



Congress of Local and Regional Authorities of Europe
Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

PRIMA SESSIONE

(Strasburgo, 31 maggio - 3 giugno 1994)

RACCOMANDAZIONE 7 (1994)¹

**SULLE PROSPETTIVE DELL'ASSETTO TERRITORIALE
NELLA NUOVA EUROPA**

¹

Discussione da parte della Camera delle regioni il 3 giugno 1994 e adozione dalla Commissione permanente a nome del Congresso il 3 giugno 1994 (cfr. doc. CPR (1) 2 Parte I, Rac., bozza di Raccomandazione presentata dal Sig. A. Ramos).

IL CONGRESSO.

**in seguito alla proposta della Camera delle regioni
(e dopo aver preso nota del parere della Camera dei poteri locali),**

I. Avendo preso nota della relazione presentata dal Sig. Ramos a nome del Gruppo di Lavoro "Assetto territoriale", concernente "Le prospettive dell'assetto territoriale nella nuova Europa",

II. Ricordando le precedenti risoluzioni sull'assetto territoriale, le politiche di sviluppo regionale e le azioni delle istituzioni europee, i lavori dell'Assemblea parlamentare, della Conferenza europea dei ministri responsabili dell'assetto territoriale (CEMAT), segnatamente lo Schema e la Carta europea dell'assetto territoriale, nonché la Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo;

III. Ritenendo

1. che l'assetto territoriale costituisce uno strumento che permette ai pubblici poteri di creare condizioni di vita e di lavoro adeguati agli esseri umani;

2. che l'assetto territoriale, organizzando e sviluppando l'ambito di vita del singolo nel suo ambiente urbano, periferico o rurale, è un'attività che determina l'avvenire dei generi di vita e dell'organizzazione delle sue comunità urbane;

3. che l'assetto territoriale nelle varie fasi della sua ideazione e della sua messa in opera può essere portato avanti soltanto con l'attiva partecipazione dei cittadini interessati e dei loro organismi di rappresentanza, segnatamente a livello regionale e locale, livello che, ai sensi della Carta europea dell'assetto territoriale, rappresenta la struttura più idonea per la realizzazione di una politica di assetto territoriale;

IV. Constatando che l'assetto territoriale nella nuova Europa è attualmente in un contesto geopolitico e socioeconomico profondamente mutato e dovrebbe essere retto da nuovi orientamenti e da nuovi obiettivi. La costruzione di quest'Europa deve tener conto delle sfide connesse con la nuova organizzazione socioeconomica e dei problemi posti dalla situazione dei paesi dell'Europa orientale e del Bacino mediterraneo;

V. **Raccomanda**

i. alle autorità nazionali:

a. di riconoscere il ruolo e la funzione dell'assetto territoriale nell'insieme delle politiche nazionali mirate al risanamento economico e di rafforzare i servizi competenti, per permetter loro di assumere più facilmente il loro ruolo di coordinatori delle politiche nazionali settoriali;

b. di riconoscere che le politiche nazionali di assetto territoriale devono esser integrate nell'ambito di una riflessione di dimensione europea, che consenta il coordinamento dei vari obiettivi nazionali e la definizione degli orientamenti comuni per lo sviluppo spaziale, come accennato nello Schema europeo dell'assetto territoriale della CEMAT e nella relazione "Europa 2000" della Commissione dell'Unione europea;

c. di tenere conto nella definizione delle politiche di assetto territoriale a livello regionale e locale degli orientamenti in materia, riprodotti in allegato;

