



RIPENSARE IL TITOLO V A VENT'ANNI DALLA RIFORMA DEL 2001
1 A G O S T O 2 0 2 2

Modelli di regione funzionale policentrica europea

di Maria Prezioso

Professore ordinario di Geografia politica
Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"



Modelli di regione funzionale policentrica europea*

di Maria Prezioso

Professore ordinario di Geografia politica
Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

Abstract [It]: Nell'affrontare lo sviluppo delle capacità regionali, soprattutto nella spesa dei fondi e nella buona realizzazione di progetti PNRR sostenibili, l'UE si affida all'organizzazione funzionale policentrica dei territori, di seguito discussa secondo un approccio di governance innovativo nel quadro della politica di coesione, al fine di ottenere uno sviluppo territoriale integrato coerente sia con la diversità geografica sia con le necessarie riforme, avvalendosi di un'organizzazione territoriale mesoregionale fatta di Tipologie Sistemiche sostenibili Funzionali Regionali (TSFR) elaborate con il metodo STeMA. Il contributo ne inquadra l'impiego nell'ambito della nuova programmazione europea, per dimostrare come le esperienze di decentramento regionale - incluse quelle metropolitane - suggeriscono soluzioni europeizzanti, le quali, non tralasciano di valorizzare le diversità geografiche nell'ispirare il policymaking ad una maggiore attenzione alla valorizzazione del capitale territoriale come elemento coesivo.

Title: Models of European polycentric functional region

Abstract [En]: EU addresses the development of regional capacities, especially in the spending of funds and in the successful implementation of sustainable NRRP projects, relying on the polycentric functional organisation of territories, discussed below using an innovative governance approach in the context of cohesion policy, in order to achieve integrated territorial development consistent with both geographical diversity and the necessary reforms using a mesoregional territorial organization made by Systemic and sustainable Functional Regional Typologies (SFRT) as STeMA model application. The paper is framed in the new European programming, in order to prove how regional decentralisation experiences – as well as the metropolitanisation ones - suggest Europeanisation solutions, which do not neglect geographical diversity, and inspire policymaking to having greater attention to the territorial capital's valorisation as cohesive issue.

Parole chiave: regioni funzionali, policentrismo, UE, coesione territoriale

Keywords: functional regions, polycentrism, EU, territorial cohesion

Sommario: 0. Introduzione. 1. All'origine delle articolazioni in territoriali funzionali. 2. Caratteri geografici decisivi. 3. Decentramento e ricentralizzazione delle funzioni. 4. Possibilità attuative di una diversa compartimentazione regionale in termini funzionali. 5. Avanzamento delle conoscenze in grado di correggere alcuni torti. 6. Misurare regioni funzionali territoriali sistemiche mediante l'applicazione STeMA-TIA. 6.1. Il caso di studio regionale italiano. 7. Considerazioni conclusive: i vantaggi della pianificazione funzionale d'area vasta metropolitana.

0. Introduzione

In attesa che si completi nel 2023 la spesa e la rendicontazione dei programmi operativi regionali (POR), la Commissione europea (CE) continua ad evidenziare la disparità tra regioni rispetto alle condizionalità

* Articolo sottoposto a referaggio. Questo contributo trae origine dalle diverse riflessioni che l'A. ha sviluppato nel programma ESPON 2020 e in progetti di ricerca nazionale italiana (Prezioso, 2020).

fissate nel 2014 e nel 2017 (European Commission, 2021). Tali disparità sono aumentate nel periodo COVID e post per effetto di una ridotta capacità produttiva.

Il rinnovato interesse per una diversa programmazione capace di assorbire ed essere resiliente ad eventuali nuovi impatti si è concretizzata nella proposta di una nuova organizzazione territoriale funzionale (richiesta da CEMAT - European Conference of Ministers responsible for Regional Planning già nel 2017). Le “Strategie di sviluppo territoriale” per la prima volta vengono ricomprese in un Obiettivo strategico autonomo: “OS5 – Un’Europa più vicina ai cittadini”, che integra le varie componenti delle strategie -sociale, economico, ambientale e culturale - e le diverse tipologie di territori (urbani, rurali e costieri) (IFEL, 2019)

Nell’attuale stato di incertezza economica globale, questa scelta sembra più che mai dipendere dalle capacity building (nuovo accordo di partenariato 2021-27) per superare il gap crescente tra Nord e Sud Europa. Il ricorso a strumenti finanziari innovativi (Investimenti Territoriali Integrati-ITI, fondi multilivello, CLLD e molto altro) e ad una nuova struttura della governance pubblica nazionale (CIPESS, CITE, CITD¹) impiega nuovi indicatori (es. BES-Benessere Equo e Solidale) coinvolgendo il sistema bancario nella partnership pubblico/privato. Dal 2018 (Cipollone, 2018; Prezioso, 2019; Ciferri, 2021), seppure con scarsi risultati di efficacia regionale, si accelera l’attuazione di riforme a carattere organizzativo-amministrativo nell’orizzonte 2030.

Grazie al contributo della geografia anglosassone, che aveva sviluppato il concetto di Area Urbana Funzionale (FUA) mescolando questioni urbane, metropolitane, rurali e teorie localizzative:

“The concept of the city-region [FUA], like all concepts, is a mental [or indeed social] construct. It is not, as some planners and scholars seem to think, an area which can be presented on a platter to suit their general needs” (Dickinson, 1967:227)

si è pervenuti ad una più flessibile concezione europea di regione funzionale:

Le aree o regioni funzionali sono territori con caratteristiche comuni e relazioni di interdipendenza che determinano la coesione e li distinguono da altri territori (ESPON, 2017a)

in cui troviamo ricompresi cluster e regioni innovative, aree urbane specializzate, di cooperazione transfrontaliera e transnazionale, di patrimonio naturale, culturale significativo (paesaggio naturale/antropico/multifunzionale), economiche libere (ZES), costiere, rurali funzionali, insulari, zone montane, di delta, turistiche e bacini idrografici, ecc. Nell’insieme: un pot-pourri di tipologie geografiche ed economiche ‘funzionali’, appunto, agli scopi della programmazione e del planning aventi alla base la coesione territoriale (Prezioso, 2018).

¹ CIPESS - Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile; CITE - Il Comitato interministeriale per la transizione ecologia; CITD - Comitato interministeriale per la transizione digitale.

Per fare chiarezza nell'ambito della nuova programmazione europea, dove questo aspetto è cruciale, di seguito si ripercorrono brevemente le origini della regione funzionale, per poi dimostrare come le esperienze di decentramento suggeriscono soluzioni europeizzanti del tipo Tipologici Sistemiche Funzionali Regionali (TSFR), le quali, pur non tralasciando di valorizzare le diversità geografiche, ispirano il policymaking ad una maggiore attenzione al capitale territoriale come base organizzativa della nuova compartimentazione regionale.

Le 7 TSFR illustrate di seguito sono il risultato dalla combinazione di diversi studi sperimentali condotti dal 2002 (Prezioso, 2019), a partire da quello del programma ESPON, che ne ha lanciato la prima applicazione per la caratterizzazione di macroregioni e aree funzionali urbane-rurali regionali e subregionali dell'UE (ESPON 2011, 2014)². Applicando il modello STeMA è stato possibile combinare 5 tipologie funzionali nella cooperazione transfrontaliera (ESPON, 2017a), utili ad affrontare le sfide comuni degli investimenti regionali; 4 tipologie di territori con diversità geografica; 4 tipologie di Inner Periphery (ESPON, 2016 e 2017); aggiungono; 5 tipologie di sistema insediativo; 4 grandi unità geomorfologiche (montagna/collina/valle/pianura) e relative sotto unità, unità micro-paesaggistiche.

1. All'origine delle articolazioni in territoriali funzionali

A partire dagli anni '60 dello scorso secolo, la debolezza dei governi centrali nel gestire le trasformazioni territoriali ed offrire risposte ai mutamenti socioeconomici del dopoguerra (Prezioso, 2021) avevano posto la necessità sussidiaria – apparentemente risolta poi nell'istituzione delle regioni - di avere soggetti politico-amministrativi più vicini alle diverse realtà locali e atti alla programmazione, al di là delle province. Radicata più nel Settentrione europeo ed italiano che altrove, la gestione decentrata regionale delle risorse ha introdotto meccanismi decentralizzati nel Mezzogiorno d'Europa e di Italia per aumentarne l'efficienza. Molte proposte di regionalismo funzionale rimandano perciò, fino agli anni '90 dello scorso secolo, a riflessioni in campo elettorale, fiscale, amministrativo, costituzionale nella proposta di aree funzionali pensate per la gestione territoriale, diversificata, sia di poteri che di risorse.

