

## **Principi direttivi per lo sviluppo territoriale duraturo del continente europeo**

### ***Prefazione***

1. Lo scorso decennio ha fatto compiere dei passi decisivi e storici all'integrazione europea, da cui sono risultati nuovi compiti e nuove priorità per il Consiglio d'Europa. Adottando i «Principi direttivi per lo sviluppo territoriale duraturo del continente europeo», la Conferenza europea dei ministri responsabili dell'assetto del territorio (Cemat) apporta il suo contributo a una strategia di coesione sociale. I principi direttivi valorizzano la dimensione territoriale dei diritti dell'uomo e della democrazia. Il loro obiettivo è d'individuare le misure d'assetto del territorio tramite cui le popolazioni di tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa possano accedere a un livello di vita accettabile. Ciò costituisce una condizione preliminare fondamentale alla stabilizzazione delle strutture democratiche nei comuni e nelle regioni d'Europa.

2. I principi direttivi riposano sulla Carta europea dell'assetto del territorio (Carta di Torremolinos, 1983)<sup>1</sup>. Tale carta contiene dei principi per le politiche nazionali e europee che contribuiscono a una migliore organizzazione territoriale dei ventidue attuali Stati membri del Consiglio d'Europa e a una risoluzione dei problemi territoriali che superano le frontiere nazionali.

3. Il Consiglio d'Europa conta oggi quarantuno<sup>2</sup> Stati membri e copre – a parte qualche eccezione – il continente europeo, nonché le parti settentrionali del continente asiatico. Per la prima volta, praticamente tutti gli Stati d'Europa si sono riuniti per la protezione dei diritti dell'uomo e della democrazia. Il Consiglio d'Europa ha acquisito un'importanza su scala continentale. I principi direttivi mirano a fare partecipare attivamente tutti i comuni e tutte le regioni d'Europa a tale processo d'integrazione e di democratizzazione. A tal fine dovrebbe essere rapidamente colmato il fossato tra le «due Europee», ovvero tra i vecchi e i nuovi membri del Consiglio d'Europa, ivi compresi i loro comuni e le loro regioni.

4. Il continente europeo è caratterizzato dalla sua diversità. L'applicazione di principi di sviluppo duraturo validi su scala europea deve essere realizzata in pari modo a livello nazionale, regionale e locale. I principi direttivi sostengono la causa dei principi di sussidiarietà e di reciprocità in qualità di fondamenti della democrazia e in quanto strumenti per preservare «l'unità nella diversità» dell'Europa, che deriva dalla sua storia e dalla sua geografia.

5. I Principi direttivi per lo sviluppo territoriale duraturo del continente europeo rappresentano per gli Stati membri del Consiglio, ivi compresi le loro regioni e i loro comuni, un ambito flessibile e orientato verso il futuro al servizio della cooperazione. Costituiscono una visione o una concezione direttrice per lo sviluppo duraturo del nostro continente e si rivolgono agli organi politici e sociali che, tramite le loro attività quotidiane all'interno e all'esterno dei governi e delle amministrazioni, preparano il nostro futuro. L'accettazione di tali linee d'orientamento politico riposa su una cooperazione volontaria; esse non sono giuridicamente vincolanti.

---

<sup>1</sup> Consiglio d'Europa, Conferenza europea dei ministri responsabili dell'assetto del territorio (Cemat) : Carta europea dell'assetto del territorio, adottata il 20 maggio 1983, a Torremolinos, Spagna.

<sup>2</sup> Quarantatré alla data dell'adozione della raccomandazione.

## **I. Contributo dei Principi direttivi all'attuazione della strategia di coesione sociale del Consiglio d'Europa**

6. Nel 1989, l'Europa emergeva da un lungo periodo di parecchi decenni di divisione politica, in seno alla quale non solamente i sistemi economici, ma anche le organizzazioni della società divergevano totalmente. Da allora, l'Europa democratica è passata da ventidue a quarantuno Stati<sup>3</sup>. Oggi vivono in Europa circa 770 milioni d'abitanti, ossia circa il 14 % della popolazione mondiale (cfr. la tabella 1). Con l'entrata di nuovi Stati, le disparità economiche tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa sono aumentate. In quattordici dei vecchi Stati membri, il prodotto interno lordo pro capite (misurato a parità di potere d'acquisto) supera 20 000 dollari statunitensi, mentre, in undici dei nuovi Stati membri, è inferiore a 5 000 dollari statunitensi (cfr. la tabella 2). In una prospettiva mondiale e in valore assoluto, il PIL dell'Europa, che ammonta a 9 900 miliardi di dollari statunitensi (1995), è certamente più elevato di quello degli Stati della zona nordamericana di libero scambio (Alena), (7 900 miliardi), ma, rispetto al numero d'abitanti, ammonta in media a 12 000 dollari statunitensi, ovvero nettamente inferiore al livello dell'Alena (20 000 dollari statunitensi), ma tuttavia superiore al livello del Mercosur (5 000 dollari statunitensi), la zona sudamericana di libero scambio.

7. Prendendo in considerazione tali differenze di condizioni sociali, i capi di Stato e di governo hanno riconosciuto, in occasione del 2° Vertice del Consiglio d'Europa a Strasburgo, nell'ottobre del 1997, che «la coesione sociale è una delle necessità più urgenti della Grande Europa»<sup>4</sup>. Essi hanno dato istruzione al Comitato dei Ministri di «definire una strategia sociale mirante a rispondere alle sfide nella società»<sup>5</sup>. La Conferenza europea dei ministri responsabili dell'assetto del territorio (Cemat) deve inoltre apportare il suo contributo alla realizzazione di tale missione, nella misura in cui essa si mobilita a favore d'uno sviluppo duraturo regionalmente equilibrato di tutte le regioni europee. Ciò dovrebbe contribuire in tal modo al rafforzamento delle strutture democratiche nei comuni e nelle regioni del Consiglio d'Europa, e inoltre al miglioramento della competitività europea sulla scena internazionale.

8. I Principi direttivi per uno sviluppo territoriale duraturo del continente europeo tengono conto, nel senso del concetto di sviluppo duraturo, dei bisogni di tutti gli abitanti delle regioni europee senza compromettere i diritti fondamentali e le prospettive di sviluppo delle generazioni future. Essi mirano in particolare a rendere coerenti le aspettative economiche e sociali con il territorio e le sue funzioni ecologiche e culturali, e in tal modo a contribuire a uno sviluppo territoriale a larga scala, duraturo ed equilibrato. L'applicazione dei Principi direttivi richiede pertanto una stretta cooperazione tra l'assetto del territorio e le politiche settoriali che influenzano attraverso le loro decisioni le strutture territoriali dell'Europa (politica di sviluppo territoriale). I Principi direttivi prendono inoltre in considerazione la cooperazione internazionale a livello globale, così come è effettuata, ad esempio, nell'ambito della Commissione per lo sviluppo duraturo delle Nazioni Unite.

---

<sup>3</sup> Quarantatré alla data dell'adozione della raccomandazione.

<sup>4</sup> Vertice dei capi di Stato e di governo degli Stati membri del Consiglio d'Europa del 10 e dell'11 ottobre 1997, a Strasburgo: Dichiarazione finale.

<sup>5</sup> Idem: Piano d'azione.

9. I Principi direttivi traggono gli insegnamenti da un gran numero di documenti del Consiglio d'Europa. Tra essi figurano la Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali<sup>6</sup>, la Carta di Torremolinos del 1983, i lavori d'analisi per uno schema europeo d'assetto del territorio<sup>7</sup>, la Carta europea dell'autonomia locale<sup>8</sup> e il progetto di carta europea dell'autonomia regionale<sup>9</sup>. Vengono inoltre presi in considerazione nel documento lo Schema di sviluppo dello spazio comunitario (SSSC)<sup>10</sup>, l'Agenda 21 per il Baltico<sup>11</sup>, nonché le strategie di sviluppo territoriale elaborate attualmente per dei sottoinsiemi del continente europeo, come le concezioni territoriali per il bacino del Baltico, Vasab 2010<sup>12</sup> (cooperazione tra undici Stati), lo Schizzo di struttura del Benelux<sup>13</sup> (cooperazione tra tre Stati) e la Strategia per uno sviluppo territoriale integrato in Europa centrale, adriatica e danubiana (Vision Planet<sup>14</sup> – cooperazione attualmente tra dodici Stati).

## **II. La politica d'assetto del territorio in Europa: nuove sfide e prospettive a livello continentale**

10. Il tener conto della dimensione continentale dell'Europa apre nuove prospettive per la politica d'assetto del territorio e, allo stesso tempo, lo spazio di fronte a nuove sfide. In un mondo in crescente globalizzazione, il continente europeo deve mantenere e affermare la sua posizione economica. Le principali potenzialità dell'Europa, che è importante valorizzare, risiedono nella diversità dei paesaggi e delle culture che hanno modellato il territorio, nello sviluppo della solidarietà e delle cooperazioni in seno a e tra i diversi grandi spazi europei, nonché nell'integrazione tra l'Europa occidentale e orientale, meridionale e settentrionale.

### **1. Relazioni intercontinentali come elementi strategici per l'assetto del territorio in Europa**

11. Delle opportunità particolari di sviluppo del continente europeo risultano dalla sua situazione geografica. Quest'ultima è caratterizzata dai suoi legami sempre più permeabili con l'Asia e dai suoi confini marittimi che raggiungono una lunghezza di quasi 100 000 km.