- d. di definire chiaramente le competenze in materia di assetto territoriale e di dotare le regioni, in questo processo di chiarimento, delle strutture, delle competenze e dei mezzi necessari per permetter loro di avviare attività operative in questo settore;
- e. di creare adeguati meccanismi di coordinamento, di comunicazione e di informazione fra le autorità locali e regionali;
- f. di ideare politiche di assetto territoriale basate sul principio della partecipazione, della solidarietà e della sussidiarietà, senza dimenticare il necessario riferimento a dati globali;
- g. di promuovere e facilitare la cooperazione fra regioni sul problema dell'assetto territoriale, tanto a livello nazionale, che europeo, per mettere in pratica il principio di sussidiarietà e sviluppare in tal modo dei rapporti di solidarietà e di collaborazione (partnership) interregionale;
- h. di considerare l'assetto territoriale delle regioni di frontiera come prioritario nell'ambito delle loro politiche di sviluppo regionale e di ridurre gli ostacoli giuridici e amministrativi che intralciano la messa in opera di una vera politica di assetto territoriale in dette regioni;
- i. di elaborare strategie di assetto territoriale al corrispondente livello di competenza;
- j. negli Stati in cui l'assetto territoriale costituisce una competenza a livello centrale, di concepire la definizione delle loro politiche di assetto territoriale secondo il principio della sussidiarietà, con la partecipazione delle regioni;
- k. di far ricorso, durante l'elaborazione delle strategie di sviluppo territoriale, alle tecniche offerte dalla ricerca prospettiva, quali l'elaborazione degli scenari; di mettere a disposizione delle regioni i mezzi necessari per partecipare a questi lavori, di approfittare delle nuove tecnologie, e in particolare della telerilevazione, che offrono nuove possibilità di elaborazione di progetti cartografici;
- k. di creare istituti di ricerca sull'assetto territoriale che siano integrati in una rete europea di cooperazione tecnica;
- ii. **alla Commissione dell'Unione europea:**
 - a. di promuovere e di approfondire i suoi lavori dedicati all'assetto territoriale alle soglie del 2000, e di effettuare dei lavori in stretto contatto con le autorità competenti in materia all'interno degli stati e di tenere conto degli orientamenti generali per la pianificazione del territorio, riprodotti in allegato;
 - b. di consultare il Comitato delle regioni e di informare il CPLRE sui vari progetti riguardanti l'assetto territoriale nell'Unione europea;
 - c. di creare le strutture di lavoro necessarie per garantire una cooperazione su basi regolari con il Consiglio d'Europa, e in particolare con il CPLRE, affinché questi lavori tengano debitamente conto, da un lato, del dialogo con i rappresentanti dei livelli locale e regionale e, dall'altro, dei parametri della nuova Europa;
 - d. di concedere maggior importanza all'assetto delle regioni di frontiera all'interno e all'esterno del proprio territorio e di elaborare progetti di realizzazioni in tal senso, segnatamente per quanto concerne l'Europa orientale e i paesi del sud del Mediterraneo;

iii. al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa

- a. di riservare la debita priorità all'assetto territoriale e all'ambiente nel programma intergovernativo di attività e di garantire, nelle sue strutture di lavoro, un ruolo adeguato ai rappresentanti delle regioni;
- b. di far sì che le attività in questo settore siano ideate in modo tale da essere operative, per poter contribuire direttamente a corrispondere ai nuovi bisogni socioeconomici degli Stati membri del Consiglio d'Europa;
- c. di incaricare il Segretario Generale di rafforzare il meccanismo di consulenza con la Commissione dell'Unione europea nel campo dell'assetto territoriale e in campo ambientale, in vista di garantire la complementarità dei lavori;
- d. di incaricare il Comitato competente di esaminare le possibilità di creare un'Accademia europea di assetto territoriale - che poggi sugli istituti esistenti - incaricata di raccogliere le informazioni necessarie all'elaborazione dei documenti di riferimento per quanto concerne l'assetto spaziale dell'Europa e in grado di produrre ad esempio una cartografia computerizzata o un atlante analitico dello sviluppo regionale;
- e. di mettere a disposizione delle regioni frontaliere europee un "Centro di assistenza e di informazione per la promozione della cooperazione transfrontiera", che andrebbe creato nello spirito della messa in opera della Dichiarazione di Vienna;
- f. di trasmettere la presente Risoluzione al CDLR, al CDPE (e al nuovo Comitato direttivo per l'assetto territoriale);

iv. alla Conferenza europea dei ministri responsabili dell'assetto territoriale (CEMAT):