Va subito chiarito che al di là dell'uso corrente dei termini, la differenza con la proposta europea di area funzionale sta oggi nella sua *legittimazione 'pratica' territoriale* e non in quella formale-costituzionale dei poteri, lasciando l'UE liberi i paesi di modellare soluzioni geograficamente diversificate (open coordination). Si escludono perciò da questo discorso le ZES-Zone Economiche Speciali o i casi di macroregione funzionale volontaria o cooperativa, ma non le *large area* (area vasta). Sono piuttosto gli argomenti di natura territoriale e politica, adottati dall'UE a sostegno di una differenziazione intra ed

² Per tutti, l'insieme degli indicatori che li progettano è molto simile: flusso di pendolarismo giornaliero, densità di popolazione, PIL, produttività, beni, servizi, capitali, risorse, conoscenza, ambiente, regolamentazione sociale, valori, stili e identità, ecc.

interregionale, il campo in cui allocare il ragionamento sulla regione funzionale richiamandone il peso sullo spatial/territorial planning, divenendo caratteri fondamentali nella discussione europea sulle FUA:

- 1) l'articolazione e l'estensione territoriale delle unità che le compongono
- 2) le tipologie da includere in questo nuovo tipo di regione
- 3) il sistema dell'organizzazione territoriale, ovvero del territorial planning (set-up istituzionale), e della relativa governance (Prezioso, 2020b). Non ritenendo a questo scopo sufficiente scendere di scala fino alle LUA (Large Urban Areas) e alle LUZ (Large Urban Zones) (ESPON, 2014), utili ad una progettazione locale e particolareggiata.

2. Caratteri geografici decisivi

In molti studi, anche recenti sui caratteri della diversità geografica e le fenomenologie correnti³, la dimensione strutturale e l'estensione fisica sono elementi decisamente riconoscibili allo scopo di classificare le unità/tipologie regionali funzionali.

Alcune evidenze empiriche (metropoli, ambiti di bacino, aree di gestione sanitaria, ecc.) avevano già permesso di fissare - da Compagna (1968) a Gottmann (1970. Ed. 1995) fino ai ricercatori ESPON - condizioni di riferimento nel tempo e nello spazio rivelatisi *a posteriori* 'stabili' o permanenti, in quanto funzione organizzativa di comportamenti reali della popolazione insediata. Seppure variamente combinati e con diversi gradi di dinamicità, i comportamenti umani (non ultimo dei quali quello culturale) sono, anche per un breve periodo, geograficamente referenziabili; così come la relativa fenomenologia è di gran lunga più duratura sul piano concettuale che su quello reale. Ciò che richiederebbe una più avanzata e dinamica strumentazione di monitoraggio per gestire i mutamenti strutturali regionali.

Nei decenni passati, l'assenza di specifici controlli ha causato la recessione di alcune regioni funzionali create per sviluppare relazioni basiche polarizzanti attraverso piani "top-down". Sulla loro scomparsa come tipologie organizzative territoriali (es. Aree di Sviluppo produttivo o Distretti Industriali in Italia), non è estranea l'influenza esercitata da rigidi schemi ideologici che hanno orientato la pianificazione nel medio-lungo-periodo (Cfr. il cd. Progetto '80).

Più che la forma, dunque, sembra importante studiare la direzione o le direzioni secondo cui quelli che possiamo definire sistemi tipologici regionali funzionali (TSRF) si sono espansi, come pure gli ambiti (intra ed inter) investiti da quei processi che hanno permesso di mantenerne la centralità funzionale e specialistica anche quando svaniscono i vantaggi (economie di scala esterne e spill-over) dettati dalla particolare posizione geografica. Non sembra perciò avere senso fissare a priori la dimensione tipo del

³ Si ricordi per tutti: Becattini, 1987, a cui si sommano i sistemi ambientali (Ministero dell'Ambiente, 1989) e alla fine degli anni '90 dello scorso secolo i contributi del centro PIANI, i sistemi fiscali e sanitari, le unità fisiche e fisiografiche, i bacini fluviali; ESPON Bridge project (2016).

sistema (come si era tentato con la Legge 142/90), o riflettere sulla *soglia minima* (di popolazione, di gettito fiscale, di urbanizzazione, di risorse) dell'unità regionale funzionale. E' bene invece fare riferimento ai compiti e alle responsabilità insite nell'organizzazione di:

- funzioni economiche di rango elevato in spazi ristretti;
- salari e occupazione giovanile e di genere, Valore Aggiunto nel settore industriale e servizi di interesse economico generale;
- uso urbano e rurale del suolo non direttamente produttivo;
- mobilità interregionale.

L'insieme di questi fattori non sempre identifica le realtà italiane, dove sono spesso i centri minori a presentare elementi distintivi ritenuti significativi di tipologie funzionali. Al momento, la sola risposta organizzativa di fronte a questi fenomeni è il policentrismo⁴, base di una nuova operatività atta ad assorbire gli effetti della transizione economica.

3. Decentramento e ricentralizzazione delle funzioni

Il paradigma su cui fonda il complesso dei 'sistemi tipologici funzionali' italiani (STF), in cui le periferie si diffondono in orizzontale ed i luoghi produttivi crescono in verticale, è stato erroneamente ricondotto all'idea di rete (Dematteis, 1989). Ciò che esclude la più semplice ripartizione in regioni policentriche.

Nel tempo, le interazioni tra ambiti reticolari regionali hanno dato luogo a forme "aperte" verso l'esterno, di cui non è semplice definire i livelli e le soglie di autocontenimento (da cui fenomeni quali la periurbanizzazione e lo shirinking) utilizzando indicatori di stato, quali la commistione urbano/rurale, la diffusione insediativa, la ruralizzazione ad alto valore aggiunto, la mobilità dovuta al pendolarismo giornaliero e al part-time delle forze lavoro. Dal punto di vista dell'organizzazione territoriale e del planning, la modellazione reticolare non sempre ha prodotto le attese economie di scala.

Non potendo, per quanto precedentemente detto, ricorrere alla dimensione ottimale, dall'inizio del secolo ci si è avvalsi (Camagni, 1987, 1991), in prima approssimazione, dei risultati ottenuti dalla curva dei costi/benefici sociali, privati e collettivi applicata a dimensioni urbane diverse ma considerate critiche, oggi ricondotta alla misurazione del well-being.

Questa impostazione ha inevitabilmente indotto a considerare prioritari in termini di variabili la rendita di posizione urbana ed i relativi indicatori⁵ e ha spinto Davoudi (in ESPON 2005) ad evidenziare

⁴ Si riferisce a territori in cui più centri concorrono allo sviluppo del sistema economico, sociale, ambientale culturale; ed in cui, nonostante la diversità geografica, enti e soggetti di diversa natura concorrono a gestire lo sviluppo unitariamente.

⁵- le imprese di dimensione e livello internazionale, la relativa forma giuridica societaria e contrattuale;
- i flussi di import-export (beni, servizi, fattori) ed i flussi migratori;

l'influenza degli aspetti contrattuali e normativi sulle quantità di attività e di scambi; le quali, per dare vita ad una rete FUA (prodromo delle attuali STF), non potevano prescindere dall'atteggiamento volontaristico degli operatori economici e dei consumatori.

Nel quadro europeo, restava però inevaso l'interrogativo di come garantire la sopravvivenza di identità regionali al di là degli aspetti ambientali e antropogeografici. Ciò che è stato possibile ricorrendo ad una visione sistemica complessa della regione.

È questo il motivo di fondo per cui i maggiori risultati nel campo della ricerca sulle funzionalità sono stati ottenuti analizzando le pratiche geografiche più che quelle economiche e finanziarie (che, come è noto, agiscono spazialmente, cioè in modo indifferenziato per mancanza dell'attrito provocato dal territorio). Il riferimento è ai processi di appropriazione, di adattamento, di riproduzione territoriale e temporale, per giungere a stabilire principi unitari di un'organizzazione territoriale che deve tendere all'equità, all'equilibrio e alla stabilità per essere sostenibile. La stabilità non è un concetto estraneo alla ricerca geografico-economica e politica, che più propriamente individua nella *coesione territoriale* la capacità di una unità regionale di mutare rimanendo se stessa (Lo Monaco, 1985; Cori, 1988; Bianchi e Magnani, 1985; Becattini, 1987; Brancati, 1995) in una dimensione spaziale in cui si articolano temporalmente processi di evoluzione e rivoluzione oltre che di conservazione (Prezioso, 2018).

Un approccio dinamico allo studio dell'organizzazione regionale funzionale viene quindi proposto di seguito alla luce del concetto di transizione⁶, che sottintende i principi della curva logistica modificata dai limiti di sostenibilità⁷ e spinge a studiare il processo di regionalizzazione in una visione che anticipa i problemi e propone soluzioni non uniformanti.