---

<sup>6</sup> Convenzione quadro europea sulla cooperazione trans frontaliere delle collettività o autorità territoriali del

<sup>7</sup> Schema europeo d'assetto del territorio, adottato in occasione della 6ª Conferenza della Cemate, a Losanna, nel 1988.

<sup>8</sup> Carta europea dell'autonomia locale, Strasburgo, 15 ottobre 1985.

<sup>9</sup> Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa: Raccomandazione 34 (1997) sul progetto di carta europea dell'autonomia regionale, del 5 giugno 1997.

<sup>10</sup> Schema di sviluppo dello spazio comunitario, adottato in occasione del consiglio informale dei ministri dell'Assetto del territorio a Postdam, Germania, nel maggio 1999.

<sup>11</sup> Agenda 21 per il Baltico, adottata in occasione della 7ª sessione dei ministri degli Affari esteri del Consiglio Baltico, a Nyborg, Danimarca, nel giugno 1998.

<sup>12</sup> “Vision and Strategies around the Baltic Sea 2010 – Towards a Framework for Spatial Development in the Baltic Sea Region”, 3ª Conferenza dei ministri dell'Assetto del territorio degli Stati rivieraschi del Baltico, Tallin, dicembre 1994, e “From Vision to Action”, 4ª Conferenza dei ministri dell'Assetto del territorio degli Stati rivieraschi del Baltico, Stoccolma, ottobre 1996.

<sup>13</sup> Secondo schizzo di struttura del Benelux, Bruxelles, 1998.

<sup>14</sup> “Strategies for Integrated Spatial Development of the Central Europe, Adriatic and Danubian Area”, testo adottato in occasione del 4° seminario dei gruppi di progetti, Vienna, gennaio 2000.

12. Dato che l'Asia è il continente più popolato del mondo e che il suo tasso d'espansione economica è in media sostanziale, viene offerta l'opportunità di promuovere il potenziale rappresentato dalla «funzione di passerella» tra i paesi membri orientali del Consiglio d'Europa (in particolare la Federazione russa, i paesi membri bagnati dal mar Nero e la Grecia) e il Medio e l'Estremo Oriente, in particolare attraverso lo sviluppo di nuovi corridoi di scambio. In tal modo, la periferia orientale dell'Europa potrebbe diventare una piattaforma centrale per quanto riguarda l'organizzazione degli scambi e la cooperazione tra l'Europa e l'Asia. Lo sviluppo e l'organizzazione delle reti di trasporto e d'energia hanno, in questo contesto, un particolare significato.

13. Gli scambi commerciali tra l'Europa e i nuovi blocchi economici emergenti sugli altri continenti, come il Mercosur, l'Alena, l'Asean, crescono incessantemente nel contesto della globalizzazione economica. Gli oceani sono considerati come una risorsa importante per il futuro. Il trasporto marittimo diventa sempre più competitivo. Numerose regioni costiere, così come le isole, possono beneficiare di nuovi impulsi dell'economia marittima moderna – ben oltre le attività dello *shipping* – e includono anche le nuove tecnologie, la valorizzazione delle risorse del mare, il turismo internazionale compatibile con l'ecologia, ecc. La condizione è che ci siano dei porti dinamici con collegamenti verso l'*hinterland* efficienti sui confini marittimi periferici del continente.

14. La prossimità tra l'Europa e l'Africa del Nord, incrementata dai nuovi mezzi di trasporto e di comunicazione, e il dinamismo dello sviluppo demografico sulle rive meridionali del Bacino mediterraneo costituiscono un impulso a favore d'una rafforzata cooperazione tra tutti gli Stati rivieraschi del Mediterraneo d'Europa e d'Africa. Ciò riguarda in particolare una cooperazione più intensa nel campo dell'economia e del turismo, nonché una maggiore valorizzazione del patrimonio naturale e culturale per lo sviluppo urbano e regionale. Al fine di permettere uno sviluppo più equilibrato, duraturo e integrato dello spazio euromediterraneo, lo sviluppo dello spazio economico e sociale della zona mediterranea dell'Europa dovrebbe – anch'esso – essere accompagnato da una politica d'assetto corrispondente. Nel campo dei programmi di cooperazione, dovrebbero essere realizzate delle effettive sinergie finanziarie e un coordinamento tra gli adeguati programmi d'aiuto comunitari, Interreg e Meda (cfr. il paragrafo 72).

15. Inoltre, con 290 milioni di visitatori nel 1992, l'Europa è la prima meta mondiale del turismo internazionale e le previsioni disponibili indicano un raddoppiamento del numero di visitatori da qui al 2020. L'economia turistica internazionale si presenta quindi, con le sue opportunità e i suoi rischi, come un elemento strategico dello sviluppo territoriale dell'Europa. Lo sviluppo del turismo si concentra nelle località più attrattive, ma anche più sensibili in Europa, dal punto di vista dei fattori ambientali e culturali. Si tratta in particolare delle zone costiere, principalmente del Mediterraneo, delle isole, di certe valli, delle Alpi e di altre catene montuose, di numerose zone naturali e di diverse città storiche e di altri siti che hanno un valore sul piano storico delle civiltà.

## **2. Il pluralismo delle culture**

16. Il continente europeo è caratterizzato da un pluralismo di culture d'importanza nazionale, transnazionale e regionale, di cui le sessanta lingue parlate sono solo una testimonianza. Il pluralismo delle culture si è iscritto nei modi d'espressione (lingua, musica, pittura, architettura, ecc.), nonché nella specificità delle attività economiche, delle abitazioni, degli spostamenti e degli svaghi. Tali culture hanno modellato in larga parte i paesaggi, le città e gli insediamenti umani, nonché il patrimonio costruito dell'Europa. Tale diversità culturale che è stata, in passato, la causa di tensioni e di conflitti, rappresenta oggi un potenziale inestimabile per uno sviluppo territoriale duraturo. Le forme moderne di sviluppo socio-economico e tecnologico non devono livellare le identità culturali. La Convenzione di Granada per la tutela del patrimonio architettonico dell'Europa (Consiglio d'Europa, 1985), la Convenzione europea della Valletta per la protezione del patrimonio archeologico (Consiglio d'Europa, 1992), nonché la Carta di Firenze relativa alla protezione dei parchi e giardini storici (Icomos-Ifla, 1981) contengono importanti principi a favore della conservazione e della valorizzazione del patrimonio culturale nel senso d'uno sviluppo territoriale duraturo.

### **3. I grandi spazi europei come vettori di solidarietà e di cooperazione**

17. La coesione sociale dell'Europa è rafforzata dalla cooperazione transnazionale in seno ai grandi spazi europei. Tra essi figura, tra l'altro, il territorio dell'Unione europea per il quale lo Schema di sviluppo dello spazio comunitario (SSSC) definisce i principi e gli obiettivi dell'assetto del territorio e della cooperazione. In seno all'Unione europea si evidenziano diversi spazi transnazionali di cooperazione, come le Alpi, il mar del Nord, ecc. In seno a tali grandi spazi sono realizzati da diversi anni numerosi progetti di cooperazione che mirano a incrementare lo sviluppo equilibrato delle regioni. Fuori dal territorio dell'Unione o in parte sovrapposti con esso, si evidenziano altri grandi spazi, come il bacino del Baltico, lo spazio sud-orientale europeo e danubiano, la regione del mare di Barents e la regione della « Northern Dimension Initiative » (cfr. il paragrafo 71).

18. Nell'ambito dell'integrazione economica e della globalizzazione, si possono osservare, accanto agli impulsi di crescita economica, degli impatti negativi, ad esempio sull'ambiente e sulla coesione sociale. Esiste il rischio, in particolare nei nuovi Stati membri, che si sviluppino solo degli isolotti di crescita intorno alle metropoli e che altri spazi del Consiglio d'Europa con le loro città di varia grandezza, nonché le zone rurali siano sconnesse dal processo di crescita. Tuttavia l'Europa dispone del potenziale necessario per realizzare un modello policentrico di crescita e di sviluppo con un certo numero di zone significative di crescita, anche nella periferia europea, organizzate come reti urbane capaci di produrre una dinamica e delle economie esterne per attirare altri investimenti. Uno sviluppo policentrico contribuisce ugualmente alla riduzione delle pressioni sull'ambiente, nonché a quella delle tensioni sociali, e favorisce in tal modo la stabilizzazione delle strutture democratiche. La semplice riproduzione d'un modello centro-periferia su scala continentale sarebbe deleterio per il centro così come per le periferie e non corrisponderebbe alla storia dello sviluppo dell'armatura urbana del continente. Un'integrazione rafforzata dell'armatura urbana in seno ai grandi spazi europei costituisce una condizione preliminare a nuovi processi di crescita nella periferia europea, che possono consolidare a lungo termine l'armatura urbana e renderla competitiva.

19. Accanto alle metropoli, le « città-porta », che garantiscono i collegamenti e gli scambi con altri continenti (ad esempio le città portuali e aeroportuali, le città di fiere e le città culturali), costituiscono l'innescò di un modello policentrico di crescita su scala continentale. Mentre le città-porta si sono sviluppate nel passato in particolare lungo le zone costiere occidentali e meridionali dell'Europa, si delineano, sotto l'effetto dei nuovi corridoi di trasporto e d'energia verso l'Asia, delle opportunità a favore del carattere emergente delle città-porta alla periferia orientale dell'Europa.