- a. di creare una "Tribuna paneuropea di assetto territoriale", comprendente i rappresentanti dei governi, dei parlamenti e delle regioni della Grande Europa e le istituzioni specializzate dei suoi paesi membri, nonché dei suoi paesi vicini, al fine di:
 - procedere ad una valutazione delle sue 10 sessioni ministeriali dal 1970 al 1994 e di farne un bilancio;
 - elaborare in comune i grandi orientamenti dello sviluppo regionale corrispondenti alle sfide del XXI secolo;
- b. di rivedere la Carta europea dell'assetto territoriale, così com'è previsto al suo articolo 25, in vista di adeguare questo testo al nuovo contesto socioeconomico e politico europeo, associandovi parallelamente i rappresentanti delle regioni europee;
- c. di aggiornare lo Schema europeo di assetto territoriale e di ampliarlo ai nuovi Stati membri del Consiglio d'Europa;
- d. di impostare un dialogo operativo con la Conferenza dei Ministri europei incaricati delle questioni ambientali per poter razionalizzare le loro attività e armonizzare i loro rispettivi lavori;
- e. di rafforzare le competenze delle regioni mediante una politica decentralizzata di assetto territoriale;

f. di tener conto per le sue future attività degli orientamenti generali in materia di assetto territoriale, riprodotti in Allegato;

v. **all'Assemblea parlamentare:**

a. di avviare un lavoro di riflessione sulla messa in opera di una politica di assetto territoriale ai livelli locale e regionale nella Nuova Europa e in particolare sul suo contributo alla coesione e alla stabilità sociale, economica e culturale del continente;

b. di stabilire, in collaborazione con il CPLRE, un programma di azioni concrete di cooperazione transfrontaliera;

c. di partecipare all'organizzazione di una "Tribuna paneuropea di assetto territoriale";

d. di appoggiare il progetto di creazione di un'Accademia o di un Istituto di assetto territoriale europeo.

- 6 -

ALLEGATO**ORIENTAMENTI PER L'ASSETTO TERRITORIALE
NELLA GRANDE EUROPEA****I. Il contesto socioeconomico e geopolitico****I.a. Incidenze del nuovo contesto socioeconomico**

Per definire le politiche di assetto territoriale nella nuova Europa, bisogna innanzi tutto tener conto delle grandi trasformazioni socioeconomiche legate alla comparsa delle nuove tecnologie e all'internazionalizzazione dell'economia nel mondo occidentale. Tra i fattori determinanti da prendere in considerazione, possiamo citare:

- i. il problema posto dalla graduale scomparsa delle basi economiche industriali e la parallela evoluzione verso l'economia dei servizi e la società dell'informazione;
- ii. la comparsa della disoccupazione strutturale e del lavoro precario ai posti di lavoro abitudinari o di servizi personali e, parallelamente, il fatto che i cittadini europei manchino della formazione e dell'istruzione necessarie per poter accedere ai posti di lavoro generatori di forte valore aggiunto;
- iii. il problema dell'invecchiamento della popolazione europea e della sovrappopolazione del terzo mondo, con le pressioni migratorie che ne conseguono;
- iv. il ruolo sempre più rilevante delle grandi regioni urbane in quanto centri dell'attività economica della nuova società dell'informazione e, simultaneamente, il verificarsi di una crisi urbana, cioè a dire sempre più gravi disuguaglianze di condizioni nelle metropoli europee;
- v. la sempre maggior competenza tra città, regioni e territori per attrarre gli investimenti di capitali;
- vi. la presa di coscienza della dimensione mondiale dei problemi ambientali;
- vii. la sempre maggior importanza della crescita economica degli attivi immateriali, quali il "Know-how", i processi d'informazione e la capacità di organizzazione, per poter adeguarsi a un mondo in piena mutazione.