4. Possibilità attuative di una diversa compartimentazione regionale in termini funzionali

Riducendosi le differenze iconografiche, e tralasciando il ricorso ai più tradizionali termini della delimitazione regionale, sembrano rimanere ben pochi segni connotanti una regione funzionale: i flussi dinamici, l'organizzazione gerarchica ed i relativi nodi in ambito metropolitano, affermava Muscarà (1992); l'autocontenimento di sistema 'chiuso' o 'aperto', come limite alle relazioni esterne o al mantenimento di un comportamento tipico (Prezioso, 1997 e 2020)

Si può però osservare che:

- i fattori di promozione di relazioni internazionali (normativa, grado di istruzione, livello e struttura della ricerca e delle comunicazioni, livello delle infrastrutture, dimensioni aziendali).

⁶ "Uno specifico movimento di instabilità morfogenetica" (Celant, 1988) oggi ripreso dall'UE come transizione economica

⁷ Una curva cioè che ad una crescita iniziale quasi esponenziale, oppone un successivo rallentamento dovuto al tempo di rigenerazione o riuso delle risorse.

- le ipotesi di regionalizzazione funzionale basate sui parametri precedentemente visti riconducono ad un'entità territoriale, quella intra-sistema (è il caso dell'area metropolitana), di dimensioni di gran lunga inferiori a quella dei parametri di partenza (confini flessibili);
- non viene ipotizzata nessuna relazione tra regione e sistema territoriale (ad esempio amministrativamente metropolitano) se non di tipo funzionale;
- l'applicazione dell'idea di sistema al concetto di regione si rivela più coerente nel passaggio dalla teoria alla pratica, ma ha valore solo se si fa riferimento ad un preciso obiettivo (ad esempio la sostenibilità ambientale o la coesione territoriale) di cui siano chiari i parametri identificativi che danno luogo al piano (ad esempio d'area vasta metropolitana).

Le regioni di domani sono quindi la sintesi delle azioni odierne, o dei progetti e dei problemi, che emergono in “un sistema logicamente definito in un contesto” (Mura, 1991).

Dopo aver (ri)aperto il dibattito sulle funzionalità territoriali nell'ambito del policentrismo (ESPON, 2005 e 2017; Davudi, 2019), le capacità regionali nel raggiungimento dell'efficacia attraverso obiettivi coesi sostenuti da una coerente gestione finanziaria hanno preso il sopravvento nella valutazione della funzionalità territoriale. La Banca degli Investimenti (BEI) – che ne ha sostenuto il miglioramento (Hyzyk, 2018) combinando il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) e i Fondi europei di sviluppo regionale (FESR) (Lee et al., 2018) – ha sospeso il giudizio di fronte all'evidente discontinuità territoriale dell'efficacia nella spesa nella fase COVID: agendo secondo il metodo del moltiplicatore keynesiano nell'attuazione di progetti settoriali finanziati dalla Politica di Coesione, la BEI e la Banca Centrale Europea (BCE), hanno calcolato il rendimento della spesa ex post come principale indicatore della funzionalità regionale. Al contrario, secondo un'ampia letteratura, la disponibilità di dati e gli strumenti dedicati stanno supportando valutazioni dettagliate ex ante, in particolare per quanto riguarda sia le condizioni geografiche intraregionali nell'efficacia dei POR, sia la coerenza degli investimenti con esigenze chiaramente localizzate rispetto ai dichiarati policy needs.

Risultati in questa direzione sono richiesti dalla CE alle regioni (da sole o come aggregati cooperativi meso e macro. Prezioso, 2017) al fine di fornire precondizioni tecniche territorializzate che riflettano i progressi nella crescita di cui la coesione territoriale è garante, come richiesto dal Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dalla programmazione 2027 nell'orizzonte 2030.

Coerentemente con la diversità geografica delle regioni europee, le Tipologie Sistemiche Funzionali Regionali (TSFRF) rappresentano la place base di questa misura e sono richieste anche nell'ambito dell'analisi comparativa volta a stabilire i presupposti territoriali dello sviluppo sostenibile. L'OCSE propone a questo scopo quello funzionale come uno dei tre principali approcci (amministrativo, morfologico, funzionale), ponendo a base della scelta organizzativa il calcolo dei flussi giornalieri di

pendolarismo tra un'area centrale e i territori circostanti, determinando quali aree includere (o meno) ad es. in una regione metropolitana.

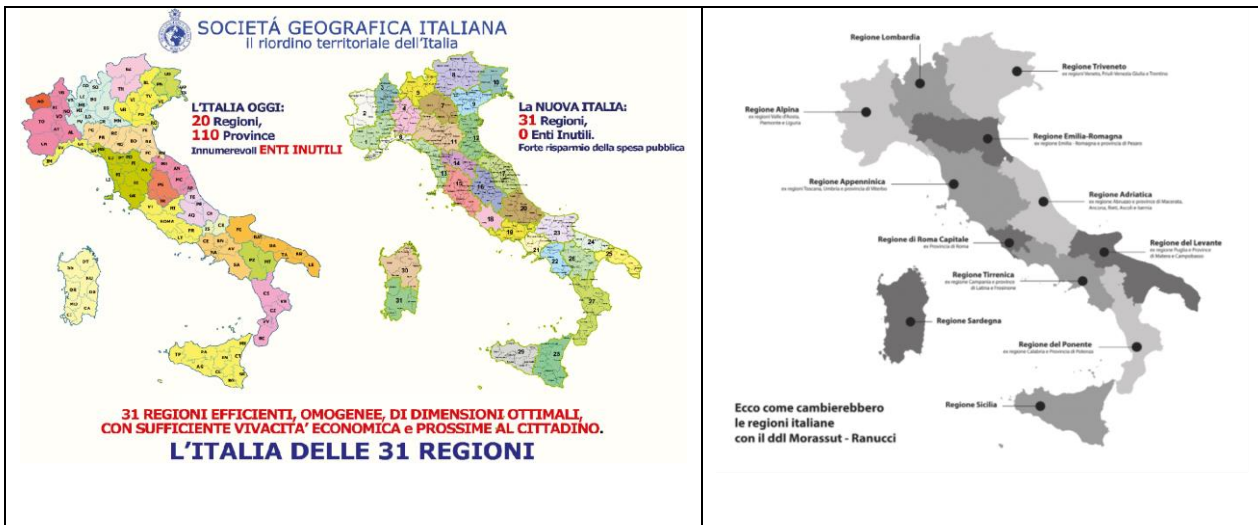
Tenendo conto anche di criteri statistici internazionali, quali densità di popolazione, flussi e popolazione in aggiunta al PIL e alla produttività, regioni funzionali dominanti e regioni funzionali di prossimità geografica sono state individuate in anni recenti da:

- economisti, che ne hanno fatto un insieme di dimensioni “spaziali” capaci di favorire economie di macro-scala localizzative o cluster regionali “speciali” (Baltico, Med, Danubio);
- pianificatori (Davoudi & Strange, 2009) secondo cui sono le FUA il riferimento perché soggette a flussi multidirezionali che includono la stima di: • popolazione (giornaliero e non per lavoro e non; migrazione); • beni (prodotti materiali); • servizi (bancari, educativi, sanitari, commerciali); • capitale e beni (investimenti, tasse, terreni/immobili); • rifiuti e inquinamento (emissioni, inquinamento delle acque, ecc.); • risorse ambientali (acqua, minerali); • conoscenza (informazione, tecnologia, sociale, know how); • norme sociali, valori, stili di vita e identità.

La politica finanziaria europea aveva varato misure significative al fine di rafforzare questi aspetti come indicatori della funzionalità coesiva europea (già implicita nel piano di investimenti Juncker 2017 e del quantitative easing di Draghi 2016) senza mai dimostrarla, poiché erano gli investimenti territoriali a svolgere un ruolo importante nel preparare la strada a uno sviluppo stabile ed equilibrato dopo il 2020.

Anche gli studi geoeconomici non erano stati inizialmente in grado di analizzare e comprendere appieno le implicazioni e i rischi che azioni così complesse comportano realmente nelle TSFR, facendone un discorso interno/esterno tutto nazionale nel caso italiano e fallendo l'occasione di una trasformazione federale e di nuova regionalizzazione: dalla Fondazione Agnelli con 12 macro-regioni nel 1989-1994; alla Lega con 9 meso-regioni nel 1992; alla proposta della Società Geografica Italiana del 2013 e di Morassut-Ranucci del 2014. Ma soprattutto hanno fallito lo scopo i vari tentativi di riforma costituzionale in assenza di territorio (1999-2016) e la Legge 56/2014 (Delrio).

Fig. 1 e 1a: Esempi di proposte di riorganizzazione regionale funzionale: della Società Geografica Italiana e Morassut-Ranucci



Pur senza risposta, alcuni quesiti (non dissimili da quelli che orientano il PNRR) emergono: *quali sono le dimensioni territoriali regionali utili per attivare un processo di investimento stabile con effetti duraturi; quali capacity building sono necessarie per sostenere gli investimenti territoriali a breve termine a sostegno di quello di lungo termine* (Prezioso, 2020).