20. La Rete transeuropea di trasporto in seno all'Unione europea, i corridoi paneuropei e le aree di trasporto, nonché la rete Tina («Transport Infrastructure Needs Assessment») nei paesi associati (il cui asse principale è costituito dal tracciato dei corridoi paneuropei in tali paesi) costituiscono globalmente la nuova armatura di trasporto del continente europeo. Il loro compito principale è di collegare tra di loro gli spazi metropolitani. La Rete paneuropea di trasporto riflette le decisioni dell'Unione europea, nonché i risultati di tre conferenze paneuropee dei trasporti e del gruppo di lavoro incaricato di valutare i bisogni impellenti in materia di infrastrutture negli Stati associati.

Una vera politica paneuropea dei trasporti è tanto più necessaria se si considera che la congestione del traffico raggiunge un livello insostenibile, che la rete ferrata di svariate regioni europee deve essere modernizzata con estrema urgenza, che le vie navigabili, il cabotaggio e altre rotte marittime sono utilizzate in modo insufficiente e che la pressione sull'ambiente non sembra ridursi.

21. A tale proposito, l'incremento degli scambi tra zone molto distanti le une dalle altre rende necessaria una riconsiderazione dell'organizzazione dei sistemi di trasporto. Prendendo in considerazione l'insieme delle possibilità, altri itinerari, in particolare in relazione con i modi di trasporto attualmente meno utilizzati, potrebbero rivelarsi competitivi per il trasporto a lunga percorrenza.

#### **4. Integrazione dei nuovi Stati membri del Consiglio d'Europa**

22. L'integrazione economica tra i vecchi e i nuovi Stati membri progredisce rapidamente. Nonostante grandi progressi in materia di riavvicinamento, esistono ancora importanti sfide sulla via della coesione sociale in Europa, che derivano principalmente dalla grande disparità Est-Ovest in materia di sviluppo del benessere. I principi sforzi dovranno vertere sull'incremento dell'infrastruttura, sullo sviluppo delle regioni confinanti, rurali e arretrate, sul consolidamento delle città di piccola e media grandezza, ecc. Il principio direttivo deve essere una politica d'assetto orientata verso la crescita e basata su una più forte integrazione tramite la politica regionale e tramite la politica dei trasporti e una maggiore cooperazione con il settore privato, e prendere in considerazione le esigenze della protezione dell'ambiente attraverso sufficienti studi d'impatto ambientale. Lo sviluppo delle nuove tecnologie di comunicazione può altresì contribuire in modo significativo all'integrazione tra vecchi e nuovi paesi membri del Consiglio d'Europa tramite un incremento degli scambi d'informazione e di conoscenze.

### **III. Lo specifico ruolo del settore privato nell'assetto del territorio**

23. Gli investimenti privati fanno parte delle forze motrici dello sviluppo sociale e dello sviluppo territoriale. Uno dei compiti dell'assetto del territorio consiste, in accordo con i suoi obiettivi, nel fornire agli investitori privati una prospettiva di sviluppo e una sicurezza in termini di assetto. Inoltre, la politica d'assetto del territorio dovrebbe contribuire, congiuntamente alle adeguate politiche settoriali, a incrementare l'attrattiva delle municipalità e delle regioni per gli investimenti privati a livello locale e regionale in un modo che sia compatibile con l'interesse pubblico.

24. I grandi progetti finanziati in modo privato dovrebbero essere resi coerenti il più presto possibile con gli obiettivi d'assetto della « loro » regione. Grandi progetti, come ad esempio le ferrovie ad alta velocità e i loro punti di snodo, i centri di nolo, gli aeroporti, i centri di conferenze e congressi possono, purché ci sia un adeguato assetto in prospettiva, dare vita a una notevole dinamica di sviluppo economico nei territori circostanti e contribuire in tal modo a un equilibrato sviluppo territoriale. Le amministrazioni interessate devono verificare che numerose città e numerosi comuni dei dintorni traggano profitto dall'effetto moltiplicatore dei grandi progetti. In tal modo, l'assetto del territorio può attenuare una dannosa concorrenza tra le collettività locali, migliorando il clima d'investimenti.

25. L'attrattiva di numerose regioni d'Europa per gli investimenti stranieri dovrebbe essere incrementata. L'esame dello scorso decennio mette in evidenza che gli investimenti stranieri sono stati distribuiti in modo molto disuguale sul continente europeo. Durante il periodo 1994-1996, il loro volume nei ventidue vecchi Stati membri è stato sette volte superiore a quello dei nuovi Stati membri, i cui bisogni d'investimenti sono particolarmente elevati in materia di ammodernamento delle loro strutture territoriali e della loro armatura urbana (cfr. La tabella 1).

26. A causa dell'insufficiente disponibilità in materia di finanze pubbliche per coprire i bisogni della società, in particolare nel campo delle infrastrutture tecniche e sociali, nonché dei servizi che sono ad essi associati, dovrà essere incrementata nei prossimi anni l'importanza degli investimenti privati nel campo della realizzazione degli obiettivi dello sviluppo territoriale. In tale contesto, è necessario sostenere i partenariati pubblici-privati che si sviluppano in settori che erano, in passato, limitati alle attività pubbliche. Si tratta in particolare di diversi tipi d'infrastrutture e di servizi (trasporti, telecomunicazioni, erogazione idrica, salute, educazione, ecc.) e afferenti allo sviluppo locale. Oltre all'apporto di capitali privati, essi permettono anche di trarre miglior vantaggio dalle esperienze del settore privato nella gestione dei progetti. I partenariati pubblici-privati dovrebbero essere considerati, in tutte le regioni europee, come complemento dei servizi pubblici che devono assolvere in tutti i casi le funzioni essenziali.

27. Una condizione essenziale di successo dei partenariati pubblici-privati risiede nell'efficacia delle strutture amministrative, non solo a livello nazionale, ma anche a livello regionale e locale, livello in cui si dovrebbe essere in grado di fissare un ambito agli interessi privati e di accompagnare in modo efficace l'attuazione dei progetti. A tal fine, devono essere formulate con chiarezza le regole contrattuali.

28. Nell'ambito d'uno sviluppo territoriale regionalmente più equilibrato e duraturo, un ruolo particolare spetta al settore dell'alloggio a causa della sua funzione sociale, della sua importanza quantitativa e dei suoi effetti moltiplicatori sull'economia e

sull'occupazione. La crescita economica e l'evoluzione demografica hanno come conseguenza che la richiesta in materia di alloggio si modifichi non solo in termini quantitativi e qualitativi, ma anche nel campo della localizzazione territoriale.

29. La costruzione di alloggi che rappresenta, con la ristrutturazione e l'ammodernamento del parco esistente, uno dei settori d'investimento più importanti dell'economia, è finanziata in larga misura dal settore privato. Attraverso il sostegno agli alloggi nuovi destinati all'affitto e all'accesso alla proprietà in materia di residenza principale, il volume di capitale privato mobilitato raggiunge parecchie volte quello delle sovvenzioni. Il sostegno alla costruzione di alloggi ha un'importanza non solo in materia di politica dell'alloggio o di politica regionale, ma anche in materia di politica di costruzione del patrimonio. Quest'ultimo svolge un ruolo sempre più grande rispetto alla necessità di redditi privati per la pensione, il che deriva dall'evoluzione demografica.

#### **IV. Principi d'una politica d'assetto a favore d'uno sviluppo duraturo dell'Europa**

30. In materia di concezione d'un assetto duraturo per il territorio del Consiglio d'Europa, dovrebbero essere considerati i seguenti principi miranti a uno sviluppo duraturo e regionalmente più equilibrato.

##### **1. Promozione della coesione territoriale mediante uno sviluppo socio-economico equilibrato e il miglioramento della competitività**

31. Le decisioni e gli investimenti con effetti territoriali s'orientano rispetto a un modello di sviluppo policentrico, sia a livello europeo che a livello nazionale e regionale. Ciò implica che l'attrattiva, in materia d'investimenti economici, delle metropoli europee e delle città-porta dovrebbe essere migliorata e che quella delle regioni strutturalmente deboli dovrebbe essere incrementata. Ciò vale in particolare per le regioni di vecchia industrializzazione e per le regioni rurali. A tal fine, le regioni e municipalità devono essere messe in grado di praticare un'attiva politica d'assetto. Le condizioni sono date dall'esistenza di collettività territoriali legittimate dalla democrazia e da un elevato standard di pratiche amministrative e di politica applicata, nonché dall'incremento dell'implicazione al processo d'assetto dei cittadini e dei gruppi della società.

##### **2. Promozione degli impulsi di sviluppo generati dalle funzioni urbane e miglioramento delle relazioni città-campagna**

32. I sistemi urbani e le funzioni urbane, ivi compreso i centri urbani di piccola e media grandezza nelle regioni rurali, devono essere sviluppati in modo che l'accesso degli abitanti della campagna ai centri urbani sia facilitato. La realizzazione e l'incremento delle reti di città migliora la complementarità tra tali città, accresce le sinergie e le economie di scala, favorisce la specializzazione e genera dei benefici tramite la competizione economica, evitando in particolare gli scogli.

