, 84 (il 25,45%) da almeno 2 e ben 40 (12,12%) possono beneficiare dei fondi gestiti da 3 strumenti contemporaneamente.

Tabella II | Comuni interessati da strumenti integrati territoriali in Emilia-Romagna. Fonte: elaborazione propria.

Copertura da strumenti territoriali integrati (da 0 a 3)				
Gradiente	0	1	2	3
N. Comuni	128	78	84	40
% rispetto al totale regionale	38,78	23,64	25,45	12,12

Rispetto al governo del territorio invece, il quadro pare essere più omogeneo (vedi Figura 2). Oltre al livello di pianificazione regionale, in Emilia-Romagna ogni ex-provincia adotta il Piano Territoriale di Area Vasta (PTAV), nel caso della città metropolitana gli strumenti adottati sono: il Piano Territoriale Generale Metropolitano (PTGM), il Piano Strategico Metropolitano (PSM) e il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS). A livello locale lo strumento di governo del territorio è principalmente il Piano

[4] Il PUI - Rete Metropolitana per la Conoscenza La Grande Bologna si costituisce di tre progetti principali: Rigenerare con la conoscenza la Grande Bologna (106,6 milioni); Il Futuro dell'Osservanza – Polo della Conoscenza, Scienza e Ricerca (15,3 milioni); Centro di ricerca ENEA Brasimone: per una maggiore attrattività dell'Appennino e Rigenerazione dell'area industriale dismessa Ex-Cartiera Burgo di Marzabotto (8,7 milioni).

Urbanistico Generale (PUG). Ogni comune è tenuto a dotarsi di un proprio PUG redatto in forma singola o associata. In questo senso, sono ben 17 le unioni[5] che adattano e approvano i loro PUG a livello intercomunale.