Una panoramica critica della letteratura di riferimento chiarisce che la nozione di investimento pubblico territoriale strategico per quanto riguarda la spesa funzionale regionale è ancora principalmente legata agli approcci settoriali derivanti dalle scuole di macroeconomia ed economia aziendale, il cui approccio “neutrale” tratta luoghi e territori destinatari come un mero sfondo statistico, ricercando principalmente elementi atti a calcolare il ritorno sull’investimento (RoI). Al contrario della programmazione regionale che in Europa è valutata a medio termine per quanto riguarda il suo potenziale successo (investimenti in progetti).

Questi approcci temporali non convergono a fornire risultati sostenibili utili a definire la regione funzionale, perché i modelli economici basati su approcci a breve-medio termine (spaziali) (Barca et al, 2012) si dimostrano più indifferenti al luogo e quelli geografico-economici (territoriali) tendono a basarsi sulla sua non neutralità. Questa differenza ha ispirato le ipotesi che sottendono questo contributo secondo cui gli investimenti devono essere integrati da prove empiriche di valutazione della diversità territoriale (place evidence) rivisitando le regioni funzionali territorializzate di cui siano però chiari:

- i confini amministrativi (NUTS2)
- le differenze socioeconomiche (NUTS 2-4)
- le barriere linguistiche e culturali (NUTS 1-2-3)
- le differenze geografiche (tutte le NUTS)

per raggiungere comuni obiettivi di multilevel governance, metropolitanizzazione, policentrismo, cooperazione coesiva, competitività, sostenibilità, sussidiarietà sovralocale, ... (Prezioso, 2020).

5. Avanzamento delle conoscenze in grado di correggere alcuni torti

Le autorità di gestione regionali sono generalmente intese in UE come organi sussidiari di governo intermedi (di governance più che di government) responsabili di ottimizzare il rapporto tra esigenze politiche locali (territoriali) e indirizzi politici UE/nazionali e relativi investimenti. In teoria e negli intenti della Commissione, del Comitato delle Regioni e della DG Regio & Urban Policy le regioni europee dovrebbero finanziare azioni attuative di programma valutando il capitale potenziale territoriale in diverse aree subregionali (attuatori funzionali) e monitorando il rispetto tra obiettivi di spesa e strategie dichiarate e condivise.

Studi regionali empirici (ad es. ESPON) hanno evidenziato come la diversità economico-geografica - presenza di grandi aree urbane o periferie interne, caratteri fisici, caratteristiche socioeconomiche, ecc. - e la scelta dello strumento di valutazione facciano la differenza nel calcolo delle capacità funzionale regionali. Questo avviene soprattutto quando le regioni cercano di raggiungere gli obiettivi della domanda locale tentando, contemporaneamente, di renderle complementari alle politiche nazionali al fine di amplificare l'effetto della politica di coesione.

Nel contesto regionale della coesione territoriale, la capacità politica di gestire investimenti pubblici multilivello in infrastrutture (materiali ed immateriali): R&S e capitale umano, mitigazione dei cambiamenti climatici, ecc. svolge un ruolo chiave. Nello spazio europeo meridionale, ad esempio, è difficile trovare questa capacità, messa in discussione dalla non perfetta conoscenza del capitale territoriale potenziale locale, della struttura socioeconomica, delle parti interessate formali/informali (stakeholders) e del grado di comprensione della politica socioeconomica europea e nazionale rispetto a quella regionale.

Altri ostacoli alla capacità di spesa efficiente dedicata ad aumentare la coesione territoriale sono stati rilevati nei Programmi Operativi Regionali (POR), che mostrano:

- i) difficoltà a rendere territorializzato il processo di elaborazione di una politica coerente al fine di soddisfare le reali esigenze di sviluppo;
- ii) conseguente difficoltà nella selezione di beneficiari appropriati degli investimenti locali;
- iii) limitato coinvolgimento degli stakeholder territoriali e dei cittadini;
- iv) utilizzo di voci di spesa non idonee ad un sistema di monitoraggio territorializzato e dunque non place-based ma solo tipologicamente funzionale;
- v) mancanza di strumenti di valutazione territoriali adeguati;

vi) lentezza e debolezza delle procedure amministrative.

Queste caratteristiche producono sia effetti sul potere di spesa delle regioni dell'UE e una significativa perdita del potenziale impatto dei programmi di cooperazione europei, sia una diminuzione generale della fiducia dei cittadini nell'amministrazione, che si intende superare con il pillar di un'Europa più vicina ai cittadini (European Union, 2019).

I numerosi strumenti di cui l'UE ha fatto uso dal 2000 di oggi (modelli Territorial Impact Assessment-TIA, strumenti finanziari, banca dati interoperabile, sistemi di dati open sulla coesione, ecc.) hanno in parte migliorato la responsabilità e innovato la funzionalità regionali, pur in assenza di riferimenti territoriali oltre i confini amministrativi (NUTS).

Fare riferimento alle Regioni Sistemiche Funzionali Territoriali (indirizzo CEMAT, 2017) come base delle valutazioni TIA (Territorial Impact Assessment) o DNSH (Do Not Significant Harm) sembra dunque una buona soluzione (Prezioso, 2019) al fine di individuare i progetti da perseguire, in modo sinergico, con l'impiego degli strumenti finanziari (es. ingegneria finanziaria correlata all'ITI) oggi attenzionati dal PNRR.

Trasferire questo approccio nei processi decisionali di EUregionalizzazione sottolineandone l'adattabilità (flessibilità) ai diversi contesti è fondamentale per riprendere la valutazione degli investimenti richiesta dal nuovo corso europeo: in termini di approfondimento pratico e chiarezza degli obiettivi specifici e degli effetti a lungo termine dei programmi/progetti/politiche regionali (all'interno o al di fuori dei programmi CTE).

6. Misurare regioni funzionali territoriali sistemiche mediante l'applicazione STeMA-TIA

La metodologia STeMA-TIA (Prezioso, 2020a) ha affrontato il tema delle Tipologie Sistemiche Funzionali Regionali (TSFR) a diverse scale geografiche e statistiche della decision making regionale, territorializzando il processo di valutazione ex ante ed ex post all'interno delle TSFR. Le nuove TSFR sono costruite attraverso un metodo di analisi sistemica quali-quantitativa e di una valutazione d'impatto delle componenti politiche (pilastri e flags di Europe 2020 e ora Next Generation EU) e delle dimensioni degli investimenti regionali per tipologia di spesa. L'albero logico formato dagli indicatori selezionati - che rispondono a diverse scale geografiche (Prezioso, 2020) - è in grado di indirizzare (effetti positivi) la scelta affinché soddisfi i policy need calcolandone l'impatto. Si tratta di un processo SMART: Specific, Measurable, Acceptable, Realistic, Time-development operante a diversi livelli sussidiari gerarchicamente organizzati. Nell'applicazione allo studio di casi, è stata selezionata una serie di 73 indicatori (metadati a NUTS 2 e 3) al fine di calcolare l'incidenza (impatto sull'indicatore/ricettore) della capacità regionale (Fig. 3).

La costruzione di Systemic sustainable Functional Regional Typologies (SFRTs o TSFR) è supportata da una massiccia e consolidata letteratura dal secolo scorso (a partire dalla Chicago School) ad oggi (Prezioso, 2020a).

Dal 2002, il programma ESPON ha lanciato la prima applicazione per la caratterizzazione delle aree funzionali urbane-rurali regionali e subregionali dell'UE (ESPON 2011, 2014)⁸. Ha studiato e proposto macroregioni funzionali (es. Danubiana, Baltica, Grande Regione, Alpina, ecc.) e concentrato sullo studio di cinque tipologie funzionali nella cooperazione transfrontaliera (ESPON, 2017a), utili ad affrontare le sfide comuni degli investimenti regionali. Inoltre, tiene conto di 4 tipologie di territori con diversità geografica e 4 tipologie di Inner Periphery (ESPON, 2016 e 2017).