33. I partenariati città-campagna devono svolgere un ruolo sempre più importante, in particolare nel campo della struttura equilibrata dell'armatura urbana, dello sviluppo delle reti di trasporto pubblico, della rivitalizzazione e diversificazione dell'economia

delle zone rurali, dell'incremento della produttività delle infrastrutture, dello sviluppo degli spazi riservati alle attività del tempo libero per le popolazioni urbane, della protezione e delle valorizzazione del patrimonio naturale e culturale. Le condizioni per un efficiente partenariato città-campagna risiedono in una buona collaborazione tra le collettività territoriali, svolta su basi paritarie.

### **3. Promozione di condizioni di accessibilità più equilibrate**

34. La rapida realizzazione della Rete paneuropea di trasporto costituisce l'indispensabile condizione per una buona accessibilità macrospaziale in seno al continente europeo e deve essere rafforzata (cfr. paragrafo 20). Gli accordi presi in materia di concepimento delle reti dovranno, all'occorrenza, essere verificati e completati dal punto di vista dell'assetto del territorio.

35. Una politica d'assetto regionalmente più equilibrata deve garantire una migliore interconnessione delle città di piccola e media grandezza, nonché degli spazi rurali e delle regioni insulari ai principali assi e centri di trasporto (ferrovia, autostrade, vie navigabili, porti, aeroporti, centri intermodali), e l'eliminazione delle carenze in materia di collegamenti interregionali. L'accessibilità regionale deve essere incrementata tramite l'eliminazione degli anelli interregionali mancanti. A causa del continuo aumento dei flussi di traffico, lo sviluppo di strategie integrate che prendano in considerazione i diversi modi di trasporto e, allo stesso titolo, gli imperativi dell'assetto, costituisce una necessità. Bisogna tener conto del ridotto impatto ambientale della ferrovia, delle vie navigabili e del trasporto marittimo.

### **4. Sviluppo dell'accesso all'informazione e al sapere**

36. L'emergere della società dell'informazione costituisce attualmente il fenomeno più significativo di rimodellamento della società globale e delle sue strutture territoriali. Una particolare attenzione deve essere prestata a tutte le regioni affinché l'accesso all'informazione non sia limitato dai vincoli fisici e altri. Le reti di telecomunicazione dovrebbero essere migliorate ed estese a tutto il territorio, e le tarifficazioni non dovrebbero essere proibitive. Dovrebbero essere promosse le interfacce a livello nazionale e regionale tra i fornitori d'informazione e i potenziali utenti, come i parchi tecnologici, gli istituti di trasferimento di tecnologia, i centri di ricerca e di formazione, ecc. La creazione di banche dati regionali on line (prodotti, know how, turismo, ecc.) dovrebbe essere favorita per facilitare la comunicazione esterna delle regioni, nonché le loro interconnessioni con l'economia globale.

### **5. Riduzione del degrado ambientale**

37. I problemi ambientali che derivano da un insufficiente coordinamento delle politiche settoriali o delle decisioni locali devono essere prevenuti e ostacolati. In tale prospettiva, la politica d'assetto deve prestare una particolare attenzione alla prevenzione o all'attenuazione di ogni tipo di degrado ambientale, ad esempio tramite pratiche agricole e silvicole meno nocive, la promozione di sistemi di trasporto e d'energia più rispettosi dell'ambiente, la rigenerazione di zone urbane lasciate all'abbandono e la riabilitazione del loro ambiente circostante, la prevenzione degli incidenti industriali, la rigenerazione dell'ambiente delle zone sinistrate da attività industriali inquinanti e da attività militari, nonché il controllo della suburbanizzazione.

## **6. Valorizzazione e protezione delle risorse e del patrimonio naturali**

38. Le risorse naturali contribuiscono non solo all'equilibrio degli ecosistemi, ma anche all'attrattiva delle regioni, al loro valore ricreativo e alla qualità generale della vita. Esse devono pertanto essere protette e valorizzate. La Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale d'Europa (Convenzione di Berna, 1979) e la Strategia paneuropea della diversità biologica e paesaggistica<sup>15</sup> devono altresì essere prese in considerazione nell'ambito d'una politica d'assetto integrata.

39. Delle strategie integrate per la gestione delle risorse idriche<sup>16</sup> devono includere segnatamente la protezione delle acque di superficie e delle acque sotterranee, il controllo delle attività agricole in materia di fertilizzazione e d'irrigazione, il trattamento delle acque di scarico, ecc. L'approvvigionamento idrico d'una regione distante dovrebbe essere preso in considerazione solo quando le risorse locali sono insufficienti o non sfruttabili ad un prezzo ragionevole. In materia di protezione della qualità delle acque potabili delle falde sotterranee, è inoltre essenziale stabilire un legame tra l'espansione delle reti idriche e quelle d'eliminazione delle acque di scarico (reti fognarie e impianti di depurazione).

40. L'assetto del territorio ha inoltre come compito di contribuire alla ricostituzione e alla protezione degli ecosistemi, ivi compreso le reti ecologiche, nonché delle zone umide che fanno parte di tali reti. Una particolare attenzione deve essere prestata agli spazi e alle superfici sensibili e di grande valore ecologico (zone umide, ecc.) che fanno parte di tali reti. Per raggiungere tale obiettivo, devono essere individuati diversi elementi ecologici, come le zone di prossimità naturale, le risorse idriche, i climi terapeutici, le aree industriali lasciate all'abbandono e da riassorbire. La loro cura richiede degli adeguati provvedimenti. La costruzione d'una coerente rete ecologica di particolari zone di protezione in seno all'Unione europea e dei paesi candidati, denominata Natura 2000<sup>17</sup>, partecipa, tra le altre misure, alla realizzazione di tale obiettivo. In cooperazione con la Conferenza europea dei ministri dell'Ambiente («Environment for Europe»), tali reti dovrebbero essere sviluppate sull'intero territorio dell'Europa.

## **7. Valorizzazione del patrimonio culturale come fattore di sviluppo**

41. La valorizzazione del patrimonio culturale, che accresce l'attrattiva regionale e locale per gli investitori, il turismo e la popolazione, costituisce un importante fattore di sviluppo economico e contribuisce in modo significativo al rafforzamento dell'identità regionale.

L'assetto del territorio dovrebbe contribuire a una gestione integrata del patrimonio culturale, compresa come un processo evolutivo che protegge e conserva il patrimonio, prendendo parimenti in considerazione i bisogni della società moderna. Le scuole e le correnti artistiche hanno lasciato i loro monumenti e le loro tracce in numerosi paesi (ad

---

<sup>15</sup> « Strategia paneuropea della diversità biologica e paesaggistica », adottata in occasione della Conferenza dei ministri « Un Ambiente per l'Europa », a Sofia, nell'ottobre 1995.

<sup>16</sup> Applicazione della Risoluzione n. 2 della 11a Cemat (Cipro, ottobre 1997).

<sup>17</sup> Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 riguardante la conservazione degli habitat naturali nonché della fauna e della flora selvatiche. JOCE L206/7 del 22 luglio 1992.

esempio : la strada del Rinascimento, la strada della Riforma e della Controriforma, la strada Veneziana, la strada Bizantina, la strada Ottomana, le strade Anseatiche e dei Vichinghi, la Strada dell'Art Nouveau, le strade dell'Arte Moderna). La loro individuazione e l'elaborazione dei concetti comuni in materia di conservazione, di restauro e di utilizzazione potrebbero costituire il compito di un programma dei grandi itinerari culturali. Allo stesso modo, potrebbero essere inclusi negli itinerari culturali le testimonianze significative della storia industriale e sociale d'Europa, e in tal modo essere conservate per le generazioni future. Qui non si tratta unicamente del passato, ma anche della ricerca d'armonia e di creatività nelle relazioni spaziali tra l'architettura e la produzione urbanistica moderne e il patrimonio antico.

42. In molti paesi membri esistono numerosi elementi del patrimonio culturale e storico che, a causa dei movimenti e degli eventi storici e della modificazione delle frontiere, appartengono non al patrimonio di una sola nazione, ma di diverse nazioni, comunità linguistiche e diversi gruppi religiosi (e, fra essi, ad alcuni che non vivono più nelle regioni interessate). L'assetto del territorio deve contribuire a preservare e a rispettare la memoria di tutte le nazionalità, comunità linguistiche e di tutti i gruppi religiosi, valorizzando un patrimonio culturale specifico.

## **8. Sviluppo delle risorse energetiche nel mantenimento della sicurezza**

43. L'assetto del territorio sostiene la promozione delle fonti energetiche rinnovabili in quanto sistemi coerenti sul territorio e rispettosi dell'ambiente, e la realizzazione di reti di trasporto d'energia a livello paneuropeo. Dovrebbe essere promossa in particolare l'organizzazione delle reti di trasporto d'energia (petrolio, gas) dalla regione del mare del Nord, del mar Caspio e dalla Federazione russa.

44. Considerando l'elevata intensità di consumo energetico di alcune economie nazionali, la priorità deve essere posta soprattutto su un uso più efficiente delle risorse energetiche e degli impianti già disponibili. In tale prospettiva, dovrebbe essere migliorata l'efficienza energetica delle centrali termiche convenzionali e dovrebbe essere ridotto l'inquinamento. Ciò favorirebbe inoltre la riduzione del riscaldamento globale.

45. Dovrebbe essere aumentata la sicurezza delle vecchie centrali nucleari. Inoltre, esistono sul continente europeo numerose centrali nucleari la cui durata di vita arriverà a termine nel corso dei prossimi decenni e i cui siti dovrebbero essere bonificati. Ciò comporterà nuovi compiti per le politiche d'assetto del territorio.

## **9. Promozione di un turismo duraturo e di qualità**

46. L'assetto del territorio deve mirare a utilizzare le opportunità di sviluppo derivanti dal turismo, in particolare nelle regioni più arretrate. Dovrebbero essere promosse in primo luogo delle forme di turismo durature e di qualità. In tale contesto, un ruolo particolare spetta alle politiche di sviluppo territoriale e urbano. Un'approfondita conoscenza degli ecosistemi e delle soglie di sostenibilità turistica degli spazi è, in regola generale, necessaria, così come l'uso di nuovi strumenti e procedure di guida e di controllo pubblico (verifica di compatibilità territoriale). Forme di turismo sostenibile, come l'ecoturismo, adeguate alle condizioni locali e regionali,

rappresentano per numerose regioni un elevato potenziale economico che deve essere sfruttato in futuro.

## **10. Limitazione preventiva degli effetti delle catastrofi naturali**

47. Le catastrofi naturali, come i terremoti, gli uragani, le alluvioni, le valanghe, gli incendi boschivi, le frane, ecc., costituiscono la causa, ogni anno in Europa, di ingenti danni con gravi conseguenze per la vita e la salute delle persone, per l'economia, per le strutture urbane e per i paesaggi. Dovrebbero essere presi dei provvedimenti preventivi nell'ambito dell'assetto del territorio miranti a limitare l'ampiezza dei danni e a rendere l'amatura urbana meno vulnerabile. Tali misure riguardano, ad esempio, i piani edilizi e d'utilizzo dei suoli.

## **V. Misure d'assetto per i territori caratteristici d'Europa**

48. Parallelamente ai principi d'una politica d'assetto duraturo, vengono proposte misure d'assetto più dettagliate per i paesaggi culturali europei, nonché particolari misure miranti a uno sviluppo regionalmente equilibrato e duraturo per i territori particolari d'Europa. Tali spazi sono, per natura, impregnati da un alto grado di diversità e in parte si accavallano. Determinare quale misura d'assetto deve essere attuata e con quale priorità è una decisione che spetta ai protagonisti interessati.

### **1. I paesaggi**

49. L'Europa è composta da una molteplicità di paesaggi. Essi costituiscono la testimonianza dei rapporti passati e presenti dell'uomo con il suo ambiente naturale e il suo ambiente edificato, e costituiscono un aspetto significativo del patrimonio europeo. L'evoluzione delle tecniche di produzione nel campo agricolo, silvicolo e industriale, nonché i cambiamenti nel campo dell'urbanistica, dei trasporti, delle altre infrastrutture, del turismo e delle attività del tempo libero hanno come conseguenza un'accelerazione nella trasformazione dei paesaggi europei, che può comportare un deterioramento della loro qualità. Ciò non riguarda solo i paesaggi di grande valore naturale, ma anche tutte le categorie di paesaggi culturali, in particolare quelli che costituiscono una parte dell'ambiente urbano.

50. La politica d'assetto può contribuire alla protezione dei paesaggi, alla loro gestione e al loro assetto tramite adeguati provvedimenti e mediante una migliore interazione tra le diverse politiche settoriali riguardanti i loro impatti sullo spazio. Tra le misure adeguate in materia di protezione dei paesaggi figurano :

- l'integrazione dell'assetto paesaggistico nell'assetto del territorio, nonché nelle politiche settoriali come le politiche relative all'economia, all'agricoltura, alle infrastrutture e allo sviluppo urbano, alla cultura, all'ambiente, allo sviluppo sociale, che nel loro complesso hanno degli effetti diretti sull'evoluzione dei paesaggi ;

- lo studio e la valutazione generale dei paesaggi, l'analisi delle loro proprietà, degli ecosistemi paesaggistici, delle influenze a cui sono sottoposti e dei cambiamenti che ne risultano, la definizione e l'applicazione di obiettivi di qualità paesaggistica ;

- l'attuazione di politiche integrate, orientate simultaneamente verso la protezione , la gestione e l'assetto dei paesaggi ;
- il tener conto dell'assetto paesaggistico nei programmi internazionali ;
- una cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale rafforzata in materia d'assetto paesaggistico, di scambi d'esperienza e di progetti di ricerca, che coinvolgono in particolare le collettività locali e regionali ;
- il rafforzamento della sensibilizzazione del pubblico, di organizzazioni private e di collettività territoriali al valore dei paesaggi, alla loro importanza economica, alla loro modifica, nonché alle possibilità di conservazione e di sviluppo ;
- una maggiore considerazione dell'assetto paesaggistico nei programmi di formazione di diverse discipline e nei programmi interdisciplinari<sup>18</sup>.

## **2. Le zone urbane**

51. Nel perseguimento dell'obiettivo d'uno sviluppo policentrico dei sistemi urbani europei, vengono proposti dei provvedimenti complementari, oltre a quelli relativi all'incremento del potenziale economico, miranti a uno sviluppo duraturo nelle città e nelle zone urbane. Essi includono :

- lo sviluppo di strategie adeguate al contesto locale e miranti a controllare le conseguenze delle ristrutturazioni economiche ;
- la guida dell'espansione spaziale delle città : limitazione delle tendenze alla suburbanizzazione tramite appositi piani edilizi nelle città, attivazione delle parcelle interstiziali in vista della costruzione, dello sviluppo di tecniche edilizie parsimoniose nell'uso dei terreni, assetto dei terreni edificabili in prossimità di snodi di traffico e di stazioni, politica di sviluppo dei quartieri centrali delle città, miglioramento della qualità di vita nelle zone urbane, ivi compreso tramite la conservazione e tramite la creazione di nuove aree verdi e nuovi ecosistemi ;
- la rigenerazione di zone urbane in degrado, e mescolanza delle funzioni e dei gruppi sociali in seno alla struttura urbana, in particolare nelle grandi città in cui stanno emergendo zone d'esclusione sociale ;
- la gestione prudente dell'ecosistema urbano, in particolare per quanto riguarda le aree verdi e aperte, l'acqua, l'energia, i rifiuti e l'inquinamento acustico ;
- lo sviluppo di mezzi di trasporto che siano insieme efficienti, rispettosi dell'ambiente e concepiti per contribuire a una mobilità duratura ;
- l'istituzione d'organi di pianificazione intercomunali per il coordinamento dell'assetto tra le diverse città e municipalità ;
- la conservazione e la valorizzazione del patrimonio culturale ;

---

<sup>18</sup>La Convenzione del paesaggio è stata aperta alla firma a Firenze, il 20 ottobre 2000.

- lo sviluppo di reti di città.

52. Le città dei nuovi Stati membri del Consiglio d'Europa devono far fronte a specifiche sfide, come il finanziamento della costruzione di alloggi, nonché la manutenzione e la riabilitazione del parco immobiliare, in particolare per quanto riguarda il rinnovamento e l'adattamento ai nuovi bisogni (aumento del tasso di motorizzazione, richiesta in materia di qualità architettonica, necessità di incrementare l'efficienza energetica). Le nascenti tendenze in materia di suburbanizzazione e di segregazione, che risultano dal recupero in materia d'accesso alla proprietà di residenza, possono essere attenuate tramite una sufficiente offerta di terreni edificabili negli agglomerati urbani.

### **3. Le zone rurali**

53. Allo scopo di garantire uno sviluppo autonomo delle zone rurali in quanto spazi di vita, d'attività economiche, di tempo libero e in quanto spazio naturale, sono proposti i seguenti provvedimenti, come complemento dei principi :

- il rafforzamento della politica d'assetto in vista del mantenimento degli equilibri tra numerose dinamiche che interessano le zone rurali (diversificazione dei posti di lavoro, cambiamenti nelle produzioni agricole, rimboschimento, turismo, protezione della natura) ;

- la conservazione e la valorizzazione delle risorse endogene delle zone rurali allo scopo di diversificare la base economica, e di mobilitare la popolazione e i protagonisti economici ;

- la promozione delle città di piccola e media grandezza, nonché dei paesi di una certa importanza come fornitori di servizi per gli entroterra rurali e come zone di localizzazione per le PMI ;

- l'aumento dell'accessibilità delle zone rurali, in particolare delle città di piccola e media grandezza, nonché dei paesi di una certa importanza ;

- il miglioramento delle condizioni di vita degli abitanti delle zone rurali e l'incremento della loro attrattiva per tutti i gruppi di popolazione, come i giovani e i pensionati. Ciò presuppone un ruolo attivo per le aziende agricole, silvicole e minerarie, la valorizzazione del patrimonio naturale e culturale, l'eliminazione del degrado ambientale e la fornitura d'una sufficiente infrastruttura e di nuovi servizi, in particolare nel campo del turismo ;

- il miglioramento dell'offerta e del marketing dei prodotti regionali d'alta qualità derivati dall'agricoltura, dalla silvicoltura e dall'artigianato ;

- la promozione d'un uso dei suoli da parte di aziende agricole e silvicole adeguato ai contesti locali e che contribuisca altresì alla conservazione della diversità biologica e paesaggistica tradizionali ; il compenso degli interessi in caso di divergenza tra aziende agricole e silvicole, da un lato, e la protezione della natura e la cura dei paesaggi, dall'altro ;

- la promozione della creazione di possibilità d'occupazione ad alto livello di qualifica nell'ambito della diversificazione della base economica, in particolare sviluppando le opportunità di occupazione al di fuori del settore agricolo tramite l'uso delle nuove tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni.

54. In diversi paesi membri del Consiglio d'Europa, la popolazione rurale rappresenta una quota significativa della popolazione nazionale. Al fine di prevenire flussi migratori indesiderati su larga scala e a lunga distanza, sono necessarie efficaci politiche di sviluppo rurale. Esse dovrebbero mirare a diversificare le strutture dell'occupazione rurale e a creare nuovi partenariati città-campagna. In questa prospettiva, dovrebbero essere sviluppate nell'ambito dell'economia privata delle industrie di trasformazione dei prodotti agricoli, nonché altre possibilità d'occupazione (ad esempio il turismo). Le zone rurali nelle regioni di laghi e arcipelaghi sono confrontate a problemi simili e hanno anch'esse bisogno d'una cooperazione e di scambi d'esperienza.

#### **4. Le montagne**

55. Le regioni di montagna rappresentano un eccezionale potenziale dell'Europa e assolvono numerose funzioni ecologiche, economiche, sociali, culturali e agricole. L'assetto del territorio dovrebbe particolarmente tener conto della protezione e dello sviluppo delle regioni di montagna. L'Assemblea parlamentare e il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa attribuiscono alle regioni di montagna un'importanza particolare nell'ambito della strategia di coesione sociale.

56. Numerose misure d'assetto destinate alle zone rurali sono altresì valide per le regioni di montagna. Una politica integrata per le regioni di montagna dovrebbe costituire una componente particolare d'una politica europea d'assetto del territorio e dovrebbe necessariamente presupporre misure di sviluppo economico e sociale, la protezione e la gestione delle risorse naturali, nonché il rispetto delle tradizioni e delle culture locali. Essa dovrebbe tener conto del fatto che le regioni di montagna, a dispetto della loro diversità che dovrebbe essere preservata e promossa, conoscono problemi comuni di natura economica, sociale e ambientale derivanti dalla loro altitudine, dalla loro topografia e dal loro clima. Essa dovrebbe inoltre prendere in considerazione il fatto che la situazione ambientale delle regioni di montagna rappresenta non solo un vincolo, ma anche un'opportunità per le popolazioni che vi risiedono, e che ha bisogno di trovare il giusto equilibrio tra lo sviluppo economico e sociale di queste ultime e la protezione dell'ambiente. Una politica integrata dovrebbe altresì tener conto del carattere di frontiera di determinate regioni di montagna e della necessità di attuare politiche coerenti da entrambi i versanti delle frontiere. La Convenzione di Salisburgo del 1991 sulla protezione delle Alpi e la Strategia paneuropea della diversità biologica e paesaggistica contengono importanti principi per un assetto duraturo delle regioni di montagna.

57. L'assetto del territorio, in quanto attività di coordinamento, dovrebbe attirare l'attenzione, riguardo alle specifiche condizioni delle regioni di montagna, di diverse politiche settoriali come :

- le politiche economiche, che dovrebbero promuovere la diversificazione e la pluriattività, l'artigianato e le piccole e medie imprese, nonché la cooperazione tra queste ultime ;
- l'agricoltura e la silvicoltura, settori in cui dovrebbero essere incrementate le attività di marketing, e la politica di sviluppo basata su prodotti di qualità. Dovrebbero essere sostenute le iniziative di gestione agricola e forestale che contribuiscono alla protezione e alla gestione dell'ambiente. Dovrebbero essere incoraggiati lo sviluppo e l'uso duraturo delle foreste ;
- le iniziative che contribuiscono allo sviluppo del turismo di qualità, rispettoso dell'ambiente naturale, economico, sociale, patrimoniale e culturale della montagna, e che dovrebbero essere promosse e sostenute ;
- la fornitura di servizi pubblici senza pratiche discriminatorie nei confronti delle regioni di montagna rispetto al resto del territorio ;
- la promozione del trasporto ferroviario, in particolare per il transito internazionale e il traffico interregionale ;
- la protezione e la gestione durature dei suoli, dell'acqua e dell'aria, dei paesaggi e delle zone degradate, la conservazione delle fauna e della flora e dei loro habitat e, se necessario, la loro riabilitazione ;
- la preservazione e la promozione dell'identità delle popolazioni di montagna, e la diversità e la ricchezza del loro patrimonio culturale.

## **5. Le regioni costiere e insulari**

58. Le regioni costiere europee non costituiscono solamente delle zone di patrimonio naturale sensibile. Esse sono allo stesso tempo delle importanti zone per le attività economiche e commerciali, delle zone di primo piano per la localizzazione delle industrie e delle attività di trasformazione energetica, un punto di partenza per lo sfruttamento delle risorse marine e sottomarine, e delle zone particolarmente attrattive per il turismo.

59. Dato che numerosi conflitti possono essere causati da tale pluralità di funzioni sulle fasce costiere, una politica integrata d'assetto del territorio, che mira a garantire il carattere duraturo e ricopre non solo la fascia costiera, ma anche l'entroterra, costituisce una condizione necessaria. Il concetto di gestione integrata delle zone costiere mira a prendere in considerazione l'interazione tra le attività economiche e sociali e le richieste in materia di risorse naturali in tali zone costiere, e quindi a facilitare le scelte in materia d'investimenti. La gestione integrata delle zone costiere deve sistematicamente far parte della pianificazione regionale a tutti i livelli interessati. La cooperazione transfrontaliera e transnazionale oltre gli spazi marini riveste una particolare importanza.

60. La maggior parte delle regioni insulari conoscono inoltre, a dispetto di notevoli differenze nella loro posizione geografica e nel loro livello di sviluppo, dei problemi di sviluppo supplementari a causa delle loro risorse e della loro accessibilità limitate. Lo sviluppo duraturo delle regioni insulari dipende strettamente da una strategia

d'integrazione nei mercati internazionali e europei che preserva le identità locali e gli equilibri tra l'efficienza economica, la giustizia sociale e la protezione dell'ambiente. I seguenti elementi sono d'una particolare importanza per lo sviluppo duraturo :

- la diversificazione delle possibilità d'occupazione tramite la valorizzazione delle risorse endogene e lo sviluppo dei servizi, in particolare nelle isole che dipendono troppo dal turismo. Lo sviluppo dei posti di lavoro stabili deve esservi promosso prioritariamente ;

- il miglioramento della qualità dell'ambiente in quanto elemento strategico dell'identità locale e della competitività regionale e internazionale. In tale contesto, bisogna prestare attenzione alle attività industriali dei paesi costieri, i cui impatti transfrontalieri possono intaccare la qualità dell'ambiente delle isole, in particolare nel Mediterraneo ;

- lo sviluppo di sistemi innovativi nel campo della gestione idrica, dell'energia e dei rifiuti, prendendo in considerazione la debolezza delle risorse locali e la sensibilità ambientale ;

- il miglioramento dei collegamenti con il continente, così come tra le isole.

## **6. Gli eurocorridoi**

61. Gli aiuti economici dispensati a livello regionale e locale negli investimenti del settore del trasporto in seno agli eurocorridoi rivestono una grande importanza. Dal punto di vista della politica d'assetto, gli eurocorridoi non devono essere considerati unicamente come elementi del livello superiore dell'infrastruttura di trasporto. Si dovrebbe altresì tener conto delle loro interazioni con l'armatura urbana, l'economia regionale, le reti regionali di trasporto e gli imperativi della protezione dell'ambiente e dei paesaggi. Lo sviluppo delle grandi infrastrutture di trasporto non dovrebbe quindi essere operato senza verifica dei loro impatti territoriali diretti e indiretti. Dovrebbero essere prese delle misure strutturali d'assetto, allo scopo di ridurre i loro impatti negativi e di valorizzare territorialmente i loro impatti positivi. Tali misure dovrebbero comprendere : degli studi d'impatto ambientale e territoriale per i piani, dei programmi e dei progetti, il coordinamento delle infrastrutture regionali con le infrastrutture più importanti, un assetto dei paesaggi su larga scala, il rispetto delle aree protette o inoltre il raggruppamento lineare delle strade, delle ferrovie e delle vie navigabili.

62. Particolarmente importanti dal punto di vista della politica d'assetto sono gli snodi di trasporto (svincoli di autostrade, grandi stazioni, centri di nolo, importanti aeroporti e porti interni). Il loro impatto non riguarda soltanto il loro immediato ambiente circostante, ma l'insieme della regione. Gli eurocorridoi devono essere considerati molto di più che dei semplici corridoi destinati al trasporto. In futuro appare necessario il tener conto delle interazioni tra le infrastrutture di trasporto e le armature urbane, nel contesto degli sforzi d'integrazione della politica d'assetto e di quella dei trasporti. Il tener conto del ruolo degli eurocorridoi per lo sviluppo territoriale, e quindi per lo sviluppo urbano ed economico, nonché per la distribuzione geografica delle popolazioni, può generare, nell'ambito delle pianificazioni congiunte, un sostanziale valore aggiunto nel campo sociale, ambientale ed economico.

## **7. I bacini fluviali e le valli alluvionali**

63. I bacini fluviali e le valli alluvionali rappresentano una particolare sfida per l'assetto del territorio, poiché sono concentrati su fasce di territorio relativamente strette. Queste ultime sono caratterizzate allo stesso tempo da importanti elementi naturali e di notevole valore (corsi d'acqua, zone umide con ecosistemi ricchi e sensibili, paesaggi di grande qualità, ecc.) e da intense e svariate attività umane: insediamenti industriali e urbani, infrastrutture di trasporto e flusso di traffico, sistemi di produzione d'energia con centrali idroelettriche e nucleari, estrazione di sabbia e ghiaia, regolamento dei corsi d'acqua, drenaggio, impianti e attività del tempo libero, ecc. Essi costituiscono molto spesso dei paesaggi modellatesi nel corso dei secoli e presentano un notevole potenziale economico ed ecologico. Il contributo dell'assetto del territorio alla riduzione delle inondazioni periodiche, a cui sono soggetti numerosi sistemi fluviali europei, è ancora troppo modesta. In tale campo, bisogna tener conto di tutto il bacino fluviale. In tal modo possono esser ridotti i danni economici.

64. Devono essere prevenuti e attenuati conflitti tra le diverse funzioni dei bacini fluviali mediante un assetto integrato del territorio, i cui elementi più significativi dovrebbero essere:

- la protezione degli ecosistemi particolarmente fragili;
- una gestione più duratura del sistema acquatico su tutto il bacino fluviale, con una particolare attenzione alla quantità d'acqua, tenendo conto della ritenuta, dell'infiltrazione, della resistenza del letto del corso d'acqua principale e dei suoi affluenti;
- l'integrazione della gestione del sistema acquatico su tutto il bacino fluviale e l'assetto del territorio a svariati livelli;
- la protezione preventiva contro le inondazioni e l'inquinamento idrico mediante la promozione della cooperazione per una gestione integrata e duratura dei bacini fluviali transfrontalieri e transnazionali;
- la limitazione dell'espansione delle zone urbane nelle zone di valore ecologico e in quelle che sono potenzialmente minacciate dalle inondazioni;
- l'elaborazione di programmi miranti a conservare lo scarsissimo numero di corsi d'acqua naturali e seminaturali che esistono ancora in Europa, e in particolare nei nuovi Stati membri.

## **8. Le zone di riconversione**

65. La globalizzazione economica conduce, in Europa, a un rapido invecchiamento di numerosi settori industriali e all'abbandono degli spazi di riconversione interessati. Lo sviluppo d'una strategia di sicurezza e la riduzione dei contingenti di difesa conducono in tutta Europa all'abbandono di zone militari che devono anch'esse essere riconvertite ad altri usi. L'assetto del territorio ha come compito di riabilitare l'ambiente dei vecchi siti industriali e militari e di renderli disponibili per altri usi, al fine di ridurre il servizio per nuove zone che sarebbe meno favorevole all'ambiente. Devono essere applicate in

tal caso anche le misure d'assetto previste per le zone urbane per creare un ambiente attraente per gli investitori. La diversificazione economica dovrebbe essere promossa mediante le seguenti misure :

- rigenerazione dell'ambiente delle zone che sono state sinistrate da attività industriali inquinanti ;
- rigenerazione delle città nelle regioni industriali, in particolare mediante la fornitura di servizi, il riassorbimento delle aree industriali all'abbandono contaminate e il miglioramento dell'ambiente urbano ;
- riqualifica e formazione continua per i lavoratori che hanno perso il loro posto di lavoro ;
- sviluppo di poli e centri tecnologici miranti a favorire il trasferimento di tecnologie e la creazione di nuove imprese che utilizzano tecnologie di punta ;
- miglioramento dell'accessibilità e dello sviluppo delle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni ;
- organizzazione della cooperazione interregionale e transfrontaliera, allo scopo di ridurre l'isolamento e di generare nuove iniziative e nuovi impulsi di crescita.

## **9. Le regioni di frontiera**

66. La cooperazione transfrontaliera nel campo dell'assetto del territorio si è notevolmente sviluppata tra i vecchi paesi membri del Consiglio d'Europa durante gli scorsi decenni sotto l'azione degli Stati, delle regioni e delle municipalità. Nei nuovi paesi membri, la cooperazione frontiera rappresenta attualmente una particolare sfida, dato che le frontiere sono state chiuse durante parecchi decenni, che sono nate nuove frontiere e che le regioni di frontiera sono state fortemente marginalizzate. Lo sviluppo della cooperazione transfrontaliera costituisce una condizione preliminare essenziale per lo sviluppo economico delle regioni di frontiera e per garantire una coesione politica e sociale, dato che numerose minoranze vivono da entrambi i lati delle rispettive frontiere. Sono state create circa 140 euroregioni sull'insieme del continente europeo. Esse svolgono un lavoro pionieristico nel campo della cooperazione transfrontaliera.

67. Gli specifici compiti dell'assetto del territorio nelle regioni di frontiera e la cooperazione transfrontaliera risiedono nell'elaborazione d'un approccio transfrontaliero comune, sotto forma di schemi di struttura e di piani transfrontalieri comuni. Essa dovrebbe basarsi su studi approfonditi di tutta la rete delle relazioni funzionali delle regioni di frontiera interessate e vertere sullo sviluppo omogeneo dei territori d'una stessa regione situati da entrambi i lati della frontiera. In tale prospettiva, una particolare attenzione dovrebbe essere prestata :

- allo sviluppo delle infrastrutture e dei servizi transfrontalieri di trasporto e di telecomunicazione ;

- alla conservazione transfrontaliera e all'uso duraturo delle risorse naturali (in particolare nel caso delle regioni di montagna, delle zone costiere, delle foreste, delle zone umide, ecc.) e delle risorse idriche ;
- alla dimensione transfrontaliera della fornitura dei servizi pubblici e privati ;
- all'assetto coerente degli agglomerati urbani, delle città e delle zone di habitat delle comunità etniche transfrontaliere ;
- all'organizzazione dei bacini transfrontalieri d'occupazione ;
- alla lotta contro gli impatti transfrontalieri delle diverse forme d'inquinamento.

## **VI. Incremento della cooperazione tra gli Stati membri e partecipazione delle regioni, delle municipalità e della popolazione**

### **1. Possibilità di concepimento d'un assetto del territorio orientato verso lo sviluppo in Europa**

68. L'assetto del territorio rappresenta un compito politico di cooperazione e partecipazione. I Principi direttivi servono da fondamento alla valutazione delle misure e dei progetti pertinenti in materia d'assetto e che riguardano numerosi Stati. La grande diversità delle misure strutturali e territoriali nell'ambito della politica d'assetto rende necessarie un'integrazione interdisciplinare e una cooperazione tra le istanze politiche e amministrative interessate. La loro funzione consiste nel fornire un ambito alle decisioni transnazionali, interregionali e interlocali, nell'eliminare le contraddizioni e nell'accrescere le sinergie. Delle concezioni a lungo termine e a larga scala che attraversano le frontiere degli Stati membri dovrebbero fornire una rappresentazione territoriale prospettica e integrativa, e servire da ambito di riferimento per le misure e i progetti individuali. Ciò è di una particolare importanza per i nuovi Stati membri del Consiglio d'Europa, poiché attualmente lo sviluppo concreto vi si svolge spesso in base a progetti promossi a livello locale dagli organismi internazionali e nazionali, che non sono ancora integrati in un ambito di sviluppo più ampio e non sono sufficientemente accompagnati da una consultazione delle popolazioni e delle istanze locali.

### **2. Sviluppo d'attività di cooperazione su scala europea in base ai Principi direttivi**

69. In un certo numero di zone d'Europa, le attività di cooperazione in materia d'assetto del territorio hanno già dato luogo a prime esperienze. L'adozione dello Schema di sviluppo dello spazio comunitario (SSSC) ha costituito un passo importante da parte degli Stati dell'Unione europea per quanto riguarda la loro cooperazione futura. Nella regione del Baltico, la Conferenza dei Ministri dell'assetto del territorio ha proposto una serie di provvedimenti miranti all'attuazione della visione « Vasab 2010 ». Mediante il progetto Vasab 2010 Plus, la visione territoriale è attualizzata in base alle esperienze e ai nuovi contributi d'idee; essa viene trasformata in un programma d'azione rivisto per lo sviluppo territoriale della regione. Mediante ciò, sono elaborate delle priorità per il programma d'iniziativa comunitaria Interreg IIIB per il periodo 2000-2006 e vengono preparati altresì dei progetti chiave. In seno allo spazio Europa centrale, Adriatico, Danubio e Sud-Est europeo (Spazio CADSES), è iniziata inoltre una

stretta cooperazione nel campo dell'assetto. Il documento di riferimento è costituito dalla relazione « Strategie per un assetto integrato » (Vision Planet) presentata da un gruppo di esperti. A medio termine, tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, ad esempio gli Stati rivieraschi del mar Nero e gli Stati del Caucaso, così come altre regioni della Federazione russa, dovrebbero essere coinvolti nella cooperazione transnazionale e interregionale.

70. Dovrebbe essere intensificata la cooperazione nel campo dell'assetto del territorio tra le organizzazioni internazionali e, in particolare, tra le istituzioni del Consiglio d'Europa e quelle dell'Unione europea. In occasione dell'incontro dei ministri responsabili dell'assetto del territorio dell'Unione europea a Tampere (Finlandia, ottobre 1999), gli Stati membri dell'Unione europea e la Commissione europea hanno proposto un incremento della cooperazione politica e tecnica con i paesi candidati e con i paesi vicini non membri. Tale proposta deve essere accolta positivamente.

71. In accordo con gli organismi esistenti di cooperazione nel campo dell'assetto del territorio, è preferibile procedere passo dopo passo nel campo dello sviluppo delle attività di cooperazione, appoggiarsi a organismi di cooperazione esistenti e alle loro esperienze, e utilizzare il loro potenziale scientifico. In tal modo si sono costituiti, nell'ambito del programma Interreg dell'Unione europea, degli spazi di cooperazione<sup>19</sup> che integrano la maggior parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa. I progetti europei così promossi dovranno servire non solo all'attuazione dello Schema di sviluppo dello spazio comunitario (SSSC), ma anche a quella dei Principi direttivi.

72. L'Unione europea sostiene inoltre, tramite i suoi programmi Phare, Tacis, Meda, Sapard e Ispa, lo sviluppo territoriale dei paesi terzi. Essa dovrebbe formulare delle proposte in modo da coordinare Interreg III con tali programmi, al fine di facilitare la cooperazione transnazionale, interregionale e transfrontaliera tra regioni dell'Unione europea e regioni di paesi terzi.

73. La produzione d'informazione territoriale regionalizzata e comparabile, in particolare nei nuovi paesi membri, è importante in quanto primo passo in materia di cooperazione transnazionale e transfrontaliera. Su tale base potrebbero essere elaborate analisi comparative delle tendenze dello sviluppo territoriale (monitoraggio) in seno a tutti i paesi membri del Consiglio d'Europa. Oltre agli indicatori quantitativi, l'osservazione territoriale dovrebbe altresì riguardare l'informazione qualitativa, in particolare quella relativa alle risorse endogene e alle potenzialità delle regioni. L'approccio dovrebbe essere il più pragmatico possibile, coinvolgendo in ciascun paese membro un'organizzazione tecnica o un piccolo gruppo di esperti. Ogni anno dovrebbero esser realizzate delle analisi di tendenza su un numero limitato di temi e dovrebbe essere elaborata una sintesi comparativa. La Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (CEE – ONU) e l'OCSE hanno già fornito basi sostanziali in tal campo che conviene sviluppare.

---

<sup>19</sup> Comunicazione della Commissione agli Stati membri del 28 aprile 2000 che fissa orientamenti per un'iniziativa comunitaria riguardante la cooperazione transeuropea e destinata a favorire uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio europeo – Interreg III, JOCE 2000/C 143/08 del 23 maggio 2000, pp. 6-29. [http://www.inforegio.org/wbdoc/docoffic/official/interreg3/maps\\_fr.htm](http://www.inforegio.org/wbdoc/docoffic/official/interreg3/maps_fr.htm).

74. Inoltre, dei progetti d'assetto possono essere sostenuti dalle istituzioni finanziarie internazionali : La Banca mondiale, la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo e la Banca europea d'investimenti dovrebbero essere maggiormente coinvolte nelle attività della cooperazione europea in materia d'assetto del territorio.

### **3. Cooperazione orizzontale**

75. Al momento del concepimento dei progetti d'assetto, si rivela importante una cooperazione orizzontale con le politiche settoriali che hanno dei forti impatti territoriali (ad esempio : la politica dei trasporti, la politica agricola, la politica ambientale). Allo scopo di valutare meglio a uno stadio precoce gli impatti macrospaziali delle politiche settoriali, sono utilizzate, nei diversi paesi, delle procedure come la « verifica di compatibilità territoriale » in caso di progetti d'infrastruttura importanti. Un compito particolarmente importante della cooperazione orizzontale risiede nel coordinamento transfrontaliero nel campo dei progetti di sviluppo, tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa, ivi compreso le loro collettività territoriali.

76. La cooperazione orizzontale, tuttavia, non si riferisce soltanto alle politiche settoriali del settore delle infrastrutture, ma anche alle politiche economiche, finanziarie e sociali nel loro insieme. In questi campi anche decisionali, dovrebbero essere presi in considerazione le condizioni e gli impatti territoriali da attendere dai loro programmi e dalle loro misure.

### **4. Cooperazione verticale**

77. Nella politica europea d'assetto del territorio, la cooperazione tra i diversi livelli amministrativi è particolarmente importante. Essa deve essere organizzata in modo che le autorità regionali /locali adeguino il loro proprio assetto alle misure decise al livello superiore e il livello nazionale adegui le sue proprie decisioni ai piani e ai progetti proposti dal livello regionale /locale (principio di reciprocità).

78. Mentre il livello nazionale si concentra principalmente sulle sfide strutturali d'importanza transnazionale, nazionale e interregionale, il livello regionale deve garantire il carattere duraturo e la coerenza dell'evoluzione territoriale in cooperazione con le collettività locali. Tutti i livelli devono operare in concertazione, in modo da garantire uno sviluppo territoriale duraturo.

79. I principi di sussidiarietà e di reciprocità nell'ambito dell'assetto del territorio possono funzionare correttamente solo se sono attribuite adeguate competenze al livello regionale. Le collettività regionali e locali hanno, - in seno alla Carta europea dell'autonomia regionale - un'importante responsabilità in materia d'assetto dello spazio.

80. L'applicazione dei principi di sussidiarietà e di reciprocità è di nuova particolare importanza per tutti i paesi membri. Mentre nella maggior parte dei vecchi paesi membri del Consiglio d'Europa la regionalizzazione è progredita in modo significativo nel corso degli ultimi decenni, l'attuazione d'istanze regionali nei nuovi paesi membri si trova ad uno stadio iniziale. Dinanzi alla polarizzazione territoriale dello sviluppo economico e all'aumento delle disparità regionali in molti nuovi paesi

membri, il rafforzamento del livello regionale in seno al sistema politico-amministrativo rappresenta una condizione per uno sviluppo regionale più equilibrato e duraturo. I progressi nell'attuazione di strutture regionali in tali paesi devono essere accompagnati da un equivalente trasferimento di competenze in materia d'assetto del territorio.

81. L'aumento della cooperazione, in particolare tra le regioni e le città dei vecchi e dei nuovi paesi membri del Consiglio d'Europa, ad esempio sotto forma di gemellaggi, sembrerebbe utile. Anche i nuovi paesi membri del Consiglio d'Europa dispongono d'una grande esperienza nel campo dell'assetto del territorio. Ma la loro esperienza è ancora limitata per quanto riguarda le sfide legate alle forze del mercato che modellano i processi di sviluppo territoriale, le sfide riguardanti un assetto transnazionale, nonché le procedure di formazione di consenso che si riferiscono a tutto ciò. Il trasferimento di know how e l'assistenza tecnica verso le istanze d'assetto del territorio dei paesi dell'Europa centrale e orientale dovrebbero essere organizzati sistematicamente come parte integrante della cooperazione Est-Ovest. Deve essere attuato in modo prioritario un programma di formazione in tale campo.

## **5. Partecipazione effettiva della società al processo d'assetto del territorio**

82. Sin dal 1983, la Carta europea dell'assetto del territorio ha attirato l'attenzione sulla necessità d'una partecipazione attiva delle popolazioni al processo d'assetto del territorio. Gli scorsi anni hanno confermato tale necessità. Oltre alla partecipazione delle popolazioni nell'ambito dei progetti locali, regionali e sopraregionali, è necessaria una partecipazione della società europea e dei protagonisti socio-economici, ad esempio tramite la mediazione d'organizzazioni non governative. Il loro coinvolgimento ad uno stadio precoce contribuisce ad accrescere le possibilità di successo del processo di pianificazione e a evitare investimenti improduttivi. Il consenso sociale è di una grande importanza per il successo delle iniziative a livello locale e regionale ; ma crea anche un ambiente dinamico per gli investitori e i protagonisti economici esterni. La partecipazione delle giovani generazioni al processo di pianificazione aumenta le opportunità per la popolazione di interessarsi all'assetto della sua regione e di investire in modo efficace e innovativo. Ciò rappresenta una condizione decisiva perché « l'idea europea » sia accettata dalla popolazione.

### **Prospettive**

83. L'integrazione territoriale dell'Europa costituisce un processo permanente che si realizza a piccoli passi e in cui la cooperazione – al di là delle frontiere degli Stati membri del Consiglio d'Europa - , in particolar modo delle regioni e municipalità europee, svolge un ruolo chiave. I Principi direttivi costituiscono, in quanto visione d'una Europa integrata, un documento politico di riferimento per le molteplici azioni e iniziative d'assetto del territorio sul continente europeo e, in particolare, per la cooperazione transnazionale e internazionale. Le attività politiche d'assetto del territorio della Conferenza europea dei ministri responsabili dell'assetto del territorio (Cemat) in seno al Consiglio d'Europa rappresentano un'importante condizione per il perseguimento d'una integrazione armoniosa del continente europeo, nella misura in cui esse attirano l'attenzione sulla dimensione territoriale della politica di coesione sociale. L'adozione dei Principi direttivi per lo sviluppo territoriale duraturo del continente europeo, e il tenerne conto nelle decisioni relative all'assetto, contribuiscono nettamente

a facilitare la cooperazione nell'insieme dell'Europa e mirano a creare un'Europa regionalmente più equilibrata e più duratura.

**Tabella 1**

**L'Europa paragonata alle altre regioni del mondo**

**Tabella 2**

**PIL reale pro capite in \$ – Parità di potere d'acquisto 1997**