I.b. Incidenze del nuovo contesto geopolitico

L'assetto territoriale deve tener conto della nuova situazione geopolitica dei paesi dell'Europa orientale e del Bacino mediterraneo.

Le tensioni nell'Europa orientale

L'evoluzione delle economie pianificate dell'Europa orientale verso l'economia di mercato richiede in particolare che si tenga conto dei seguenti problemi nell'assetto del territorio europeo:

- i. dal punto di vista economico, la diminuzione della produttività, l'alta percentuale di popolazione nel settore primario e secondario, la concentrazione geografica dei posti di lavoro statali e, di conseguenza, la concentrazione dei forti tassi di disoccupazione;
- ii. dal punto di vista fisico, l'insufficienza delle infrastrutture dei trasporti e il degrado ambientale;
- iii. dal punto di vista sociale, le tensioni in aumento e la crescente polarizzazione che rischiano di raggiungere dimensioni preoccupanti e il notevole squilibrio tra est e ovest dell'Europa che rischia di causare movimenti migratori di proporzioni rilevanti verso l'Unione europea;
- iv. il fatto che questi paesi abbisognino di risorse economiche, tecnologiche e di un'organizzazione che permettano loro di fronteggiare la loro ristrutturazione sociale, politica ed economica. L'Unione europea dovrà sforzarsi di appoggiare il processo di adeguamento al mercato nel quale sono entrate le economie di questi paesi, rispettando l'impegno a finanziare le azioni strutturali che è già stato contratto dai suoi membri attuali (al Consiglio europeo di Edimburgo).

Le tensioni nel Mediterraneo

L'assetto territoriale europeo presuppone inoltre di prendere in considerazione la situazione dei paesi del nord Africa, e il rafforzamento delle politiche di integrazione dei paesi dell'Europa meridionale, che sono i paesi dell'Unione meno favoriti.

- i. I paesi dell'Europa meridionale hanno ancora tassi di reddito pro capite e un livello infrastrutturale inferiori alla media europea. Le politiche di assetto territoriale europeo dovranno continuare a contribuire all'eliminazione di questi squilibri all'interno dell'Unione europea.
- ii. La situazione economica e politica nell'Africa del nord pone problemi estremamente gravi di migrazione massiccia verso l'Unione europea, segnatamente per paesi d'immigrazione quali la Spagna, l'Italia e la Francia.
- iii. Le migrazioni massicce dall'Africa del nord verso le grandi metropoli europee potrebbero avere notevoli ripercussioni sulla tutela ambientale, l'economia, la coesione sociale e la stabilità politica. Le grandi regioni urbane, in cui l'era postindustriale determina gravi disuguaglianze, risconteranno l'aggravarsi di questi problemi.
- iv. L'assetto territoriale su scala europea dovrà quindi contribuire a ridurre le disparità economiche fra l'Europa e il Nord Africa.

II. Prospettive e bisogni dell'assetto territoriale nella nuova Europa

Tenendo conto dei cambiamenti sopracitati, le grandi linee dell'azione da realizzare nell'ambito dell'assetto territoriale europeo sono, in particolare, le seguenti:

- i. ridefinizione e riassetto delle politiche nazionali e regionali di sviluppo economico e di assetto territoriale, in base al concetto di sviluppo duraturo;
- ii. prosecuzione di lavori che, come quelli della Commissione dell'Unione europea, tramite la relazione Europa 2000, affrontano questioni settoriali a carattere economico, sociale o ecologico, in particolare, nella prospettiva dell'assetto territoriale dello spazio europeo;

iii. disamina delle conseguenze dell'intervento dei fondi strutturali e delle altre politiche e strumenti comunitari sulle regioni europee.