La combinazione di questi diversi risultati, già operata attraverso il metodo STeMA a partire dal 2006, ha dato luogo a Tipologie Sistemiche Funzionali Regionali/Sub-regionali (TSFR) come base applicativa del TIA e dello Strategic Environmental Assessment (SEA), combinando i) 5 tipologie di sistema insediativo, ii) 4 grandi unità geomorfologiche (montagna/collina/valle/pianura) e relative sotto unità, unità micro-paesaggistiche. Seguendo questo approccio basato sul luogo, sono stati ora elaborate 7 TSFR (Prezioso, 2019) che tengono conto anche delle esperienze ESPON:

1. MEGA e Sistemi Metropolitan in quattro diverse tipologie morfologiche, con elevata influenza urbana e funzioni transnazionali/nazionali in grado di rendere la cooperazione tra città (o parti di città) a livello regionale, nazionale, transnazionale
2. Sistemi ad alta influenza urbana in quattro diverse tipologie morfologiche, con funzioni specialistiche transnazionali/nazionali in grado di rendere la cooperazione urbano-rurale tra aree interconnesse a livello regionale, nazionale, transnazionale
3. Sistemi ad alta influenza urbana in quattro diverse tipologie morfologiche, senza funzioni specializzate e a basse funzioni transnazionali/nazionali, in grado di rendere la cooperazione rurale tra autorità in aree interconnesse a livello regionale, nazionale, transnazionale
4. Sistemi ad alta influenza urbana in quattro diverse tipologie morfologiche, senza funzioni specializzate e funzioni transnazionali/nazionali, non in grado di rendere la cooperazione rurale a livello regionale, nazionale, transnazionale
5. Sistemi a bassa influenza urbana in quattro diverse tipologie morfologiche, con funzioni specialistiche transnazionali/nazionali in grado di rendere la cooperazione rurale tra aree interconnesse a livello regionale, nazionale, transnazionale

⁸ Per tutti, l'insieme degli indicatori che li progettano è molto simile: flusso di pendolarismo giornaliero, densità di popolazione, PIL, produttività, beni, servizi, capitali, risorse, conoscenza, ambiente, regolamentazione sociale, valori, stili e identità, ecc.

6. Sistemi a bassa influenza urbana in quattro diverse tipologie morfologiche, con funzioni regionali/locali, non in grado di rendere la cooperazione rurale tra aree interconnesse a livello regionale, locale
7. Sistemi a bassa influenza urbana in quattro diverse tipologie morfologiche, senza funzioni specializzate e funzioni transnazionali/nazionali, non in grado di rendere la cooperazione rurale a livello regionale, nazionale, transnazionale.

Le regioni transfrontaliere rientrano in queste tipologie.

6.1. Il caso di studio regionale italiano

Nominalmente, le regioni italiane hanno selezionato le loro priorità di investimento tenendo conto della loro posizione operativa di partenza (programma) in relazione agli obiettivi nazionali dichiarati per il 2020 interagendo attraverso i programmi CBC e INTERREG con 3469 progetti e 8579 partner (European Union, 2018).

Policy sector simili hanno orientato gli investimenti fino alla fase pandemica (Open Coesione, 2018 e succ.) con risultati di scarso impatto rispetto al totale disponibile⁹: Trasporti 27%; Ricerca e Innovazione 13%; Ambiente 12%; Istruzione 9%; Occupazione 8%; Cultura e Turismo 6%; Inclusione sociale 6%; Imprese Competitività 5%; Agenda digitale 3%; Rafforzamento dello sviluppo delle capacità 3%; Città e zone rurali 3%; Energia 3%; Infanzia e invecchiamento della popolazione 1%.

In questo quadro, la coesione territoriale (CT) iniziale diventa il “ricettore” dell’aumento o della diminuzione degli effetti positivi indotti dall’investimento su base policentrica. La quale, a sua volta, dipende dalle diverse TSFR cui si compone. Di seguito sono riportate tre mappe che illustrano i risultati sintetici del processo di valutazione d’impatto delle funzionalità regionali ottenuto attraverso le TSFR.

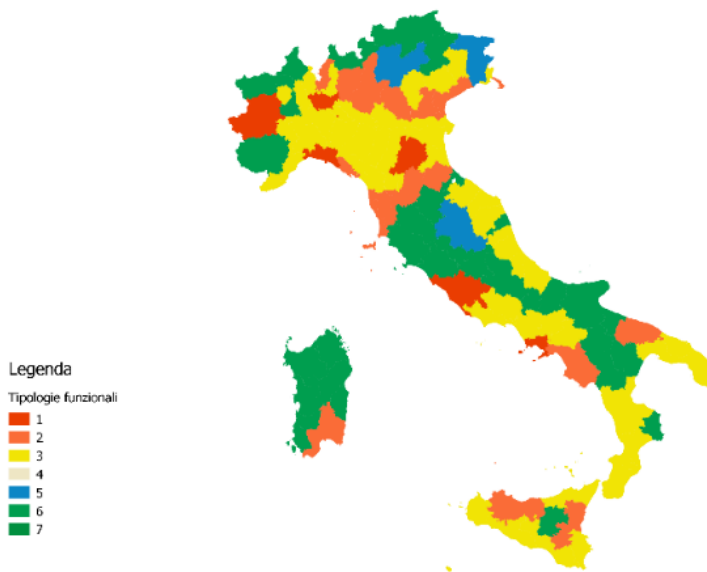
La mappa. 1 evidenzia i Sistemi Funzionali Territoriali Regionali/Sub-Regionali in Italia. Essi rappresentano l’alto/basso livello iniziale di Coesione Territoriale e il livello di policentrismo raggiunto per rendere più efficiente la capacità di spesa regionale. Implicitamente, il livello iniziale della CT mostra anche lo sviluppo iniziale delle capacità regionali. Nel caso italiano, la CT è alta/medio alta solo in alcune aree metropolitane; è media in gran parte del Paese; è medio bassa/bassa nelle zone montane transfrontaliere, in Sardegna e nelle zone rurali isolate. Poiché il costo unitario¹⁰ nella zona appenninica

⁹ Stanziamento di 55,78 miliardi di euro nel 2017 (di cui 15,29 miliardi di euro dal Fondo di sviluppo e coesione e 40,48 miliardi di euro da altre risorse) in parte trasferiti alle regioni (49,2 miliardi di euro, circa l’88,2% del totale) per lo sviluppo di politiche mediante progetti e modelli di sviluppo localizzati. Molto meno era stato dato alle città (6,57 miliardi di euro, circa l’11,8% del totale) (Agenzia della Coesione, 2018), essendo le regioni responsabili della funzionalità coesiva territoriale 2020 raggiunta o meno in Europa dopo la Brexit e soprattutto nel post COVID 2019 (su cui si è concentrata tutta la spesa inesa dei fondi della Politica di Coesione dal 2019).

¹⁰ Si fa riferimento al costo unitario euro pro-capite della spesa della pubblica amministrazione italiana a fronte del relativo indice di efficienza.

diagonale e in quella centrale è analogo, si dimostra che la CT è indipendente dalla posizione nord o sud delle regioni. Piuttosto, dipende dall'efficacia regionale nella gestione dei bisogni alla base dell'identità locale e dalla relativa organizzazione policentrica.

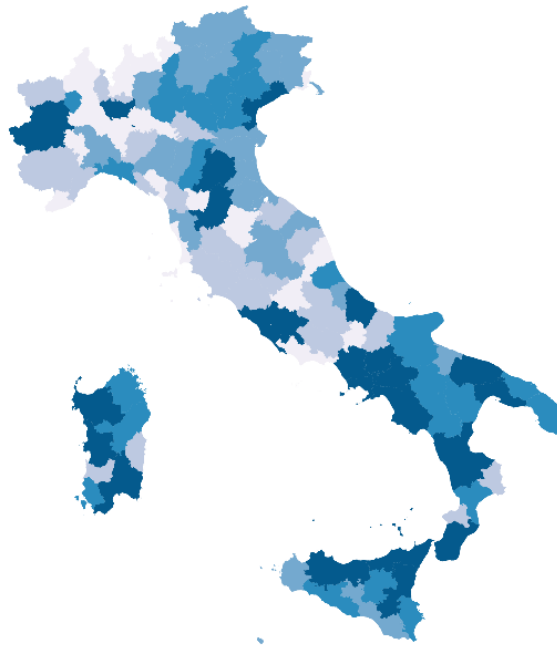
Mappa. 1. Tipologie Regionali Funzionali Sistemiche in Italia mappate a NUTS 2 e 3



Source: Prezioso, 2019, p. 65

La mappa 2 evidenzia invece come le TSFR policentriche siano in grado di spendere meglio coinvolgendo i territori limitrofi e aumentando la diffusione della coesione.

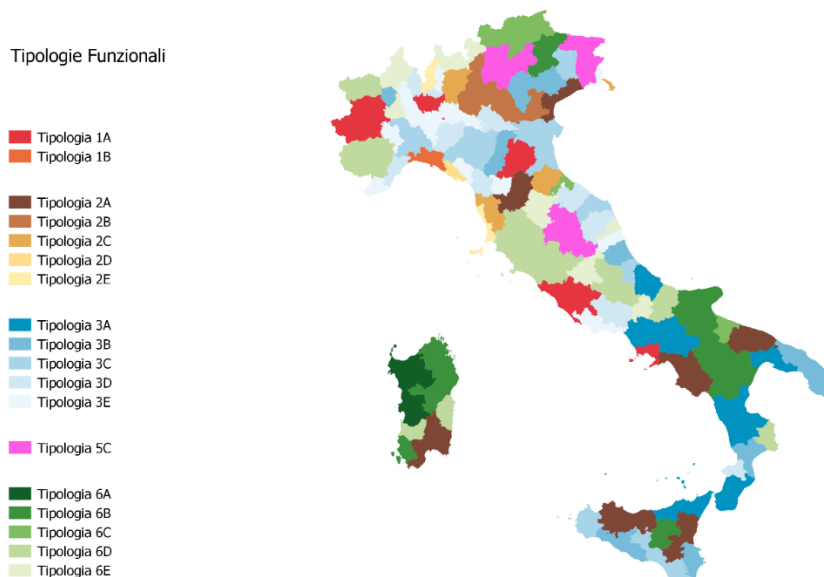
Mappa 2: Evidenze, in valore assoluto della spesa delle regioni e province italiane 2014-2020 nell'ambito dei programmi INTERREG e della cooperazione macroregionale a NUTS 2 e 3



Fonte: Prezioso 2019, p. 66

La spesa territorializzata (mappa 3), valutata alla luce del metodo STeMA, chiarisce perché un livello elevato di spesa non territorializzato produca un impatto medio-basso. Ad esempio, i sistemi ad alta funzionalità urbana (tipo 3) senza specializzazione, a bassa transnazionalità e policentrismo hanno un livello medio di regionalizzazione che “trascina” verso il basso la responsabilità regionale. Questo perché si tratta di sistemi locali che guardano più all'identità del luogo che alle possibili interconnessioni con il livello economico globale transnazionale. D'altra parte, poiché il ‘tipo tre’ è più vicino a rappresentare le città metropolitane, beneficia indirettamente dei vantaggi d’area vasta policentrici e della relativa efficacia.

Mappa. 3 Sovrapposizione tra TSFR e spesa regionale all'interno delle macroregioni partecipanti ai programmi di cooperazione



Fonte: Prezioso, 2019, p. 68

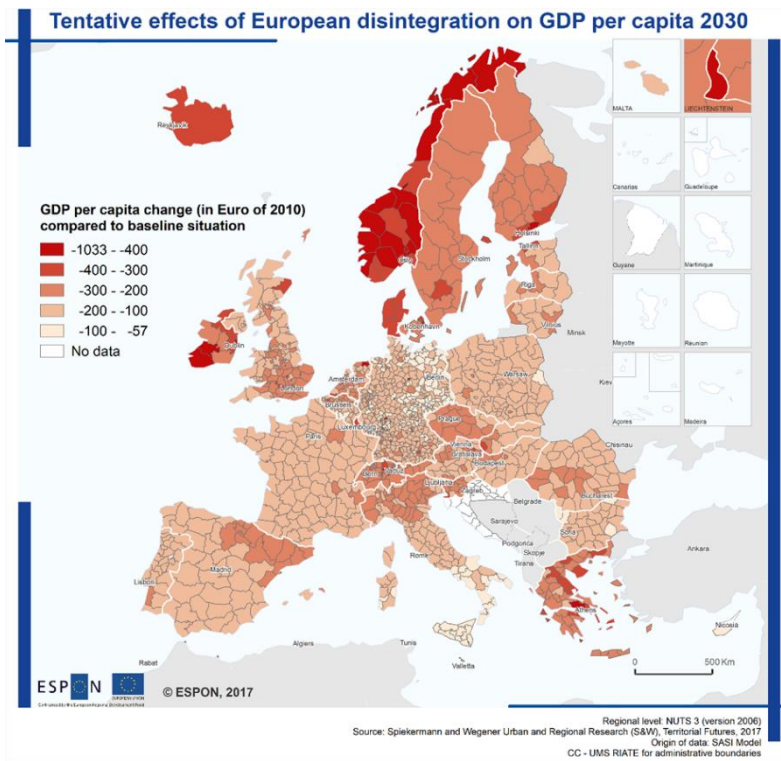
STeMA TIA ribalta quindi il giudizio sulla costruzione della regione funzionale.

Attingendo alla mappa 3 e a quella delle aree di cooperazione transfrontaliera e transnazionale (i programmi si sovrappongono in molti casi, soprattutto al Nord), otteniamo macro (meso se si guarda all'UE) regioni all'interno del Paese, su cui misurare l'efficacia della programmazione (Prezioso, 2020).

7. Considerazioni conclusive: i vantaggi della pianificazione funzionale d'area vasta metropolitana

Un'alta vulnerabilità regionale e una bassa performance non sono necessariamente da considerare una negatività insuperabile nella costruzione della regione sistemica funzionale. Le criticità non dipendono infatti tanto da problemi di spesa e di disponibilità finanziaria, quanto piuttosto da una mancata visione e appropriatezza progettuale e da una bassa capacity building. Problema questo che il Comitato europeo delle Regioni (CoR) sta analizzando con crescente attenzione per contrastare gli effetti di impatti negativi sul PIL nella prospettiva 2030. Tali effetti, definiti inizialmente “di possibile disintegrazione” (mappa 4) con l'approssimarsi della BREXIT, sono ora ricondotti al COVID, al Cambiamento Climatico, ad eventi bellici inattesi.

Mappa 4: Possibili effetti di disintegrazione europea sul PIL_{pc} in una prospettiva 2030 a scala provinciale



Fonte: ESPON 2018, p. 44

Anticipati in ricerche, articoli e conferenze transnazionali che vedono nel 2017 l'anno più fecondo per gli studi sul tema della regione funzionale, gli impatti territoriali trovano un importante campo di applicazione nella macroregione mediterranea. In particolare, ad esempio, dal 2010 il differenziale di crescita è stato considerato, rispetto alla media UE27, in una prospettiva potenziale europea di sviluppo dipendente dalle opzioni di policy adottate e attuate attraverso i POR secondo il modello delle cd. "3A": accessibilità, affidabilità, accettabilità.

Ricerche applicate all'UE28+4 dal programma ESPON hanno incluso approfondite analisi regionali (ESPON Bridge, 2019), integrando l'approccio *Spatial Planning* con quello *dell'interazione regionale* rilanciandone ruoli e contenuti nel 2020-2021 anche rispetto ai parametri delle Green e Blue Economy emersi dall'esperienza Baltica.

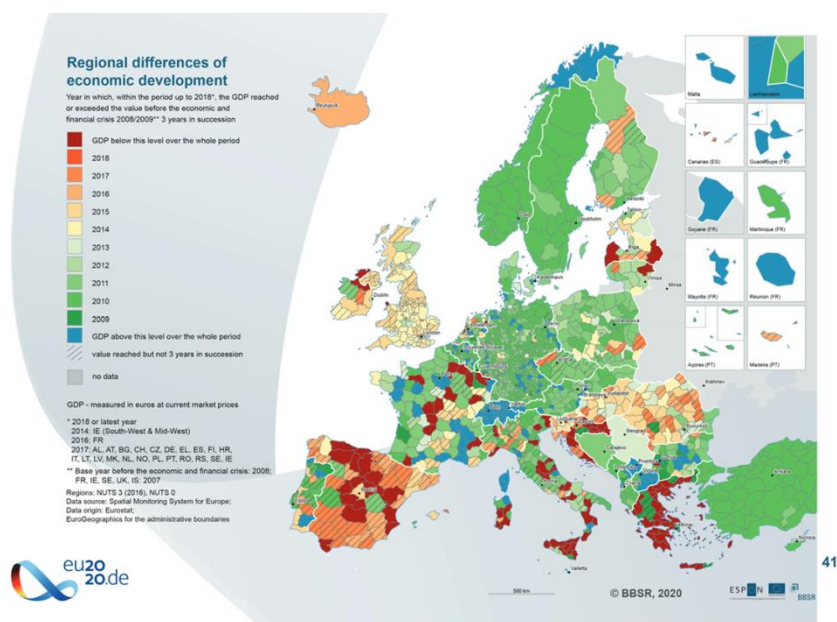
Tra le principali raccomandazioni, si chiede di:

- interrelare i molteplici significati regionali, richiamando quelli di perifericità, contiguità/lontananza, accessibilità, vulnerabilità, attrattività e mancanza di massa critica per i territori con specificità geografiche;

- esplicitare il capitale territoriale potenziale regionale in riferimento alle policy di adattamento al Cambiamento Climatico e allo sviluppo del turismo sostenibile non stagionale, anche in tempi di COVID (es. in Islanda);
- chiarire la forte influenza esercitata dai paesi nel consolidare le questioni relative alla regionalizzazione funzionale all'interno delle strategie di policy e della programmazione nazionale (es. in Grecia), relazionandoli al cambiamento climatico (come in Portogallo) e all'Agenda Territoriale 2030 (nei Paesi Bassi), nonché al ruolo, piuttosto importante, ricoperto nella costruzione della nuova visione EDSP 2020 (European Development Spatial Planning promosso dalla Germania) e nella valorizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale identitario (Italia, Grecia, Cipro, Spagna e Portogallo).

La percezione di essere sull'orlo di una fase di profondo cambiamento è palpabile, e affida al 'capitale territoriale potenziale' regionale il ruolo di risorsa cruciale per dare sostegno alla crescita sostenibile. Definito in modo più utile dalla CE nel 2016, il capitale territoriale contiene al suo interno molti dei caratteri, materiali ed immateriali, che motivano le differenze economiche regionali (mappa 5).