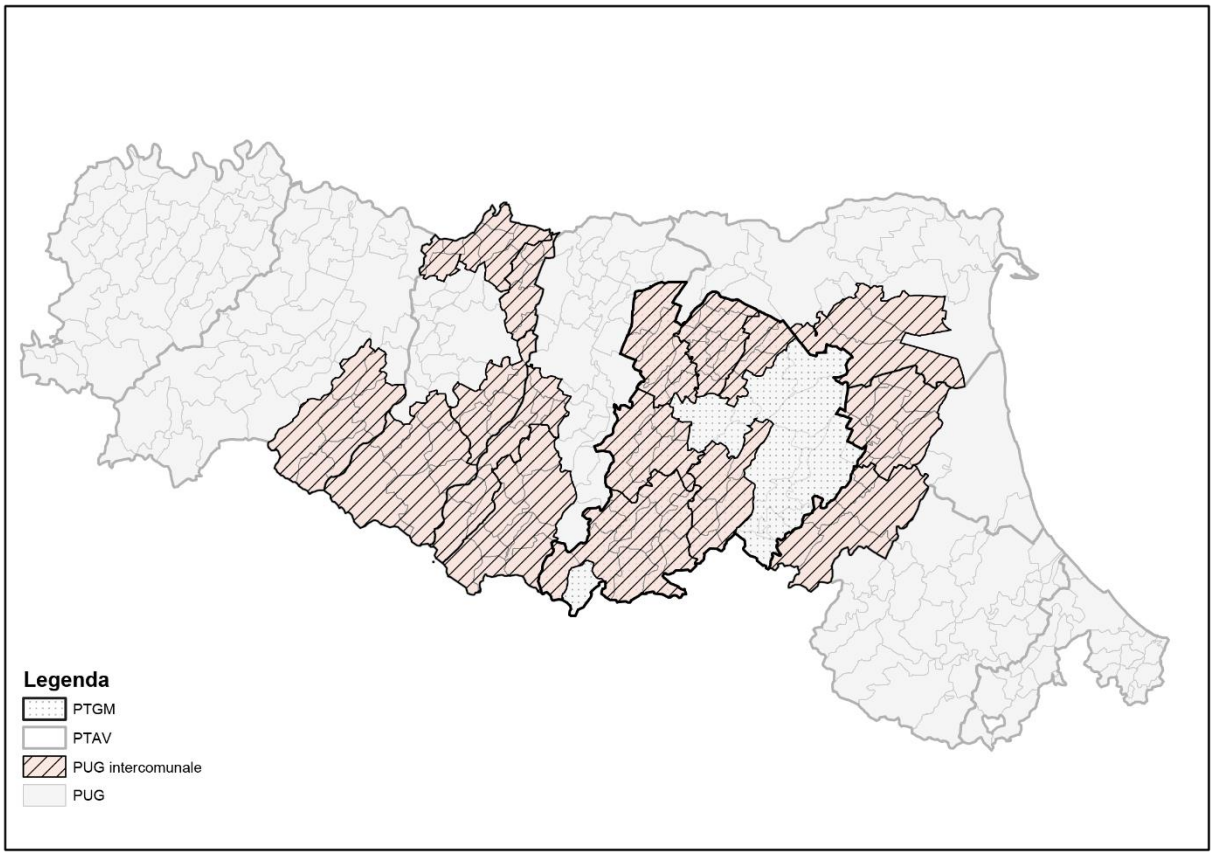


Figura 2 | Mappatura dei diversi principali strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica. Fonte: elaborazione propria.

Dalla lettura incrociata delle Figure 1 e 2, emerge che alcune aree della regione sono particolarmente avvezze alla cooperazione sia in termini di programmazione sia in termini di pianificazione. I territori sottesi dalla città metropolitana con le amministrazioni a sud di essa sono caratterizzati da un alto livello di cooperazione tale per cui la regione ha riconosciuto a 3 organi deliberativi (le Unioni della Bassa Romagna, quella della Romagna Faentina e del Circondario Imolese) la possibilità di gestire fondi FESR attraverso l'approvazione di ATUSS dedicati. Tutto ciò è stato facilitato anche dal fatto che questi territori vengono pianificati congiuntamente sulla base delle interrelazioni territoriali, economiche e sociali (Cotella & Berisha, 2021). Non per altro, il livello di Unione è ciò che maggiormente si avvicina al concetto di area funzionale.

5 | Conclusioni

Sono più di trent'anni che vi è una proliferazione di studi, di interessi e di sperimentazioni riguardanti la concettualizzazione e l'operatizzazione del concetto 'area funzionale' (Allmendinger et al., 2015). Se da un lato il problema pare essere una questione definitoria – non vi è ancora una definizione condivisa di 'aree funzionali' – dall'altro, è altrettanto vero che vi siano delle difficoltà concettuali ed operative che diano risposte in termini di tipologia di governance da adottare nella loro gestione. Questo è tanto più vero quando si assiste ad una sovrapposizione di strumenti di programmazione sovralocale e di pianificazione territoriale. Mentre gli strumenti di pianificazione hanno un quadro statutario definito, gli strumenti di programmazione sono molto più eterogenei, geograficamente flessibili e istituzionalmente meno vincolanti ma che allo stesso tempo richiedono degli sforzi al livello istituzionale nella loro definizione, perimetrazione e

[5] Di seguito si presenta l'elenco delle unioni che hanno in delega la funzione 'pianificazione territoriale': Unione Comuni Valli del Reno, Lavino e Samoggia, Unione dei comuni del Distretto Ceramico, Unione dei comuni dell'Appennino Bolognese, Unione dei Comuni della Bassa Romagna, Unione dei Comuni Savena-Idice, Unione della Romagna Faentina, Unione Montana Appennino Parma Est, Unione montana dei Comuni dell'Appennino Reggiano, Unione Reno Galliera, Unione Terre di Pianura, Unione Terre d'Acqua, Unione Tresinaro Secchia, Unioni dei Comuni del Frignano, Unioni Valli e Delizie

implementazione. Questo comporta che, da un lato gli strumenti di programmazione sono potenzialmente tarati sulle esigenze dei territori, mentre dall'altro, la rigidità degli strumenti di pianificazione limita il potenziale implementativo.

Sulla base di queste considerazioni e delle riflessioni emerse rispetto al caso dell'Emilia-Romagna, il contributo intende offrire alcuni punti di discussione:

- in relazione alle caratteristiche degli strumenti, è possibile trovare dei punti di contatto tra programmazione e pianificazione territoriale. Tali punti di contatto, se opportunamente presi in considerazione, posso diventare elementi di congiunzione e spazio di potenziali sinergie;
- la programmazione sovralocale è molto variegata e se non opportunamente disegnata può creare degli sbilanciamenti tra territori (differenza di potenziale di eleggibilità territoriale). Questo potrebbe essere particolarmente problematico in quei territori dove le dinamiche politiche possono fungere da fattori di 'esclusione' e quindi fattori inerziali di sviluppo territoriale;
- i territori dove è presente uno spirito istituzionale di cooperazione possono essere spazi di sperimentazione (vedasi le ATUSS approvate a livello d'unione in Emilia-Romagna).