Gli obiettivi e gli orientamenti dell'assetto territoriale europeo devono essere i seguenti:

- i. sviluppo equilibrato delle regioni europee, riducendo le disparità esistenti sul piano economico, ecologico, dei trasporti, dei servizi e degli impianti urbani, e garantendo di conseguenza l'uguaglianza delle possibilità e la coesione sociale sul continente europeo;
- ii. instaurazione di un sistema urbano decentralizzato e policentrico che svolga le funzioni di rilevanza nazionale ed europea, ad esempio nei settori socioeconomico, culturale, scientifico e tecnologico;
- iii. creazione di reti di trasporti e di comunicazione che effettuino collegamenti tra i centri urbani di livello europeo e che rafforzino la struttura urbana policentrica e decentralizzata fino al livello regionale e subregionale. Per realizzare queste reti bisognerà tener conto delle conseguenze sull'ambiente. E' comunque essenziale rafforzare soprattutto i collegamenti con le regioni periferiche;
- iv. tutela delle risorse naturali per le future generazioni, con la messa in atto di provvedimenti di compensazione economica per la conservazione di dette risorse;
- v. miglioramento della qualità della vita nei centri urbani;
- vi. definizione di una politica di formazione e di educazione che funga da punto di partenza per le politiche di sviluppo economico territoriale ed urbano;
- vii. definizione di politiche di creazione di infrastrutture dei trasporti e delle comunicazioni, nonché scambi d'informazioni, tenendo conto del fatto che l'esistenza di queste reti rappresenta un fattore fondamentale per la localizzazione dell'attività economica;
- viii. definizione di politiche di ricerca e di innovazione tecnologica, di produzione e di metodi, di qualificazione della manodopera, di creazione di reti locali d'innovazione e di ricollegamento a reti mondiali, di creazione di strutture di sostegno, ecc.;
- ix. negli interventi dei Fondi strutturali europei, sempre maggior presa in considerazione dei dettami di una politica spaziale e regionale. Bisognerà garantire l'armonizzazione tra lo sviluppo economico e la pianificazione spaziale;
- x. adozione di politiche di sviluppo urbano che consentano di ridurre gli squilibri territoriali. Il mercato non può svolgere in questo caso lo stesso ruolo regolatore che svolge negli altri settori dell'economia giacché il capitale investito dev'essere immobilizzato per lunghi periodi e in quanto gli investitori privati sono di conseguenza nell'impossibilità di condurre a termine lo sviluppo in interi settori in cui le condizioni che determinano la redditività sono imprevisibili;
- xi. organizzazione e intensificazione della cooperazione transfrontaliera tra i paesi, le regioni, e - a livello dell'Unione europea - all'interno e all'esterno delle sue frontiere;
- xii. eliminazione degli ostacoli alla costruzione di reti transeuropee, dovuti alla frammentazione delle procedure di creazione e di gestione delle infrastrutture.

Ricerche prospettive e miglioramenti istituzionali da realizzare:

- i. rafforzare le strutture decisionali politiche decentralizzate a livello regionale, per facilitare l'attuazione delle politiche di assetto territoriale a questo livello;
- ii. effettuare lavori che consentano di disporre in permanenza di informazioni particolareggiate e aggiornate, ad esempio, sui dati basilari riguardanti la geografia, la popolazione, le attività economiche, le infrastrutture e i programmi di cooperazione e di concertazione tra le regioni e le amministrazioni. Questi lavori saranno il punto di partenza per l'elaborazione delle politiche di assetto territoriale;
- iii. realizzazione di un'analisi comparata dei vari sistemi europei di assetto territoriale, in una prima fase tramite una rete di istituzioni che si occupano di ricerca nel campo dell'urbanistica e, in una seconda fase, tramite una futura accademia europea dell'assetto territoriale, incaricata di raccogliere informazioni sullo sviluppo urbano e regionale;
- iv. organizzazione e intensificazione di scambi di esperienze legislative in materia di assetto territoriale tra le regioni e gli Stati membri del Consiglio d'Europa, in vista di creare un "corpus" giuridico che definisca gli strumenti per la messa in opera, il follow-up e il controllo della politica di assetto territoriale.