Mappa 5: Differenze regionali nello sviluppo economico europeo



Fonte: BBR, 2020, p. 41

Il tema dello sviluppo regionale è stato quindi considerato capace di invertire i concetti di centralità e di perifericità che si basavano convenzionalmente su:

- alta/scarsa attrattività e attitudine nella creazione di attività economiche (competitive)
- alta/bassa capacità di mantenere attiva, in crescita e coesa la popolazione

e di contrastare la riduzione della base socioeconomica della redditività complessiva territoriale attraverso il superamento della divergenza con gli obiettivi UE e nazionali di sviluppo sostenibile, coesione economica, sociale e territoriale.

L'espressione "diversità geografica funzionale" è stata coniata a questo scopo e per includere piccole dimensioni (demografiche, territoriali, nella dotazione di risorse naturali); lontananza e isolamento relazionale; ambiente naturale e culturale vulnerabile ma particolarmente ricco di specifiche risorse (unicità).

La regione tradizionale sembra dunque aver esaurito il ruolo di equilibratore della negativa influenza esercitata da sistemi troppo localistici sulla produzione e sul costo della vita; e non sembra poter ambire alla positività dei fattori appena descritti; in particolare quella del Mediterraneo, dove molte aree rientrano nelle cd *Inner Periphery* (ESPON, 2017) per assenza di connettività.

Le politiche europee di sviluppo sostenibile si concentrano per questo da tempo sul superamento dei differenziali di ricchezza regionale, misurata in termini di PIL secondo modelli tradizionali, a favore di una funzionalità flessibile, indipendentemente dai confini amministrativi.

Questi approcci non possono considerarsi esaustivi, né spiegano come la ricchezza si distribuisca nelle regioni. Suscitano piuttosto preoccupazioni sulla tenuta della coesione territoriale nell'ipotesi di regione funzionale, come sottolineato anche dalla DG Regio (2021), guardando al di là dell'assegnazione di fondi dedicati.

Identificare la regione funzionale significa, dunque, tenere a mente che questa operazione necessita di:

- contributi multilivello e interdisciplinari
- misura del sentire comune (sensibilità) verso l'economia sostenibile, la società, l'ambiente, la cultura cioè il territorio
- padronanza dei diversi livelli sussidiari della pianificazione territoriale e delle regole di governance per poter elaborare visioni integrate strategiche
- azioni e scelte pubbliche, cioè di capacità per fornire beni efficienti e qualitativamente elevati in materia di servizi di interesse economico generale (SEGI)
- inserimento di elementi di Coesione Territoriale nelle riforme strutturali economiche delle regioni UE (Patto di stabilità, stimolo alla crescita alla base della politica di coesione attraverso l'utilizzo dei fondi di coesione, smart specialization strategy), ecc.

Se da un lato, con o senza COVID, questo è il tempo della coesione territoriale e della sostenibilità, dall'altro l'UE è resiliente a metterle in pratica per ridurre gli impatti negativi sul benessere, la qualità della vita, gli atteggiamenti di esclusione (disoccupazione, recessione dell'economia e stagnazione della produzione, revisione della spesa regionale, bassa qualità dei servizi urbani, efficienza nelle capacità istituzionali, minori investimenti in R&S, salute, cultura, cambiamento climatico, migrazione, ecc.).

Le regioni non fanno eccezione ed è proprio qui che si manifesta il maggior divario tra il discorso politico e le pratiche di policy coesive, al punto da rivolgersi al concetto di funzionalità. Adottando ancora un approccio spaziale, cioè indifferenziato o neutrale, la politica regionale, sottolinea il valore teorico della coesione territoriale esibendola come una bandiera ideologica; mentre la pratica innovativa in materia resta relegata in “una nicchia” in cui solo alcuni sensibili policy makers investono perché:

- non ignorano gli aspetti geografici che condizionano il capitale territoriale
- non incoraggiano economie ‘distruttive’ e dannose basate su una politica monetaria e fiscale unica e centralizzata (come è avvenuto con il Quantitative easing e il piano Juncker) che utilizzano cluster omologanti le disparità (buone vs cattive economie regionali in ogni paese)
- non dimenticano il valore immateriale del capitale umano, l'istruzione, la povertà, la forza lavoro, la migrazione, i rischi energetici, il cambiamento climatico, ecc. nel programmare e pianificare le scelte
- non utilizzano solo indicatori macroeconomici per l'elaborazione di programmi operativi nazionali e regionali

decretando con ciò la fine del potere dei numeri come pure il ruolo guida del PIL¹¹.

Il divario tra policy e comportamento territoriale reale nelle regioni emerge dalla visione UE che si trae da indicatori e place evidence esibiti negli ultimi Rapporti di Coesione (2014, 2017, 2021), inducendo ad interrogarsi su quale sia la realtà e quale la fattualità delle informazioni, se: *La coesione territoriale di una regione (geografica) è tanto più alta quanto più alta è la qualità, l'efficienza e l'identità dei sistemi territoriali così come le loro interrelazioni ... (ma anche) esprime la capacità di far emergere modelli socio-territoriali e di governance, l'adesione a principi condivisi, il potenziale per influire positivamente sul reddito, sul prodotto interno lordo, sulla ricchezza. Dà luogo ad individualità regionali distinte e ha la capacità di rafforzare sinergicamente il capitale territoriale di un'area ...*” (Glossario in Prezioso 2018, p. 141-142). Da cui si potrebbe dedurre che il peso principale sulla mancanza di funzionalità regionale dipende dall'assenza di interrelazione.

Tuttavia, come suggerisce più di un rapporto economico, la mancanza di interrelazione (tema tipico delle analisi regionale della fine del secolo scorso) deriverebbero da: i) un'inefficiente relazione con il PIL (produzione); ii) mancanza di policentrismo fisico, e dunque di cooperazione orizzontale; iii) mancata

¹¹ Come affermato in più di un'occasione da economisti quali Fitoussi, Stiglitz, Sen e Nussbaum tra il 2012 e il 2013.

combinazione tra sistemi socioeconomici differenti (urbano, rurale, urbano-rurale, periferico, interno, interno) nelle regioni e tra regioni.

Nelle regioni funzionali, perciò, la coesione territoriale non è solo una delle tante parole che emergono nelle scelte di politica pubblica relative ad aggregati territoriali (de)limitati dotati di forte identità riconosciuta; ma uno strumento per comprendere la resilienza– altro aspetto della regione funzionale - ad essere competitive mantenendo la propria sostenibilità, superando meta-modelli o metafore politiche difficili da realizzare in pratica se non si ricorre a strumenti, metodologie e procedure comuni quali l'Agenda territoriale (Germany Presidency & BBR 2020).

Geografia, analisi e valutazione territoriale, coerenza con i Sustainable Development Goals 2017 nel quadro del Green Deal rappresentato dalla Strategia Next Generation EU sono le nuove parole chiave del lessico coesivo della regione funzionale, e spingono ad includere misure specifiche nella pianificazione territoriale basate sul paradigma della diversità territoriale e della distribuzione equilibrata (non uguale) delle risorse in territori diversi, alle azioni per la conservazione della diversità territoriale attraverso la promozione di Local Action Plan-LAP.

È questo il motivo per cui, nella progettazione rivolta alle regioni funzionali e all'accesso ai fondi europei, sono fondamentali:

- Analisi regionali ex ante, comprese le caratteristiche distintive (capitale territoriale potenziale) per quanto riguarda TC
- Indicatori riferibili a tutti i pillar e i fleg delle strategie UE, tra cui quelli di performance della governance, che richiamano, ad esempio, l'impiego di strumenti del tipo Integrated Territorial Investment – ITI nell'articolazione della spesa dei fondi provenienti dalle misure POR nel breve-lungo termine.

La capacità di sviluppo sostenibile della regione funzionale, localizzabile ex ante, aumenta o diminuisce sulla base della scelta di policy e in modo integrato con l'andamento di altri fenomeni georeferenziati:

- mercato del lavoro (c'è coesione quando diminuisce il lavoro dipendente e aumenta il lavoro autonomo, insieme alle variazioni di occupazione/disoccupazione);
- aspetti sociali all'interno o all'interno di aree periferiche di grandi agglomerati polarizzanti, nonché in processi crescenti di marginalità ed esclusione sociale;
- esplosione e diversificazione del lavoro a domicilio nella mobilità/accessibilità, estendendo i modelli spazio-temporali (le aree di prossimità coesistono con le aree metropolitane regionali e globali);
- regolamentazione e rigenerazione urbana e territoriale, con la sovrapposizione di territori e frontiere amministrative.

Da questo punto di vista la dimensione territoriale della coesione, soprattutto sub-regionale, è sempre funzione di un'azione di interesse collettivo locale (processo ascendente).

La coesione territoriale come pre-condizionalità dell'investimento in ambito ad esempio metropolitano e la sua "misura" attraverso le TSFRS sono ancora lontani dall'aver ottenuto un pieno consenso politico-istituzionale nella pratica del PNRR. Di conseguenza, come un aumento della CT possa originare investimenti innovativi complessi sulla base delle differenze geografiche è una questione che dovrebbe ispirare l'adozione di nuove formule di programmazione e progettazione strategica integrata. Al di là della forte asimmetria che distingue le politiche pubbliche regionali da quelle private nel quadro della spesa dei fondi UE e della cooperazione interregionale, le valutazioni basate sul livello di capacità regionale nella progettazione e nella spesa territorializzata hanno imposto di considerare nuove generazioni di strumenti all'interno dei negoziati post 2020 per l'Italia (Cfr. Bozza, 2022), basati sulla place evidence.

Per cui: se la scala locale delle TSFRS sembra rappresentare la base reale entro cui poter esporre e collocare esigenze e soluzioni coese (policy needs) regionalizzanti, garantirne la regolamentazione (*better* se possibile) anche nella spesa (controllo, semplificazione, efficacia nell'uso dei fondi) contribuisce ad adeguare l'aumento della capacità regionale al raggiungimento degli effetti di ricaduta attesi sull'occupazione e sul PIL in sede locale.

Riferimenti Bibliografici

AGENZIA PER LA COESIONE, *Open Coesione database*, 2018-2021.

F. BARCA, P. MC CANN, A. RODRÍGUEZ-POSE, *The case for regional development intervention: place-based versus place neutral approaches*, in *Giornale di Scienze Regionali*, n. 52 (1), 2012, pp. 134-152.

G. BECATTINI (a cura di), *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Il Mulino, Bologna, 1987.

G. BIANCHI e I. MAGNANI (a cura di), *Sviluppo multiregionale: teorie, metodi, problemi*, F. Angeli, Milano, 1985.

R. BRANCATI, *La questione regionale. Federalismo, mezzogiorno e sviluppo economico*, Donzelli editore, Roma, 1995.

R. CAMAGNI R. (a cura di), *Cambiamento tecnologico e diffusione territoriale*, F. Angeli, Milano, 1987.

R. CAMAGNI, *L'economia dell'organizzazione e dello sviluppo della città*, in A. LA BELLA e C.S. BERTUGLIA (a cura di), *I sistemi urbani*, vol. 1, F. Angeli, Milano, 1991, pp. 95-143.

A. CELANT, *Nuova città e nuova campagna: l'Italia nella transizione*, Pàtron, Bologna, 1988.

CEMAT, *Functional Areas in Member States of the Council of Europe*, 17th Conference, Bucharest, 2017, [cemat](#).

D. CIFERRI, *Verso la definizione di un quadro programmatico per la selezione delle opere*, MIMS, Roma, 2021.

A. CIPOLLONE, *Impact Analysis in the Better regulation framework*, in CINSEDO Seminar, Rome, 2018.

COMMISSIONE EUROPEA, *Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Bruxelles, 2017, [7 Cohesion Report](#)

- F. COMPAGNA, *L'Europa delle regioni*, ESI, Napoli, 1968.
- B. CORI, *Le grandi unità regionali d'Europa*, F. Angeli, Milano, 1988.
- R.E. DICKINSON, *City and Region: A Geographical Interpretation*, Routledge & Kegan, London, 1967.
- S. DAVOUDI and I. STRANGE (eds), *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*, The RTPPI Library Series 17, Routledge, London-New York, 2009.
- S. DAVOUDI, *From 'left behind' to 'kept behind' places: Re-imagining Territorial Cohesion*, in *ESPON Seminar*, Iași, 19-20 June, 2019, www.espon.eu.
- G. DEMATTEIS, *Il fenomeno urbano in Italia: interpretazioni, prospettive, politiche*, Franco Angeli, Milano, 1989.
- ESPON, *Policentricity-Potentials for polycentric development in Europe*, Final report, ESPON, Luxembourg, 2005, [polycentrism](#)
- ESPON, *The Functional Urban Areas database*, Technica Report, ESPON, Luxembourg, 2011.
- ESPON, *Functional Urban Areas (FUA) and European armonisation*, Technical Report, ESPON, Luxembourg, 2014.
- ESPON, *Bridge - Territories with Geographical Specificities*, Inception report, ESPON, Luxembourg, 2016, [geographical-specificities](#).
- ESPON, *Profecy - Inner Peripheries: National territories facing challenges of access to basic services of general interest*, Final Report, ESPON, Luxembourg, 2017, [inner-peripheries](#)
- ESPON, *European Territorial Review: Territorial Cooperation for the Future of Europe*, ESPON, Luxembourg, 2017a.
- ESPON, *A Territorial Reference Framework for Europe, Final Report*, ESPON, Luxembourg, 2019a, [territorial reference](#)
- EUROPIAN COMMISSION, *Cohesion in Europe towards 2050. Eight Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Regional and Urban Policy DG, Bruxelles, 2021.
- EUROPEAN UNION, *Database*, 2018, www.keep.eu.
- EUROPEAN UNION, *Rethink: Europe EU Cohesion Monitor 2019*, Bruxelles, 2019.
- GERMANY PRECIDENCY & BBR, *Atlas for the Territorial Agenda*, 2020, [Atlas2030](#).
- J. GOTTMANN, *Megalopoli, funzioni e relazioni di una pluri-città*, Einaudi, Torino, 1995.
- S. HYZYK, *Territorial Cohesion Post 2020: Integrated Territorial Development for Better Policies*, in *ESPON Seminar*, Sophia 30-31 May, 2018.
- IFEL, *Sviluppo territoriale e urbano. Update negoziato ciclo di programmazione 2021-2027*, IFEL, Roma, 2019.
- J-C. JUNCKER, *Libro bianco sul futuro dell'Unione europea*, EC, COM(2017)2025, Bruxelles, 2017.
- F. LEE, F. WISHLADE, S. APPEL, *Financial instruments and territorial cohesion: current debates and future perspectives*, Regions and Cities European Week, Bruxelles, 8-11 October, 2018.

- M. LO MONACO, *Ipotesi regionale e ricerca empirica*, in *Riv. Geografica Italiana*, XCII, n. 3-4, 1985, pp. 237-253.
- R. MORASSUT et al., *Proposta di legge costituzionale sulla riduzione delle regioni italiane dalle attuali 20 a 12*, Camera dei Deputati, Proposta di legge costituzionale presentata 30 aprile 2015 n. 3090.
- C. MUSCARÀ (a cura di), *Dal decentramento urbano alla ripopolazione dello spazio geografico italiano*, Memorie della Società Geografica Italiana, Roma, 1992.
- P.M. MURA, *Sistemi economici regionali tra teoria e operatività*, in *Boll. S.G.I.*, n. 10-12, 1991, pp. 669-686.
- OPEN COESIONE, *Accordo di Partenariato 2021-2027 - Lavori preparatori*, 2022, [open coesione](#) .
- M. PREZIOSO, *Ipotesi di regionalizzazione*, in F. Bencardino (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Italia: Prospettive di riassetto politico amministrativo*, ESI, Napoli, 1997, pp. 115-132.
- M. PREZIOSO, *Cooperazione e coesione territoriale in Europa e in Italia: Rischi e opportunità dall'esperienza delle macroregioni*, in Ferlaino F., Iacobucci D., Tesauro C. (a cura di), *Quali confini? Territori tra identità e integrazione internazionale*, FrancoAngeli, Milano, 2017, pp. 57-76.
- M. PREZIOSO, *Measuring the progress towards Territorial Cohesion: a TLA application to the regional development programs*, in ESPON EGTC, *Building the next generation of research on territorial development* ESPON 2020 Scientific Conference, London 14 Oct. 2018, ESPON, Luxembourg, 2019, pp.62-68.
- M. PREZIOSO (ed.), *Territorial Impact Assessment of the territorial cohesion in the Italian regions. Place evidence model for assessing policies devoted to green economy in internal area and metropolitan inner peripheries*, Pàtron, Bologna, 2020.
- M. PREZIOSO, *STeMA: a Sustainable Territorial economic/environmental Management Approach*, in E. Madeiros (ed.), *Territorial Impact Assessment. The handbook*, Springer, 2020a, pp. 62-85.
- M. PREZIOSO, *Gli occhi della geografia economica contano per ripensare la pianificazione territoriale*, in M. PRETELLI, R. TAMBORRINO, I. TOLIC (a cura di), *La città gobale. La condizione urbana come fenomeno pervasivo*, Aisu Int., Torino, 2020b, pp. 328-338.
- M. PREZIOSO, *Rebuilding in Italy: was it through the planning?*, in D Briesen and W. Strubelt (eds), *L'aménagement du territoire en Europe 1945-1975*, Campus-Verlag, Berlin, 2021, pp. 135-170.
- SGI – SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA, *Proposta di riordino territoriale*, SGI, Roma, 2013.