Lontano ad essere un contributo esaustivo, questo lavoro intende porre le basi per una riflessione attorno alla relazione tra programmazione e pianificazione nel tentativo di applicare il principio di 'aree funzionale'. Dalla disamina che questo contributo offre, emerge come sia urgente condurre una riflessione in merito alle potenziali sinergie istituzionali ed operative che si possono creare nel coordinare la dimensione di programmazione con quella di pianificazione. Ad oggi, infatti, non esiste uno studio coordinato ed esaustivo a livello nazionale sull'impatto complessivo che questi due livelli hanno effettivamente sullo sviluppo territoriale. Alcune possibili linee/domande di ricerca sono:

- quali sono i principali rischi e costi (intesi sia in termini economici sia in termini politici) che un mancato coordinamento tra programmazione e pianificazione può creare?
- quali, al contrario, possono essere i principali benefici derivanti da un loro corretto coordinamento?
- come, l'implementazione di tali strumenti, impatta sul concetto di 'pari accessibilità delle risorse' a disposizione degli enti territoriali locali e di conseguenza a disposizione dei loro cittadini?

Riferimenti bibliografici

Allmendinger, P., & Haughton, G. (2009), Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway. *Environment and Planning A*, 41(3), pp. 617-633.

Allmendinger, P., Haughton, G., Knieling, J. & Othengrafen, F. (Hg.) (2015), *SoftSpaces in Europe. Re-negotiating Governance, Boundaries and Borders*. Routledge, London.:

Berisha, E., Cotella, G., Janin Rivolin, U., & Solly, A. (2021), Spatial governance and planning systems in the public control of spatial development: a European typology. *European Planning Studies*, 29(1), pp. 181-200.

Carius De Barros, K. e Haxhija, S. (2019) Breaking Through Rigid Administrative Boundaries: Synergies in 'soft' spaces of cooperation. Paper presentato alla conferenza 55th ISOCARP World Planning Congress Jakarta-Bogor, Indonesia International Society of City and Regional Planners.\

CEMAT (2017), Functional Areas in Member States of the Council of Europe, 17th Conference, Bucharest (https://www.coe.int/en/web/ conference-ministers-spatialplanning/17th-cemat).

Cotella, G. & Berisha, E. (2021), "Inter-municipal spatial planning as a tool to prevent small-town Competition. The case of the Emilia-Romagna Region", in Bansky J. (ed.), *Small towns in the local space - functions, relationships, challenges*. Routledge.

Dijkstra, L., H. Poelman & P. Veneri (2019), The EU-OECD definition of a functional urban area, *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2019/11, OECD Publishing, Paris.

ESPON (2012). GEOSPECES - Geographic Specificities and Development Potentials in Europe. Main report. Luxembourg: ESPON.

ESPON (2020a). FUORE - Functional Urban Areas and Regions in Europe. Main report. Luxembourg

ESPON (2020b). ESPON METRO | The role and future perspectives of Cohesion Policy in the planning of Metropolitan Areas and Cities. Main report. Luxembourg: ESPON.

OECD. (2013), Defining regions and functional urban areas, in OECD Regions at a Glance 2013, *OECD Publishing*, Paris.
OECD (2020), Delineating Functional Areas in All Territories, OECD Territorial Reviews, *OECD Publishing, Paris*.
Paasi, A., & Zimmerbauer, K. (2016), Penumbral borders and planning paradoxes: Relational thinking and the question of borders in spatial planning, *Environment and Planning A*, 48(1), pp. 75-93
Walsh, C., Jacuniak-Suda, M., Knieling, J., & Othengrafen, F. (2012), Soft spaces in spatial planning and governance: theoretical reflections and definitional issues. *European Conference Papers*. Regional Studies Association, Delft.

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN 978-88-99237-60-8
Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2024
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano