



***Piano urbanistico provinciale***

**Allegato F**

**MATERIALI DI SUPPORTO PER LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE**

**II - TEMI E DOCUMENTI**



## Sommario

### Temi

1. Pianificazione del paesaggio e "governance" territoriale
  - 1.1 La conservazione del paesaggio e del patrimonio culturale-naturale
  - 1.2 Riaffermare il ruolo del paesaggio come fattore di sviluppo locale e risorsa competitiva
  - 1.3 Le missioni della pianificazione rispetto alla questione ambientale
  - 1.4 Coniugare l'unitarietà con le differenze e le specificità
  - 1.5 Specialità e integrazione della tematica paesistica
2. Dall'identità al piano
  - 2.1 Identità e territorio
  - 2.2 Identità e territorio: lo stato della riflessione in corso

### Documenti

Premessa. Le linee di tendenza a livello europeo

- Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente
- Convenzione europea del paesaggio, Firenze 20 ottobre 2000
- Schema di sviluppo dello spazio europeo, Potsdam 10 - 11 maggio 1999 (estratto)



## TEMI

### 1. Pianificazione del paesaggio e "governance" territoriale

#### 1.1 La conservazione del paesaggio e del patrimonio culturale-naturale

Per ripensare le ragioni attuali della tutela paesistica non si può evitare di prendere atto che un doppio movimento culturale ha negli ultimi decenni portato alla dilatazione spaziale del principio di conservazione e al riconoscimento del suo carattere intrinsecamente innovativo.

Il primo movimento è consistito in uno spostamento progressivo delle istanze conservative dagli oggetti ai sistemi di relazioni, dai fatti ai contesti, dalle "isole" agli "arcipelaghi". Esso ha trovato espressione nel campo della conservazione della natura (Ced-Ppn, 2001) sulla base della constatazione che le politiche tradizionali di conservazione riservate a singole specie o aree protette non sono sufficienti nei confronti degli attuali processi di degrado e devastazione ambientale, in particolare la perdita di biodiversità (Lucn 2003, 2004) determinata o accelerata dai processi di frammentazione ecosistemica e di disgregazione territoriale connessi alla dispersione insediativa e infrastrutturale. Ancora più esplicita è stata la Convenzione europea del paesaggio che ha sancito l'obbligo di estendere tale tutela a tutto il territorio, riguardando "sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della quotidianità, sia i paesaggi degradati", consacrando così una concezione palesemente assai diversa da quella che tuttora ispira gran parte delle legislazioni di tutela e che trova la sua massima espressione nei criteri con cui l'UNESCO riconosce i "paesaggi culturali" degni di entrare nel Patrimonio mondiale dell'umanità (Iccrom, 1998). Uno spostamento di particolare rilievo per l'Italia, dove già la legge n. 431 del 1985, quindici anni prima della Convenzione, aveva esteso l'obbligo di tutela paesistica ad un ampio ventaglio di categorie di beni naturali e culturali, complessivamente coprenti circa la metà del territorio nazionale.

Il secondo movimento, strettamente connesso al primo, concerne il significato del concetto di conservazione e il suo rapporto con l'innovazione e coi processi di sviluppo. Anche questo movimento si è manifestato dapprima nel campo della conservazione della natura, in cui si è registrata l'inscindibilità dei problemi ambientali da quelli dello sviluppo economico e sociale, della povertà e della privazione, della sopraffazione politica, economica e culturale, dell'esclusione e dei diritti d'accesso alle risorse (in primo luogo l'acqua): la stessa immane tragedia dello "tsunami" ha messo in evidenza come il mancato sviluppo civile o forme distorte di sviluppo turistico possano centuplicare i danni delle catastrofi naturali. In forme meno tragiche ma non meno pervasive, il degrado e la distruzione del patrimonio paesistico esibiscono ovunque l'interdipendenza coi processi economici: la conservazione dell'articolato patrimonio paesistico europeo (e soprattutto la riqualificazione delle aree degradate) non può fare a meno di politiche attive nel campo dell'agricoltura, degli insediamenti e delle infrastrutture. In sostanza l'evidenza empirica ha brutalmente costretto a rimettere in discussione quella contrapposizione tra conservazione e sviluppo ("i limiti dello sviluppo" denunciati dal gruppo Meadows nel 1972) che aveva nei decenni precedenti guidato la critica radicale dei modelli dominanti di sviluppo: una contrapposizione che



sarebbe tuttora stolto sottovalutare (basta pensare all'importanza degli accordi di Kyoto per controllare il "global change") ma che rischia di lasciare in ombra l'esigenza di rapporti più articolati e complessi tra conservazione e sviluppo.

E' alla luce di questi rapporti che vanno cercate oggi le ragioni della conservazione. Il passaggio cruciale concerne il rapporto tra conservazione e innovazione: sul piano teorico, la conservazione è inscindibile dall'innovazione, nel duplice senso che la vera conservazione presuppone sempre una certa tensione innovativa (anche soltanto in termini di nuove attribuzioni di senso); e che simmetricamente ogni vera innovazione propone alla società contemporanea un impegno conservativo nei confronti dei sistemi di valori esistenti. La produzione di nuovi valori non può disgiungersi dalla rielaborazione continua di quelli già esistenti. Ma, se le nuove concezioni della conservazione (del paesaggio, della natura, del patrimonio) si vanno consolidando sul piano dei principi e degli orientamenti internazionali, occorre riconoscere che esse sono tuttora fortemente contraddette sul piano delle politiche e delle pratiche sociali. E' su questo piano che la cultura tecnica e scientifica deve ora portare l'attenzione.

## **1.2 Riaffermare il ruolo del paesaggio come fattore di sviluppo locale e risorsa competitiva**

Il paesaggio non può non essere pensato come una risorsa fondamentale per la vita e lo sviluppo delle comunità locali: come afferma esplicitamente la Convenzione europea del paesaggio, il paesaggio va infatti riconosciuto "giuridicamente in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento delle loro identità". E' nel paesaggio e nei suoi processi evolutivi che vanno ritrovate le radici del nostro futuro, i nessi identitari che legano la gente ai luoghi, le carte strategiche da giocare nelle reti di scambio, di produzione e di comunicazione che espandono la competizione a livello globale. La riconsiderazione in chiave innovativa della conservazione vale per tutto il patrimonio culturale, chiamato sempre più ad esercitare il ruolo di motore dello sviluppo locale sostenibile, soprattutto a fronte di processi di declino ed emarginazione. Si registra un crescente consenso sull'idea che "il patrimonio costituisce una risorsa locale che non trova la sua ragion d'essere che nell'integrazione con le dinamiche dello sviluppo" (De Varine, 2002). La valorizzazione del paesaggio e del patrimonio culturale non ha senso compiuto che come valorizzazione del territorio, in rapporto ai "disegni territoriali" (per usare le parole di Emilio Sereni, 1961) delle comunità che lo abitano e continuamente rielaborano. Non a caso la Convenzione europea richiama la necessità di fare costante riferimento, anche nella valutazione dei paesaggi, alle percezioni e "ai valori che sono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate".

Un rapporto di importanza cruciale ma nel contempo ambiguo e complesso, che sconta la perdita dei referenti tradizionali, con la scomparsa del mondo rurale arcaico in cui erano in gran parte insediati, lo sradicamento e la disgregazione delle comunità locali, travolte dai processi d'industrializzazione e di "modernizzazione", la de-territorializzazione di molte dinamiche economiche e sociali. La mobilità e il nomadismo che crescentemente caratterizzano la società contemporanea allentano od erodono i legami della gente coi luoghi, mentre i nuovi "sistemi territoriali locali" stentano ad aggregarsi attorno a riconoscibili ipotesi di sviluppo endogeno ed



autogestito. Le soggettività territoriali, cui fare riferimento per la valorizzazione integrata e conservativa del patrimonio, non sono quindi un dato, ma l'esito, incerto e mutevole, di processi in corso.

D'altra parte, se il paesaggio può essere pensato come fondamento delle identità locali, la sua conservazione non può che caricarsi di tutte le ambiguità e le contraddizioni che avvolgono il concetto stesso di identità territoriale e i suoi rapporti con lo spazio e col tempo. Nell'accezione corrente, il concetto di identità è strettamente legato a quelli di permanenza, di durata, di stabilità nel tempo e di definizione e riconoscibilità spaziale. Entrambi questi rapporti sembrano oggi messi in discussione. Sembra sempre più difficile rintracciare nei territori della contemporaneità i nessi duraturi con le popolazioni che li hanno plasmati nei secoli o nei millenni. Nessi che sono in continua evoluzione, come le configurazioni identitarie che ne conseguono: "non vi è un'identità, ma un susseguirsi di identità" (Raffestin, 2003). Non solo perché i violenti processi di de-territorializzazione della modernità (in particolare la diffusione urbana e la proliferazione infrastrutturale) hanno cancellato o sepolto le precedenti matrici identitarie, ma anche perché la semisfera collettiva, che costantemente influenza la produzione del territorio, muta in funzione delle dinamiche del contesto e delle attese e dei progetti di sviluppo (come avviene tipicamente nelle aree turistiche). Il territorio di riferimento cambia quindi continuamente, conservando tracce più o meno riconoscibili delle precedenti fasi produttive, sotto forma di immagini, memorie o connessioni ideali.

### **1.3 Le missioni della pianificazione rispetto alla questione ambientale**

La principale sollecitazione concerne la *missione di orientamento strategico* e "visionario": la pianificazione territoriale - ed in particolare la pianificazione che si misura con i problemi del paesaggio e dell'ambiente alla scala di "area vasta"- non può evitare di tenere conto della complessificazione dei processi di "governance" e dell'esigenza crescente di rivolgersi ad un'ampia platea di soggetti relativamente indipendenti ed operanti sul medesimo contesto territoriale, nei confronti dei quali le forme di comando diretto devono cedere a forme più o meno efficaci di "stewardship" e cooperazione. Ciò trova riscontri (non senza incertezze e confusioni) nell'evoluzione del quadro istituzionale, ma anche nelle istanze partecipative riguardanti le comunità e gli attori locali e nella ridefinizione dei rapporti pubblico/privato nella produzione delle politiche territoriali. L'esigenza della pianificazione strategica è accentuata dall'incertezza degli scenari previsionali, dalla trans-scalarità delle dinamiche da controllare, dalla crescente importanza del governo locale e dei processi bottom-up, della partecipazione e dell'autogestione ai fini dello sviluppo sostenibile delle realtà locali.

Ma, sebbene nei piani più recenti si possa notare il crescente rilievo accordato alla missione strategica della pianificazione, essa sembra destinata a convivere con la *missione più direttamente "regolativa"*. La pianificazione deve infatti rispondere sempre più ad esigenze di controllo di sistemi e dinamiche complesse, che spostano a scala sovra-locale i problemi della regolazione dei processi di trasformazione. Tali esigenze sono accentuate dallo "scaling up", dal salto di scala di molti dei problemi ambientali e paesistici, per effetto della globalizzazione e dell'aumento delle interdipendenze. Ambiente e paesaggio hanno bisogno di regole, che assicurino



la reciproca coerenza delle azioni modificatrici sia tra i diversi livelli di governo, sia tra i diversi settori d'intervento, sia tra i diversi operatori pubblici e privati.

L'esercizio della funzione regolativa nei nuovi orizzonti pluralistici e cooperativi richiede non solo importanti innovazioni sul piano propriamente normativo ma anche un significativo rafforzamento della *missione conoscitiva*, valutativa e argomentativa, con la quale si giustificano le scelte di tutela e d'intervento, si evidenziano le poste in gioco e si "informano" adeguatamente i dialoghi interattivi tra i diversi soggetti interessati.

A questo proposito è interessante osservare, nell'esperienza non solo italiana dell'ultimo decennio, come allo sviluppo degli orientamenti strategici si sia accompagnata la crescita d'interesse per l'interpretazione "strutturale" del territorio. Alcune legislazioni regionali hanno già da tempo previsto che ogni atto di pianificazione rispetti le "invarianti strutturali" (vale a dire gli elementi di lunga durata che connotano il territorio e ne tramandano l'identità) e gli "statuti dei luoghi", intesi come insiemi di regole costitutive su cui si è consolidato storicamente il consenso sociale. Il riconoscimento di queste regole costitutive - anche con l'ausilio di nuovi strumenti investigativi, come i "racconti identitari", le "biografie territoriali" e l'interpretazione strutturale del territorio, che raccolgono e sintetizzano una pluralità di letture disciplinari, da quelle geologiche a quelle biologiche, antropologiche, storiche e culturali - ha trovato già non poche applicazioni. L'esperienza fatta indica che esso (lungi dal potersi confondere con la pianificazione strategica) costituisce un ponte assai utile tra i due versanti - quello strategico e quello regolativo - in cui il piano è chiamato a svolgere le sue missioni.

#### **1.4 Coniugare l'unitarietà con le differenze e le specificità**

Sebbene le nuove concezioni della conservazione allargata a tutto il territorio abbiano avuto l'autorevole riconoscimento della Convenzione europea del paesaggio, esse hanno trovato finora scarso e contraddittorio riscontro nelle politiche concrete, soprattutto nel nostro paese. Se infatti il nuovo Codice allarga implicitamente la considerazione dei "beni paesaggistici" a tutto il territorio (o più precisamente a tutti i beni individuati dai piani paesaggistici, anche non compresi tra quelli "di notevole interesse pubblico" o tra quelli rientranti nelle categorie corrispondenti a quelle già tutelate ai sensi della legge Galasso: articolo 134), questa dilatazione sembra lontana dalle pratiche correnti e dalle tradizioni di tutela. Non è un caso che anche nel Codice si faccia esclusivo riferimento ai "beni culturali" e ai "beni paesaggistici" quali oggetti distinti di tutela e mai ai sistemi di relazioni che li legano strutturando il territorio. La cosa non stupisce: l'idea che l'opzione conservativa debba allargarsi all'intero territorio sembra, in realtà, fragile e perdente di fronte alle minacce e ai rischi incombenti, come tipicamente in Italia le aggressioni dilaganti dell'abusivismo (incoraggiato dai ricorrenti condoni) o la svendita dei beni pubblici (accelerata dai contestati provvedimenti legislativi degli ultimi anni). L'urgenza dell'azione di difesa sembra a molti operatori della conservazione indurre più di ieri a concentrare gli sforzi sulle cose di maggior valore - come i monumenti, le aree naturali di maggior pregio, o i paesaggi di pregio eccezionale - o a cercare di "salvare il salvabile". Di qui la corsa disperata e comprensibile a cercare rifugio negli elenchi delle cose intoccabili, dei tesori non negoziabili.

Ma staccare i monumenti o le "bellezze naturali" o i "bei paesaggi" dal variegato mosaico di paesaggi umanizzati (pur frequentemente deturpati o sconvolti dalle trasformazioni recenti) che



costituisce il volto vero del nostro come di altri paesi europei, significa ignorare le ragioni profonde che stanno alla base dell'attuale domanda di qualità, il ruolo dei valori identitari e il radicamento territoriale delle culture locali, il rapporto costitutivo che lega la gente ai luoghi. Evitare questa spaccatura, d'altra parte, non vuol dire che si debba fare di ogni erba un fascio, negare il valore dei paesaggi eccezionali o il significato peculiare dei tanti impareggiabili paesaggi culturali che arricchiscono lo spazio europeo, stemperare l'azione di tutela nei paesaggi dell'ordinarietà, dell'anomia e del degrado che coprono ormai larga parte del territorio, ignorare il ruolo simbolico e comunicativo dei grandi "monumenti naturali" o delle emergenze spettacolari non solo nella cattura dei flussi turistici ma anche nella costruzione del consenso sociale sull'azione di tutela. Al contrario, allargare l'attenzione all'intero territorio è la strada obbligata per cogliere le differenze, diversificare l'azione di tutela, rispondere diversamente, nelle diverse situazioni, alla domanda di qualità: l'identità nasce dalle differenze.

### **1.5 Specialità e integrazione della tematica paesistica**

Come è avvenuto per varie tematiche ambientali, le esigenze di tutela del paesaggio hanno trovato risposta in provvedimenti legislativi, misure e politiche d'intervento di carattere "speciale". Sebbene la Convenzione europea esorti ad "integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche, e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio" (articolo 5d), le esigenze di specifica considerazione dei valori paesistici hanno finora sovrastato e schiacciato quelle dell'integrazione. Il nostro nuovo Codice si muove anzi lungo la linea della rischiosa distinzione tra *tutela e valorizzazione*, peraltro già introdotta a livello costituzionale ed orientata a dividere le competenze statali da quelle regionali (allo Stato la competenza esclusiva della "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", mentre la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali" è materia di legislazione concorrente tra Stato e Regioni). Sebbene non manchino, anche nel Codice, ripetuti richiami alla necessità di un'azione concorde tra Stato e Regioni, sembra evidente che esso lascia aperto il problema dei nuovi rapporti tra conservazione e sviluppo sostenibile.

Rapporti tanto più condizionanti quanto più la conservazione si allarga sul territorio interessando le aree e i sistemi della marginalità e dell'abbandono (quali misure di tutela potranno mai fermare lo sfacelo dei versanti terrazzati o la rudereizzazione dei villaggi montani in assenza di politiche d'investimento e di sostegno economico e sociale?). Rapporti tanto più importanti quanto più si intenda affrontare seriamente i problemi della *prevenzione* dei rischi e della messa in sicurezza del territorio, uscendo dalle logiche perdenti dell'emergenza e ponendo mano a politiche strutturali, che facciano i conti con la rilevanza oggettiva delle criticità idrogeologiche del paese, e con la fragilità e vulnerabilità di una larga parte del nostro patrimonio edilizio e infrastrutturale.

Nel nuovo Codice, alla distinzione tra tutela e valorizzazione si accompagna quella non meno rischiosa tra i "beni culturali" e i "beni paesaggistici" - che rispecchia anche la divisione tradizionale delle competenze ministeriali. Distinzione difficile da sostenere sul piano scientifico e culturale (alla luce delle nuove concezioni del patrimonio che si sono sopra richiamate, che tendono piuttosto ad abbattere le vecchie divisioni) e difficile da praticare sul piano applicativo. Anche questa distinzione sembra premiare l'attenzione per la "specialità" delle singole risorse a



scapito di quella per i sistemi di interazione e connessione che strutturano il paesaggio (come le reti ecologiche, le fasce di continuità paesistica, le trame di collegamento socio-culturali) e per i processi di frammentazione che ne minacciano la funzionalità o la sopravvivenza.

Queste distinzioni sembrano in sostanza prigioniere delle vecchie logiche della "separazione" spaziale come strategia di riduzione dei conflitti. Una strategia tuttora spesso imprescindibile (tipicamente nelle zone costiere e nelle fasce fluviali, in cui la separazione tra le aree da lasciare o restituire alla libera evoluzione delle dinamiche naturali e quelle utilizzabili dall'uomo svolge un ruolo irrinunciabile), ma che non può rispondere alle nuove esigenze della conservazione e dei suoi rapporti coi processi di sviluppo sostenibile. Nelle prospettive che si vengono delineando occorre "separare quando necessario e integrare ovunque possibile". Non si può negare che questa preoccupazione per le esigenze dell'integrazione pesi anche sulla scelta degli strumenti per la gestione e la pianificazione del paesaggio, che il nuovo Codice, sulla scia della legge n. 431 del 1985, ripropone con l'ambivalenza tra "piani paesaggistici e piani urbanistici-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici". L'esperienza ormai quasi ventennale delle regioni italiane induce ad andare oltre questa ambivalenza e a riconoscere che la considerazione delle interazioni complesse tra conservazione e sviluppo (e quindi anche tra interessi specifici e interessi generali del territorio) non può esaurirsi nell'ambito di uno strumento di piano o di singoli atti di governo. Essa concerne processi articolati di conoscenza, decisione ed attuazione che mettono in gioco una pluralità di soggetti istituzionali e di attori a vario titolo operanti sui territori interessati. La sfida dell'integrazione va affrontata sul terreno concreto di processi di "governance" territoriale basati sulla cooperazione responsabile e carichi di sensibilità ambientale, paesistica, storica e culturale. E' in questa direzione che si muove il nuovo PUP della Provincia autonoma di Trento.\*

---

\* Riferimenti

ANCSA (Associazione Nazionale Centri Storico Artistici), *Un contributo italiano alla riqualificazione della città esistente*, Gubbio, 1990.

Bagnasco A., 1994: *Fatti sociali formati nello spazio*, F. Angeli, Milano.

Barthes R., 1991 (1985), *L'avventura semiologica*, Einaudi, Torino.

CE (Consiglio d'Europa), 2000: *Convenzione Europea sul Paesaggio*. Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa, Firenze.

Ced-Ppn (Centro europeo di documentazione sulla pianificazione dei parchi naturali), 2001: *Il sistema nazionale delle aree protette nel quadro europeo*, ricerca convenzionata col Ministero dell'ambiente, Rapporto finale, Torino.

Dematteis G., 2003: *Il territorio come risorsa per lo sviluppo locale*, "Salone dello sviluppo locale", Provincia di Torino, Torino.

De Varine H., 2002: *Les racines du futur*, Asdic, Chalon sur Saone.

Gambi L., 1972: "I valori storici dei quadri ambientali", in *Storia d'Italia I, I caratteri originari*, Einaudi, Torino.

Gambino R., 1997: *Conservare innovare. Paesaggio, ambiente, territorio*. Utet, Torino.

iccrom (international center for the study of preservation and restoration of cultural property), 1998: *Management Guidelines for World Cultural Heritage Sites*, Iccrom, Rome.

iucn, Unione mondiale per la natura, 2003: Vth World Parks Congress: *Benefits Beyond Boundaries*, Durban, settembre 2003.

Meadows D.H. et al., 1972: *I limiti dello sviluppo*, Club di Roma, MIT, Mondadori, Milano.

Raffestin C., 1977: *Paysage et territorialité*, Cahiers de Géographie de Quebec, 21, 53-54.



## 2. Dall'identità al piano

### 2.1 Identità e territorio

Affrontare la questione identità e territorio non significa imboccare catene causali dirette e opposte che farebbero derivare la produzione del territorio dalla presenza di una identità solida e definita o al contrario la presenza di relazioni deterministiche, provenienti dai tratti paesaggistici di un luogo, capaci di produrre una specifica identità.

La questione è più complessa e problematica e ha a che fare con due costrutti processuali altrettanto fluidi quali l'identità ed il territorio.

Se è assodato che i membri di una comunità vivono sia il processo territoriale, che il prodotto di tale processo, è altrettanto vero che nel produrre territorio essi si automodificano (Raffestin). Le relazioni tra identità e territorio quindi sono multidimensionali e non definibili a priori, come plurali sono i territori e le identità che si possono incontrare in un determinato spazio geometrico.

Parlare dei rapporti tra identità e territorio significa mettere in relazione uno specifico spazio comunitario, a volte più simbolico che materiale, nel quale le pratiche, la memoria collettiva costruita dalla permanenza della comunità nel luogo, hanno permesso di consolidare un sentimento di appartenenza e definire un "noi" che differenzia dagli altri (Jolivet, Léna).

Questa relazione tra identità e territorio può risultare più stretta quando le comunità vivono spazi di "piccole" dimensioni, ovvero luoghi con alta densità sociale, nei quali sono possibili relazioni dirette tra i membri del gruppo e nei quali sia possibile soddisfare gran parte dei bisogni economici e sociali.

Come ricorda Castells (2004), l'identità è per le persone la fonte del senso e dell'esperienza. E' un processo di costruzione di significato fondato su un attributo culturale o su una serie di attributi culturali in relazione tra loro, che assume un'importanza prioritaria rispetto ad altre fonti di senso (es. ruolo). Ogni identità è una costruzione che usa alcuni materiali esistenti in un luogo ed in un determinato momento storico: la cultura, la storia, la religione, la lingua, il paesaggio, il territorio.

Ma questi elementi non sono l'identità e non bastano a costruire l'identità; essa è il risultato della rielaborazione di questi "materiali di base" e a sua volta la rielaborazione (la costruzione di senso) li ridefinisce.

Tutte le identità quindi sono costruite (Castells): l'importante è capire da chi, a partire da cosa, e per quale fine.

Ogni identità esiste in forma transitoria e cambia nel tempo, essa si costruisce in relazione alle altre (Barth), mantiene alcuni caratteri della tradizione, ma si trasforma.

I confini di una identità sono definiti dal gruppo sociale attraverso l'individuazione di tratti che i soggetti definiscono significativi, l'identità ha una natura "interazionale" e i suoi sono confini di senso e di regole.

Nell'epoca globalizzata, nella quale il locale interagisce volente o nolente con attori, flussi, modelli internazionali, è necessario individuare percorsi che trascendano le logiche polarizzanti, quasi automatiche, del "globalismo cannibale" o della "purezza etnica".



Si tratta di passare da una concezione verticale e bipolare (centro/periferia, esterno/interno, accettazione/rifiuto) ad una concezione decentrata e multideterminata delle relazioni socio-politiche, costruendo strategie per entrare ed uscire dalla modernità, approdando a culture ibride (Canclini).

La modernità non è il contrario della tradizione, ma la riformulazione, la riorganizzazione, il nuovo inquadramento della tradizione attraverso l'autocomprensione delle circostanze sociali nelle quali una comunità vive (Giddens). Il territorio locale quindi deve abbandonare l'idea di essere barriera, l'ultimo "fortino inespugnabile" di processi omologanti, deve farsi ponte per far transitare i materiali necessari alla costruzione di territori ed identità di relazione.

Il locale quindi deve affrontare la grande sfida di interagire con gli stimoli simbolici internazionali, a partire da posizioni proprie. Ogni luogo è il prodotto di identità, relazione e storia (Augè), cambiano le relazioni, evolve la storia, cambia l'identità o ne entrano altre, si trasformano i luoghi.

Ma in ogni luogo coesistono spesso più identità, che possono essere antagoniste, ma non escludenti, e tutte sono in trasformazione; esse hanno confini mobili dinamici, che cambiano, si modificano, vengono interpretati, ma non per questo si dissolvono o muoiono.

Nel relazionarsi le identità possono sviluppare relazioni di fiducia o nel caso della paura, data dall'asimmetria di poteri tra i gruppi sociali portatori di identità diverse, si possono attivare fenomeni di assimilazione o resistenza. Uno sviluppo locale deve individuare percorsi che non lo riconducano alla consolidata riproduzione di alternative bloccate quali la sottomissione dell'altro, la sottomissione all'altro, o la neutralità ed indifferenza (Todorov).

Nell'affrontare la questione dell'identità si deve rilevare la questione nodale del riconoscimento: l'identità esiste se viene riconosciuta, e allo stesso tempo viene creata da un gruppo sociale che vuole essere riconosciuto. Vi sono varie forme di identità prodotte nelle relazioni di potere tra gruppi ed istituzioni. L'identità può essere riconosciuta dall'alto o promossa dal basso (la cittadinanza). Castells parla di tre tipi di identità: l'identità legittimante, quella cioè riconosciuta dall'alto, dalle istituzioni politiche; l'identità di resistenza, messa in atto da un gruppo che intende essere riconosciuto, o che si sente minacciato; infine l'identità di progetto: costruita nel confronto e nella relazione.

Si apre quindi la complessa relazione tra identità e cittadinanza. Ragionare su territorio ed identità significa passare attraverso la questione della cittadinanza, del diritto alla democrazia, della giustizia.

La cittadinanza è il luogo nel quale si forma e si produce l'identità personale e collettiva come una pratica sociale che non solo agisce sui soggetti, ma che può anche essere agita. Invece di preoccuparsi delle condizioni di scelta, la politica deve occuparsi delle condizioni del riconoscimento e dell'autoriconoscimento, nel quale i cittadini hanno la possibilità di scoprire chi sono e non solo ciò che hanno. La collettività offre loro i mezzi per farlo. L'identità quindi diviene l'appartenenza ad un processo di appropriazione della propria identità. Nessun criterio formale definisce un'identità essa viene scoperta durante un percorso.



## 2.2 Identità e territorio: lo stato della riflessione in corso

La pianificazione urbanistica provinciale trasferisce alle comunità (di valle) e ai comuni ampie responsabilità nel governo del territorio ritenendo che il locale, facendo riferimento sulla valorizzazione della propria identità territoriale, possa autonomamente costruire scelte virtuose ed efficaci non solo "per sé", ma per l'intera comunità provinciale.

Questo approccio, che caratterizza la nuova fase della pianificazione territoriale in diverse regioni italiane, necessita di alcuni approfondimenti e precisazioni sia teoriche che operative in una realtà alpina come quella trentina.

Si tratta infatti di dare connotati più precisi a una serie di questioni che hanno come centro del "discutere" il concetto di identità e di territorio, ma che hanno profonde implicazioni sulle modalità con le quali le comunità si prendono carico responsabilmente del proprio e dell'altrui futuro.

Si ritiene che gli aspetti nodali da cui partire per esaminare efficacemente la questione siano quattro:

- l'identità del territorio;
- l'identità della comunità locale;
- la cittadinanza come forma di riconoscimento delle identità;
- il piano come occasione di cittadinanza e di riattivazione di processi identitari costruttivi.

**Identità del territorio.** Di identità del territorio si parla sempre più frequentemente: con ciò si intende riconoscere i caratteri di distinguibilità che rendono un luogo diverso da un altro. L'identità del territorio potrebbe essere più semplicemente definita "la storia nello spazio", o sinteticamente il territorio, qualora si abbandonasse definitivamente un concetto di territorio puramente geometrico (supporto spaziale neutro) e gli si attribuisca il significato proveniente dalle scienze geografiche e territoriali di sistema complesso costituito dalla interazione tra società ed ambiente.

Un territorio si distingue da un altro per essere posizionato in una determinata porzione della superficie terrestre, per essere dotato di peculiari caratteristiche fisiche (la geografia fisica), per le modalità con le quali le comunità in esso insediate si sono relazionate nel rapporto dinamico tra popolazione, luogo, risorse (geografia umana). Il risultato più immediato di tutto ciò si coglie nel paesaggio, ma un esame più profondo permette di individuare le logiche (territoriali) che sovrintendono (magari non visibili) le regole di trasformazione e di trasmissione, logiche che molte volte sono etero-centrate. Si pensi a come il territorio trentino non sia la risultante di sole logiche territoriali trentine, ma di finalità che spesso si originavano a Venezia o Vienna.

Quindi per identità territoriale si intende rafforzare un concetto già di per sé sinonimo di distinzione e di "personalità", in qualche modo ribadire che ciò che dà valore ad un luogo è la diversità, la distinguibilità, la non replicabilità, la non trasferibilità, in una parola: l'unicità.



**Identità della comunità locale.** Il concetto di identità territoriale non può assorbire e nascondere una questione diversa che è l'identità della comunità locale, ovvero quel qualcosa che da senso all'azione quotidiana, allo sguardo nel passato e all'impegno per il futuro e che è dato dal senso di appartenenza collettivo e dalla condivisione di determinati valori.

Va ribadito però che oggi le identità sono sempre più mobili e le appartenenze sempre più reticolari e che all'interno di una comunità insediata in un territorio distinguibile le identità sono multiple e la distinguibilità di quel territorio interagisce in maniera differenziata con le diverse identità presenti. L'identità poi non è statica, ma si scopre e si costruisce in base al progetto che la comunità ha di se stessa.

I materiali che servono per la scoperta costruzione dell'identità sono diversi: l'arte, la storia, la lingua, il territorio, ecc., ma le modalità con la quale i diversi materiali vengono aggiunti o scartati, rimaneggiati, cancellati, potenziati, dipende dal progetto a cui l'identità serve da supporto.

**Cittadinanza locale.** Per esistere le identità devono essere riconosciute senza essere ristrette e canalizzate in identità legittimanti (dall'alto), e senza essere costrette ad emergere in risposta ad una negazione: le identità di resistenza.

Essere cittadini significa appartenere ad una comunità politica (il comune, la provincia, la nazione) nella quale sono garantiti determinati diritti individuali; più recentemente la sfera dei diritti di cittadinanza si sta estendendo comprendendo per esempio il diritto all'ambiente (convenzione di Aarhus) ed i diritti alla uguaglianza e diversità come possibilità di costruire l'identità personale e collettiva.

La concezione di fondo che ha finora accompagnato la vita collettiva affonda le sue radici nell'idea di una società vista come un'associazione di individui che si costituisce per curare i propri interessi civili e che affida alla amministrazione pubblica il compito di occuparsi esclusivamente della sfera dei beni pubblici.

I beni pubblici se apparentemente sono ricondotti al concetto di beni comuni, in realtà sono spesso semplicemente dei beni "convergenti", il senso di appartenenza e il valore comune attribuito al bene è spesso secondario rispetto ad una pragmatica del contratto tra singoli, strumentalmente finalizzato alla convenienza di una gestione "pubblica" invece che comunitaria.

Ciò che è pubblico non è una categoria di beni universali, ma dipende da una comunità. È necessario quindi passare da una cittadinanza astratta - abito nel "comune di" e in quanto residente ho il diritto di eleggere i miei rappresentanti che faranno il piano territoriale o il piano forestale, avrò diritto di legnatico - ad una appartenenza che va oltre la sfera dei diritti ed entra in quella dei valori e del senso profondo di identità, nella quale la vicinanza, la condivisione di futuri, il senso del "noi" supera il senso dell'io e del te.

Nell'esercitare la cittadinanza si ricostruisce l'identità riconoscendo che ogni contesto culturale non va semplicemente accettato o rifiutato, ma necessita di una revisione critica: costruire identità significa riformare i contesti di senso, riformare le appartenenze, i valori fondativi, ricostruire cittadinanza in quanto coinvolgimento attivo nelle scelte decisionali.



**Pianificazione, identità, territorio.** Da più parti la riflessione sulla pianificazione territoriale ed urbanistica sembra far propria la transizione da un approccio alla razionalità del piano ad un approccio all'identità.

Il fatto che nel piano territoriale sia fondamentale realizzare l'inventario dei valori costitutivi l'identità del luogo (le invarianti), individuare le regole latenti e manifeste che hanno governato le trasformazioni territoriali assegna alla comunità locale un ruolo fondamentale.

Si tratta però di una assunzione di responsabilità che non necessariamente risulterà spontanea e desiderata e, qualora lo fosse, non necessariamente sarà sempre riconducibile alla volontà di costruire e consegnare alle generazioni future il territorio come bene comune incrementato di valore rispetto all'oggi.

Il nuovo piano territoriale di area vasta (o comunale) rappresenta un luogo privilegiato per rendere attiva la cittadinanza nel momento della costruzione delle scelte attraverso l'inclusione dei diversi soggetti nel tavolo delle trattative.

Sarà un tavolo che potrà promuovere collaborazioni (anche alla scala sovralocale) affrontando e componendo conflitti solo se saprà trovare un comune senso di appartenenza al territorio e una condivisione di valori nella costruzione del territorio come bene comune. Tutto ciò sarà possibile se riscoperta e costruzione di identità e riscoperta e costruzione del territorio attraverso il piano, come momento di cittadinanza attiva, potranno interagire.

**Risultati attesi: il piano come espressione del progetto locale di cittadinanza.** La nuova pianificazione territoriale alla scala comunale o di area vasta pone soprattutto una sfida culturale sul recupero, il rafforzamento, la costruzione di nuove competenze e responsabilità nei confronti del territorio locale e provinciale e delle comunità di abitati, in altre parole una sfida di sostenibilità territoriale e politica oltre che ambientale, sociale, economica.

Sostanzialmente la questione solleva una serie di domande:

- come rendere possibile che la trasformazione del territorio avvenga in maniera responsabile garantendo la riconoscibilità ed i valori del luogo?
- come procedere perché le comunità locali riscoprano ed elaborino regole di trasformazione che accrescano il valore del territorio?
- è possibile nella riscoperta e nella costruzione di identità locale individuare elementi per definire regole di gestione dei beni comuni?
- quali strumenti adeguati per promuovere forme di cittadinanza includente nella costruzione di un piano territoriale?

Dato il quadro di riferimento non si tratta di inventare ex-novo le modalità di operare, ma di ridare senso agli strumenti di pianificazione, legando sviluppo locale e responsabilità territoriale in un progetto condiviso.



## DOCUMENTI

### **Premessa. Le linee di tendenza a livello europeo**

Nel corso del processo di unificazione europea e di armonizzazione economico-finanziaria dell'Unione europea, sono stati prodotti numerosi scenari territoriali dello sviluppo. In questo percorso i primi elementi di quello che in seguito diventerà lo "schema spaziale di sviluppo" hanno consegnato ai diversi Stati alcune immagini del futuro dell'Europa, spesso non coincidenti e ritagliate schemi operativi e logici diversificati. Negli ultimi anni, rispetto a questo tema, si sta registrando una limitata convergenza nel settore della pianificazione regionale, per il duplice motivo dell'accresciuta (o più consapevole) competizione tra i territori per lo sviluppo locale e per l'incremento della diffusione di modelli culturali e pratiche da adottare, sollecitati nel lungo periodo attraverso l'azione dell'Unione europea.

L'incremento delle competenze degli enti locali e la complessificazione degli strumenti di piano sta contribuendo a una progressiva assimilazione dei modelli, dove l'adozione della pianificazione sovralocale e l'affermazione di strumenti di programmazione e controllo ambientale sono tra i contenuti più diffusi. In sintesi, la crescente importanza che le condizioni di contesto hanno nell'evoluzione internazionale delle imprese, la necessità del territorio di sviluppare al proprio interno fattori di "vantaggio competitivo" che favoriscano la localizzazione delle attività produttive, il rilievo della collaborazione tra sistemi territoriali anche di regioni diverse, il dialogo tra sistemi culturali e normativi, tutto questo insieme alla necessità di ridurre gli squilibri sociali e migliorare la qualità dell'ambiente ha aperto una prospettiva unica per disegnare le linee di assetto del territorio, secondo un modello di sviluppo che l'Italia e le sue regioni cominciano ora a sperimentare e perseguire.

**Direttive europee in campo ambientale.** L'Unione europea attua la propria politica ambientale attraverso l'emanazione di una serie di provvedimenti previsti dal suo trattato istitutivo: regolamenti, decisioni, raccomandazioni, dichiarazioni, risoluzioni e direttive. Queste ultime sono quelle a cui si è fatto maggiormente ricorso in campo ambientale, dal momento che esse stabiliscono gli obiettivi vincolanti che ogni stato membro deve perseguire, rinviando ai governi dei singoli paesi dell'Unione, mediante l'emanazione di atti legislativi nazionali, la definizione degli strumenti e delle modalità con cui perseguirli. Le prime direttive comunitarie riguardanti specifici settori di tutela ambientale, risalgono agli inizi degli anni Settanta.

Nel 1997 con Agenda 2000 (CE, 1997) e quindi con il nuovo regolamento dei fondi strutturali per il periodo 2000-2006 la città ha assunto un ruolo esplicito, sia pure sotto l'aspetto specifico di "aree urbane in crisi" all'interno del nuovo Obiettivo 2. Contemporaneamente, la Commissione ha predisposto un Quadro d'azione per lo sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea (CE, 1998), all'interno del quale la dimensione urbana è stata ulteriormente rafforzata come chiave di volta delle politiche strutturali europee. Il Quadro d'azione mira a delineare l'insieme degli strumenti e delle risorse tecniche, progettuali e finanziarie suscettibili di conferire



maggiore efficacia alle politiche comunitarie in vista di quattro obiettivi interdipendenti, articolati poi in 24 azioni:

- il potenziamento della prosperità economica e dell'occupazione nelle città;
- la promozione della parità, dell'integrazione sociale e della rigenerazione delle aree urbane;
- la protezione e il miglioramento dell'ambiente urbano;
- la governance e la responsabilizzazione delle comunità locali nelle politiche di sviluppo urbano.

In questo percorso si inserisce la più recente comunicazione della Commissione (11/02/2004, COM 2004/60 definitivo) "Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano" che, nell'ottica di rendere operativo il sesto programma d'azione per l'ambiente della Comunità europea (Ambiente 2001: il nostro futuro, la nostra scelta), riafferma quattro linee d'azione per lo sviluppo di aree urbane sostenibili:

- la gestione urbana sostenibile (con la proposta di promuovere l'applicazione di sistemi di gestione ambientale nelle città con più di 100.000 abitanti);
- il trasporto urbano sostenibile;
- l'edilizia urbana sostenibile;
- la pianificazione urbana sostenibile.

Elemento trasversale, secondo la strategia, per una cultura della sostenibilità è lo sviluppo di processi partecipativi (anche alla luce del percorso di Aalborg) e l'adozione di un sistema di informazione e di indicatori appropriati.

Un passo decisivo verso la cultura della valutazione e del riconoscimento della sua utilità per migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione di governo e la qualità del risultato, è rappresentata nel 2001 dalla direttiva 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente. Tale direttiva europea, relativa alla valutazione ambientale strategica, si propone di garantire elevati livelli di protezione ambientale e insieme di promuovere condizioni di sviluppo, integrando l'elaborazione di piani e programmi con considerazioni (rapporto ambientale) finalizzate a individuare, descrivere e valutare gli effetti sull'ambiente. La direttiva europea ha quindi introdotto la dimensione territoriale nel processo di valutazione di impatto e soprattutto ha anticipato la verifica ai piani e ai programmi rispetto ai progetti.

In materia ambientale da citare sono infine la direttiva 2003/4/CE del 28 gennaio 2003 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e la direttiva 2003/35/CE del 26 maggio 2003 che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale. Tali direttive richiamano quanto contenuto nella cosiddetta Convenzione di Aarhus (nella IV conferenza ministeriale dell'UNECE - Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite<sup>1</sup> "Ambiente per l'Europa", tenutasi a Aarhus, Danimarca, il 25 giugno del 1999, i Ministri dell'Ambiente hanno sottoscritto la Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione

---

<sup>1</sup> Sono membri dell'UNECE 55 paesi: quasi tutti i paesi dell'Europa, dell'ex Unione Sovietica, il Canada e gli Stati Uniti.



pubblica ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale), le cui disposizioni sono relative a:

- assicurare assistenza e supporto al pubblico perché possa accedere all'informazione;
- promuovere educazione ambientale e la sensibilizzazione;
- riconoscere e sostenere le associazioni ed i gruppi di protezione ambientale;
- assicurare che chi esercita i diritti ai sensi della Convenzione non ne sia penalizzato.

La direttiva 2003/4/CE sostanzialmente ricalca gli obblighi già previsti nella Convenzione relativi all'accesso all'informazione dettagliandone il diritto di accesso, le eccezioni, i costi (accesso gratuito all'informazione esistente) e definendo le procedure.

L'obbligo alla diffusione dell'informazione ambientale dettaglia l'informazione da mettere a disposizione:

- a) i testi di convenzioni e accordi internazionali, di atti legislativi comunitari, nazionali, regionali o locali concernenti direttamente o indirettamente l'ambiente;
- b) le politiche, i piani e i programmi;
- c) le relazioni sullo stato di attuazione di a) e b);
- d) le relazioni sullo stato dell'ambiente;
- e) dati o sintesi di dati ricavati dal monitoraggio;
- f) le autorizzazioni;
- g) gli studi sull'impatto ambientale.

La direttiva 2003/35/CE intende contribuire all'attuazione degli obblighi derivanti dalla Convenzione di Aarhus, in particolare prevedendo la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di alcuni piani e programmi in materia ambientale e migliorando la partecipazione del pubblico e l'accesso alla giustizia nel quadro delle direttive 85/337/CEE (VIA) e 96/61/CE (IPPC).

In particolare tale direttiva richiama gli obblighi della Convenzione di Aarhus in merito all'adozione del processo partecipativo quando tutte le opzioni sono aperte e mediante la presa in considerazione dei risultati della partecipazione prima di prendere le decisioni. Tali indicazioni aprono a cambiamenti sostanziali nella modalità di costruire le decisioni in materia ambientale con ricadute dirette nelle procedure di VIA e di VAS, ma più in generale sulle modalità di elaborare progetti, piani, programmi.

**Il territorio nell'azione europea.** Il periodo attorno agli anni Novanta è caratterizzato da avvenimenti, decisioni e iniziative che hanno modificato profondamente il rapporto tra le politiche comunitarie e lo spazio europeo. Alcuni avvenimenti epocali hanno imposto una maggiore consapevolezza e conoscenza geografica: dal crollo del muro di Berlino, che ha determinato una nuova prospettiva dei rapporti con i paesi e le regioni dell'est europeo, alla creazione del mercato unico che ha imposto una specifica attenzione al liberarsi di nuove relazioni tra le regioni frontaliere, così come al crearsi di nuove disparità derivanti dalla perifericità, dalla orografia e dalla insularità.

Benché le politiche settoriali dell'Unione europea non contengano obiettivi chiaramente definiti in materia territoriale, diverse di queste politiche incidono fortemente sul territorio comunitario in quanto spazio geografico di intervento, contribuendo peraltro a creare nuovi concetti economici, geografici e culturali: i fondi strutturali, che perseguono l'obiettivo della coesione economica e sociale, sono orientati a nuove categorie territoriali come "regioni in ritardo di sviluppo" (obiettivo 1), "regioni in fase di riconversione" (obiettivo 2) e "sviluppo delle zone rurali"



(obiettivo 5b). Altre iniziative comunitarie come il programma INTERREG, rivolto alla riorganizzazione e allo sviluppo delle regioni frontaliere, URBAN II per le zone urbane, e LEADER+ per i territori rurali, hanno aggiunto ulteriori elementi di configurazione geografica.

Lo Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE), approvato nel 1999 dal Consiglio informale dei ministri responsabili dell'assetto del territorio negli stati membri dell'Unione, è il risultato del lungo processo che, a livello europeo, ha riguardato i temi del territorio. Lo Schema, che costituisce un quadro di orientamento politico per la Commissione europea, gli stati membri, le loro regioni e gli enti locali, guarda a tre obiettivi fondamentali: la coesione economica e sociale, la competitività economica basata sulla conoscenza e conforme ai principi dello sviluppo sostenibile, la conservazione delle diversità delle risorse naturali e culturali. In particolare lo SSSE si basa sull'idea che la crescita economica non sia sufficiente per conseguire l'obiettivo della coesione economica e sociale e che è dunque auspicato un intervento concertato in materia di sviluppo territoriale in grado di mediare tra un'integrazione economica in costante progressione, l'importanza crescente del ruolo delle collettività locali e regionali, l'evoluzione delle relazioni transfrontaliere.

Quattro sono i temi di approfondimenti dello Schema, in quanto decisivi per lo sviluppo territoriale dell'Unione europea: l'evoluzione delle zone urbane, affrontata in termini di ristrutturazione, di integrazione in reti di centri, di ridefinizione del rapporto città - campagna; l'evoluzione delle aree rurali, dove ai problemi della marginalizzazione va trovata risposta sfruttando in modo alternativo le potenzialità economiche (turismo verde, diversificazione agricola); i trasporti, affrontati in termini di integrazione delle infrastrutture per evitare squilibri sotto il profilo della pressione sull'ambiente, degli investimenti economici, della coesione sociale; il patrimonio naturale e culturale, la cui diversità è intesa come risorsa da tutelare e insieme ricchezza del territorio europeo.

**La Convenzione europea del paesaggio.** In quanto trattato internazionale di natura vincolante per gli stati che l'hanno sottoscritta e ratificata, tra cui l'Italia, la Convenzione europea del paesaggio è stata adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nel 2000. L'innovazione principale della Convenzione è stata quella di fondare il proprio dettato normativo sul riconoscimento del paesaggio come "bene" indipendente dal valore attribuitogli, distinguendo quindi tra il concetto di "paesaggio" e i vari paesaggi che, per valenza e forma, connotano il territorio europeo. Se l'articolo 5.a della Convenzione impegna gli Stati a "riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità", questo salto concettuale ha avuto la conseguenza determinante di ammettere che tutto il territorio è paesaggio, indipendentemente dal suo valore. L'articolo 2 della Convenzione stabilisce in tal senso che "la Convenzione si applica a tutto il territorio", "riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani", "concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana sia i paesaggi degradati". Altro aspetto significativo, introdotto dalla Convenzione, è che le responsabilità pubbliche e private, rispetto al "paesaggio", devono essere largamente condivise attraverso procedure democratiche che, a partire dalle popolazioni direttamente interessate, assicurino la tutela e la valorizzazione delle relazioni che le popolazioni stabiliscono con il proprio territorio.



## **Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente**

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,  
visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 175, paragrafo 1,  
vista la proposta della Commissione<sup>2</sup>,  
visto il parere del Comitato economico e sociale<sup>3</sup>,  
visto il parere del Comitato delle regioni<sup>4</sup>,  
deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato<sup>5</sup>, visto il progetto comune approvato dal comitato di conciliazione il 21 marzo 2001,  
considerando quanto segue:

1. L'articolo 174 del trattato stabilisce che la politica della comunità in materia ambientale contribuisce, tra l'altro, a perseguire gli obiettivi della salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, della protezione della salute umana e dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali e che essa dev'essere fondata sul principio della precauzione. L'articolo 6 del trattato stabilisce che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione delle politiche e delle azioni comunitarie, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.
2. Il quinto programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile «Per uno sviluppo durevole e sostenibile» (5), integrato dalla decisione n. 2179/98/CE del Consiglio (6) relativa al suo riesame, ribadisce l'importanza di valutare i probabili effetti di piani e programmi sull'ambiente.
3. La convenzione sulla biodiversità richiede alle parti di integrare, per quanto possibile e appropriato, la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità nei piani e nei programmi settoriali e intersettoriali pertinenti.
4. La valutazione ambientale costituisce un importante strumento per l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nell'elaborazione e nell'adozione di taluni piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente negli Stati membri, in quanto garantisce che gli effetti dell'attuazione dei piani e dei programmi in questione siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro adozione.
5. L'adozione di procedure di valutazione ambientale a livello di piano e programma dovrebbero andare a vantaggio delle imprese, fornendo un quadro più coerente in cui operare inserendo informazioni pertinenti in materia ambientale nell'iter decisionale. L'inserimento di una più ampia gamma di fattori nell'iter decisionale dovrebbe contribuire a soluzioni più sostenibili e più efficaci.
6. I diversi sistemi di valutazione ambientale operanti negli Stati membri dovrebbero prevedere una serie di norme procedurali comuni necessarie a contribuire ad un elevato livello di protezione dell'ambiente.
7. La Convenzione della Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite sulla valutazione di impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, del 25 febbraio 1991, che si applica sia agli Stati membri sia a altri Stati, incoraggia le parti

---

<sup>2</sup> L'articolo 174 del trattato stabilisce che la politica della Comunità in materia ambientale contribuisce, tra l'altro, a perseguire gli obiettivi della salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, della protezione della salute umana e dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali e che essa dev'essere fondata sul principio della precauzione. L'articolo 6 del trattato stabilisce che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione delle politiche e delle azioni comunitarie, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.

<sup>3</sup> Il quinto programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile «Per uno sviluppo durevole e sostenibile» (5), integrato dalla decisione n. 2179/98/CE del Consiglio (6) relativa al suo riesame, ribadisce l'importanza di valutare i probabili effetti di piani e programmi sull'ambiente.

<sup>4</sup> La convenzione sulla biodiversità richiede alle parti di integrare, per quanto possibile e appropriato, la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità nei piani e nei programmi settoriali e intersettoriali pertinenti.

<sup>5</sup> La valutazione ambientale costituisce un importante strumento per l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nell'elaborazione e nell'adozione di taluni piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente negli Stati membri, in quanto garantisce che gli effetti dell'attuazione dei piani e dei programmi in questione siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro adozione.



della convenzione ad applicare i suoi principi anche a piani e programmi. Alla seconda riunione tra le parti alla convenzione tenutasi a Sofia il 26 e 27 febbraio 2001, è stato deciso di approntare un protocollo giuridicamente vincolante sulla valutazione ambientale strategica, da aggiungere alle norme in vigore sulla valutazione di impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, per pervenire alla sua eventuale adozione in una riunione straordinaria delle parti alla convenzione in occasione della quinta conferenza ministeriale «Ambiente per l'Europa», prevista per maggio 2003 a Kiev (Ucraina). I sistemi di valutazione ambientale di piani e programmi applicati nella comunità dovrebbero garantire adeguate consultazioni transfrontaliere quando l'attuazione di un piano o programma in preparazione in uno Stato membro potrebbe avere effetti significativi sull'ambiente di un altro Stato membro. Le informazioni relative ai piani e ai programmi che hanno effetti significativi sull'ambiente di altri Stati dovrebbero essere trasmesse su una base reciproca ed equivalente in un pertinente contesto giuridico tra gli Stati membri e tali Stati.

8. Occorre pertanto intervenire a livello comunitario in modo da fissare un quadro minimo per la valutazione ambientale che sancisca i principi generali del sistema di valutazione ambientale e lasci agli Stati membri il compito di definire i dettagli procedurali tenendo conto del principio della sussidiarietà. L'azione della comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti nel trattato.

9. La presente direttiva ha carattere procedurale e le sue disposizioni dovrebbero essere integrate nelle procedure esistenti negli Stati membri o incorporate in procedure specificamente stabilite. Gli Stati membri dovrebbero eventualmente tener conto del fatto che le valutazioni saranno effettuate a diversi livelli di una gerarchia di piani e programmi, in modo da evitare duplicati.

10. Tutti i piani e i programmi preparati per vari settori e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (1), e tutti i piani e i programmi per i quali è stata prescritta la valutazione ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (2), potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente e dovrebbero di norma essere oggetto di una valutazione ambientale sistematica. Quando determinano l'uso di piccole aree a livello locale o sono piccole modifiche dei piani o programmi summenzionati, essi dovrebbero essere valutati soltanto se gli Stati membri stabiliscono che potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente.

11. Altri piani e programmi che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti possono non avere effetti significativi sull'ambiente in tutti i casi e dovrebbero essere valutati soltanto se gli Stati membri stabiliscono che potrebbero avere tali effetti.

12. Gli Stati membri, nel decidere, dovrebbero tener conto dei pertinenti criteri fissati nella presente direttiva.

13. Taluni piani e programmi, a causa delle loro caratteristiche particolari, non dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della presente direttiva.

14. Una valutazione, ove prescritta dalla presente direttiva, dovrebbe essere elaborata in modo da contenere informazioni pertinenti come stabilito dalla presente direttiva, identificare, descrivere e valutare i possibili effetti ambientali significativi, tenendo conto degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma, nonché alternative ragionevoli. Gli Stati membri dovrebbero comunicare alla Commissione le misure da essi adottate per quanto riguarda la qualità dei rapporti ambientali.

15. Allo scopo di contribuire ad una maggiore trasparenza dell'iter decisionale nonché allo scopo di garantire la completezza e l'affidabilità delle informazioni su cui poggia la valutazione, occorre stabilire che le autorità responsabili per l'ambiente ed il pubblico siano consultate durante la valutazione dei piani e dei programmi e che vengano fissate scadenze adeguate per consentire un lasso di tempo sufficiente per le consultazioni, compresa la formulazione di pareri.

16. Nel caso in cui l'attuazione di un piano o di un programma elaborato in uno Stato membro possa avere effetti significativi sull'ambiente di altri Stati membri, si dovrebbe prevedere che gli Stati membri interessati procedano a consultazioni e che le autorità interessate ed il pubblico siano informate e possano esprimere il loro parere.

17. Il rapporto ambientale e i pareri espressi dalle autorità interessate e dal pubblico, nonché i risultati delle consultazioni transfrontaliere dovrebbero essere presi in considerazione durante la preparazione del piano o del programma e prima della sua adozione o prima di avviare l'iter legislativo.



18. Gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché, quando è adottato un piano o programma, le autorità interessate ed il pubblico siano informate e siano messi a loro disposizione dati pertinenti.

19. Qualora l'obbligo di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale risulti contemporaneamente dalla presente direttiva e da altre normative comunitarie quali la direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (3), la direttiva 92/43/CEE, o la direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (4), gli Stati membri, al fine di evitare duplicazioni della valutazione, possono prevedere procedure coordinate o comuni per soddisfare le prescrizioni della pertinente normativa comunitaria.

20. L'applicazione e l'efficacia della presente direttiva dovrebbero essere oggetto di una prima relazione della Commissione cinque anni dopo la sua entrata in vigore e successivamente ogni sette anni. Allo scopo di integrare ulteriormente le disposizioni per la tutela dell'ambiente e di tener conto dell'esperienza acquisita, la prima relazione dovrebbe essere corredata, se del caso, di proposte di modifica della presente direttiva, in particolare per quanto riguarda la possibilità di ampliarne l'ambito di applicazione ad altre zone/altri settori e ad altri tipi di piani e di programmi,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

#### *Articolo 1*

##### **Obiettivi**

La presente direttiva ha l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, assicurando che, ai sensi della presente direttiva, venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente.

#### *Articolo 2*

##### **Definizioni**

Ai fini della presente direttiva:

- a) per «piani e programmi» s'intendono i piani e i programmi, compresi quelli cofinanziati dalla Comunità europea, nonché le loro modifiche
  - che sono elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, dal parlamento o dal governo e
  - che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative;
- b) per «valutazione ambientale» s'intende l'elaborazione di un rapporto di impatto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale e la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione a norma degli articoli da 4 a 9;
- c) per «rapporto ambientale» s'intende la parte della documentazione del piano o del programma contenente le informazioni prescritte all'articolo 5 e nell'allegato I;
- d) per «pubblico» s'intendono una o più persone fisiche o giuridiche, secondo la normativa o la prassi nazionale, e le loro associazioni, organizzazioni o gruppi.

#### *Articolo 3*

##### **Ambito d'applicazione**

1. I piani e i programmi di cui ai paragrafi 2, 3 e 4, che possono avere effetti significativi sull'ambiente, sono soggetti ad una valutazione ambientale ai sensi degli articoli da 4 a 9.
2. Fatto salvo il paragrafo 3, viene effettuata una valutazione ambientale per tutti i piani e i programmi,
  - a) che sono elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/CEE, o
  - b) per i quali, in considerazione dei possibili effetti sui siti, si ritiene necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 e 7 della direttiva 92/43/CEE.
3. Per i piani e i programmi di cui al paragrafo 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al paragrafo 2, la valutazione ambientale è necessaria solo se gli Stati membri determinano che essi possono avere effetti significativi sull'ambiente.



4. Gli Stati membri determinano se i piani e i programmi, diversi da quelli di cui al paragrafo 2, che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti, possono avere effetti significativi sull'ambiente.
5. Gli Stati membri determinano se i piani o i programmi di cui ai paragrafi 3 e 4 possono avere effetti significativi sull'ambiente attraverso l'esame caso per caso o specificando i tipi di piani e di programmi o combinando le due impostazioni. A tale scopo gli Stati membri tengono comunque conto dei pertinenti criteri di cui all'allegato II, al fine di garantire che i piani e i programmi con probabili effetti significativi sull'ambiente rientrino nell'ambito di applicazione della presente direttiva.
6. Nell'esame dei singoli casi e nella specificazione dei tipi di piani e di programmi di cui al paragrafo 5, devono essere consultate le autorità di cui all'articolo 6, paragrafo 3.
7. Gli Stati membri fanno in modo che le conclusioni adottate ai sensi del paragrafo 5, comprese le motivazioni della mancata richiesta di una valutazione ambientale ai sensi degli articoli da 4 a 9, siano messe a disposizione del pubblico.
8. I seguenti piani e programmi non rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva:
  - piani e programmi destinati esclusivamente a scopi di difesa nazionale e di protezione civile;
  - piani e programmi finanziari o di bilancio.
9. La presente direttiva non si applica ai piani e ai programmi cofinanziati a titolo dei rispettivi periodi di programmazione in corso (1) per i regolamenti (CE) n. 1260/1999 (2) e (CE) n. 1257/1999 (3) del Consiglio.

#### Articolo 4

##### Obblighi generali

1. La valutazione ambientale di cui all'articolo 3 deve essere effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura legislativa.
2. Le condizioni stabilite dalla presente direttiva sono integrate nelle procedure in vigore negli Stati membri per l'adozione dei piani e dei programmi o nelle procedure definite per conformarsi alla presente direttiva.
3. Nel caso di piani e programmi gerarchicamente ordinati gli Stati membri tengono conto, onde evitare duplicazioni della valutazione, del fatto che essa sarà effettuata, ai sensi della presente direttiva, a vari livelli della gerarchia. Al fine, tra l'altro, di evitare duplicazioni della valutazione, gli Stati membri applicano l'articolo 5, paragrafi 2 e 3.

#### Articolo 5

##### Rapporto ambientale

1. Nel caso in cui sia necessaria una valutazione ambientale ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, deve essere redatto un rapporto ambientale in cui siano individuati, descritti e valutati gli effetti significativi che l'attuazione del piano o del programma potrebbe avere sull'ambiente nonché le ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma. L'allegato I riporta le informazioni da fornire a tale scopo.
2. Il rapporto ambientale elaborato a norma del paragrafo 1 comprende le informazioni che possono essere ragionevolmente richieste, tenuto conto del livello delle conoscenze e dei metodi di valutazione attuali, dei contenuti e del livello di dettaglio del piano o del programma e, per evitare duplicazioni della valutazione, della fase in cui si trova nell'iter decisionale e della misura in cui taluni aspetti sono più adeguatamente valutati in altre fasi di detto iter.
3. Possono essere utilizzate per fornire le informazioni di cui all'allegato I quelle pertinenti disponibili sugli effetti ambientali dei piani e dei programmi e ottenute nell'ambito di altri livelli decisionali o attraverso altre disposizioni della normativa comunitaria.
4. Le autorità di cui all'articolo 6, paragrafo 3 devono essere consultate al momento della decisione sulla portata delle informazioni da includere nel rapporto ambientale e sul loro livello di dettaglio.

#### Articolo 6

##### Consultazioni

1. La proposta di piano o di programma ed il rapporto ambientale redatto a norma dell'articolo 5 devono essere messi a disposizione delle autorità di cui al paragrafo 3 del presente articolo e del pubblico.
2. Le autorità di cui al paragrafo 3 e il pubblico di cui al paragrafo 4 devono disporre tempestivamente di un'effettiva opportunità di esprimere in termini congrui il proprio parere sulla proposta di piano o di programma e sul rapporto ambientale che la accompagna, prima dell'adozione del piano o del programma o dell'avvio della relativa procedura legislativa.
3. Gli Stati membri designano le autorità che devono essere consultate e che, per le loro specifiche competenze ambientali, possono essere interessate agli effetti sull'ambiente dovuti all'applicazione dei piani e dei programmi.
4. Gli Stati membri individuano i settori del pubblico ai fini del paragrafo 2, compresi i settori del pubblico che sono interessati dall'iter decisionale nell'osservanza della presente direttiva o che ne sono o probabilmente ne verranno toccati,



includendo le pertinenti organizzazioni non governative quali quelle che promuovono la tutela dell'ambiente e altre organizzazioni interessate.

5. Gli Stati membri determinano le specifiche modalità per l'informazione e la consultazione delle autorità e del pubblico.

#### *Articolo 7*

##### **Consultazioni transfrontaliere**

1. Qualora uno Stato membro ritenga che l'attuazione di un piano o di un programma in fase di preparazione sul suo territorio possa avere effetti significativi sull'ambiente di un altro Stato membro, o qualora lo richieda uno Stato membro che potrebbe essere interessato in misura significativa, lo Stato membro sul cui territorio è in fase di elaborazione il piano o il programma trasmette, prima della sua adozione o dell'avvio della relativa procedura legislativa, una copia della proposta di piano o di programma e del relativo rapporto ambientale all'altro Stato membro.

2. Uno Stato membro cui sia pervenuta copia della proposta di piano o di programma e del rapporto ambientale di cui al paragrafo 1 comunica all'altro Stato membro se intende procedere a consultazioni anteriormente all'adozione del piano o del programma o all'avvio della relativa procedura legislativa; in tal caso gli Stati membri interessati procedono alle consultazioni in merito ai possibili effetti ambientali transfrontalieri derivanti dall'attuazione del piano o del programma nonché alle misure previste per ridurre o eliminare tali effetti. Se tali consultazioni hanno luogo, gli Stati membri interessati convergono specifiche modalità affinché le autorità di cui all'articolo 6, paragrafo 3 e i settori del pubblico di cui all'articolo 6, paragrafo 4, nello Stato membro che potrebbe essere interessato significativamente, siano informati ed abbiano l'opportunità di esprimere il loro parere entro termini ragionevoli.

3. Gli Stati membri interessati che partecipano alle consultazioni ai sensi del presente articolo ne fissano preventivamente la durata in tempi ragionevoli.

#### *Articolo 8*

##### **Iter decisionale**

In fase di preparazione del piano o del programma e prima della sua adozione o dell'avvio della relativa procedura legislativa si prendono in considerazione il rapporto ambientale redatto ai sensi dell'articolo 5, i pareri espressi ai sensi dell'articolo 6 nonché i risultati di ogni consultazione transfrontaliera avviata ai sensi dell'articolo 7.

#### *Articolo 9*

##### **Informazioni circa la decisione**

1. Gli Stati membri assicurano che, quando viene adottato un piano o un programma, le autorità di cui all'articolo 6, paragrafo 3, il pubblico e tutti gli Stati membri consultati ai sensi dell'articolo 7 ne siano informati e che venga messo a loro disposizione:

- a) il piano o il programma adottato;
- b) una dichiarazione di sintesi in cui si illustra in che modo le considerazioni ambientali sono state integrate nel piano o programma e come si è tenuto conto, ai sensi dell'articolo 8, del rapporto ambientale redatto ai sensi dell'articolo 5, dei pareri espressi ai sensi dell'articolo 6 e dei risultati delle consultazioni avviate ai sensi dell'articolo 7, nonché le ragioni per le quali è stato scelto il piano o il programma adottato, alla luce delle alternative possibili che erano state individuate, e
- c) le misure adottate in merito al monitoraggio ai sensi dell'articolo 10.

2. Gli Stati membri stabiliscono le specifiche modalità per le informazioni di cui al paragrafo 1.

#### *Articolo 10*

##### **Monitoraggio**

1. Gli Stati membri controllano gli effetti ambientali significativi dell'attuazione dei piani e dei programmi al fine, tra l'altro, di individuare tempestivamente gli effetti negativi imprevisti e essere in grado di adottare le misure correttive che ritengono opportune.

2. Al fine di conformarsi al disposto del paragrafo 1, possono essere impiegati, se del caso, i meccanismi di controllo esistenti onde evitare una duplicazione del monitoraggio.

#### *Articolo 11*

##### **Relazione con le altre disposizioni della normativa comunitaria**

1. La valutazione ambientale effettuata ai sensi della presente direttiva lascia impregiudicate le disposizioni della direttiva 85/337/CEE e qualsiasi altra disposizione della normativa comunitaria.

2. Per i piani e i programmi in merito ai quali l'obbligo di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale risulta contemporaneamente dalla presente direttiva e da altre normative comunitarie, gli Stati membri possono prevedere



procedure coordinate o comuni per soddisfare le prescrizioni della pertinente normativa comunitaria, tra l'altro al fine di evitare duplicazioni della valutazione.

3. Per i piani e i programmi cofinanziati dalla Comunità europea, la valutazione ambientale a norma della presente direttiva viene effettuata secondo le disposizioni speciali della pertinente legislazione comunitaria.

#### Articolo 12

##### **Informazioni, relazioni e riesame**

1. Gli Stati membri e la Commissione si scambiano informazioni sull'esperienza maturata nell'applicazione della presente direttiva.
2. Gli Stati membri assicurano che le relazioni ambientali siano di qualità sufficiente a soddisfare le prescrizioni della presente direttiva e comunicano alla Commissione qualunque misura da essi adottata in materia di qualità di tali relazioni.
3. Prima del 21 luglio 2006 la Commissione invia una prima relazione sulla sua applicazione ed efficacia al Parlamento europeo e al Consiglio. Per integrare altre esigenze connesse con la tutela dell'ambiente, a norma dell'articolo 6 del trattato e tenuto conto dell'esperienza acquisita negli Stati membri nell'applicazione della presente direttiva, detta relazione è corredata delle proposte di modifica della presente direttiva eventualmente necessarie. In particolare, la Commissione vaglierà la possibilità di estendere l'ambito d'applicazione della presente direttiva ad altre tematiche/ altri settori e ad altri tipi di piani e programmi. Successivamente viene elaborata una nuova relazione di valutazione ogni sette anni.
4. Al fine di garantire la coerenza di impostazione tra la presente direttiva e i successivi regolamenti comunitari, la Commissione riferisce in merito al rapporto tra la stessa e i regolamenti (CE) n. 1260/1999 e (CE) n. 1257/1999 con molto anticipo rispetto alla scadenza dei periodi di programmazione previsti da detti regolamenti.

#### Articolo 13

##### **Attuazione della direttiva**

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva prima del 21 luglio 2004. Essi ne informano immediatamente la Commissione.
2. Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità di tale riferimento sono decise dagli Stati membri.
3. L'obbligo di cui all'articolo 4, paragrafo 1 si applica ai piani e ai programmi il cui primo atto preparatorio formale è successivo alla data di cui al paragrafo 1. I piani e i programmi il cui primo atto preparatorio formale è precedente a tale data e che sono stati approvati o sottoposti all'iter legislativo più di ventiquattro mesi dopo la stessa data sono soggetti all'obbligo di cui all'articolo 4, paragrafo 1, a meno che gli Stati membri decidano caso per caso che ciò non è possibile, informando il pubblico di tale decisione.
4. Prima del 21 luglio 2004 gli Stati membri comunicano alla Commissione, oltre alle misure di cui al paragrafo 1, informazioni separate sui tipi di piani e di programmi soggetti in forza dell'articolo 3 ad una valutazione ambientale ai sensi della presente direttiva. La Commissione mette tali informazioni a disposizione degli Stati membri. Queste sono aggiornate su base periodica.

#### Articolo 14

**Entrata in vigore** La presente direttiva entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle comunità europee*.

#### Articolo 15

##### **Destinatari**

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Lussemburgo, addì 27 giugno 2001.

*Per il Parlamento europeo*

*La Presidente*

N. FONTAINE

*Per il Consiglio*

*Il Presidente*

B. ROSENGREN

**ALLEGATO I****Informazioni di cui all'articolo 5, paragrafo 1**

Le informazioni da fornire ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, fatto salvo l'articolo 5, paragrafi 2 e 3, sono:

- a) illustrazione dei contenuti, degli obiettivi principali del piano o programma e del rapporto con altri pertinenti piani o programmi;
- b) aspetti pertinententi dello stato attuale dell'ambiente e sua evoluzione probabile senza l'attuazione del piano o del programma;
- c) caratteristiche ambientali delle aree che potrebbero essere significativamente interessate;
- d) qualsiasi problema ambientale esistente, pertinente al piano o programma, ivi compresi in particolare quelli relativi ad aree di particolare rilevanza ambientale, quali le zone designate ai sensi delle direttive 79/409/CEE e 92/43/CEE;
- e) obiettivi di protezione ambientale stabiliti a livello internazionale, comunitario o degli Stati membri, pertinenti al piano o al programma, e il modo in cui, durante la sua preparazione, si è tenuto conto di detti obiettivi e di ogni considerazione ambientale;
- f) possibili effetti significativi<sup>6</sup> sull'ambiente, compresi aspetti quali la biodiversità, la popolazione, la salute umana, la flora e la fauna, il suolo, l'acqua, l'aria, i fattori climatici, i beni materiali, il patrimonio culturale, anche architettonico e archeologico, il paesaggio e l'interrelazione tra i suddetti fattori;
- g) misure previste per impedire, ridurre e compensare nel modo più completo possibile gli eventuali effetti negativi significativi sull'ambiente dell'attuazione del piano o del programma;
- h) sintesi delle ragioni della scelta delle alternative individuate e una descrizione di come è stata effettuata la valutazione, nonché le eventuali difficoltà incontrate (ad esempio carenze tecniche o mancanza di know-how) nella raccolta delle informazioni richieste;
- i) descrizione delle misure previste in merito al monitoraggio di cui all'articolo 10;
- j) sintesi non tecnica delle informazioni di cui alle lettere precedenti.

**ALLEGATO II****Criteri per la determinazione dei possibili effetti significativi di cui all'articolo 3, paragrafo 5**

1. Caratteristiche del piano o del programma, tenendo conto in particolare, dei seguenti elementi:

in quale misura il piano o il programma stabilisce un quadro di riferimento per progetti ed altre attività, o per quanto riguarda l'ubicazione, la natura, le dimensioni e le condizioni operative o attraverso la ripartizione delle risorse,

- in quale misura il piano o il programma influenza altri piani o programmi, inclusi quelli gerarchicamente ordinati,
- la pertinenza del piano o del programma per l'integrazione delle considerazioni ambientali, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile,
- problemi ambientali pertinenti al piano o al programma,
- la rilevanza del piano o del programma per l'attuazione della normativa comunitaria nel settore dell'ambiente (ad es. piani e programmi connessi alla gestione dei rifiuti o alla protezione delle acque).

2. Caratteristiche degli effetti e delle aree che possono essere interessate, tenendo conto in particolare, dei seguenti elementi:

- probabilità, durata, frequenza e reversibilità degli effetti,
- carattere cumulativo degli effetti,
- natura transfrontaliera degli effetti,
- rischi per la salute umana o per l'ambiente (ad es. in caso di incidenti),
- entità ed estensione nello spazio degli effetti (area geografica e popolazione potenzialmente interessate),
- valore e vulnerabilità dell'area che potrebbe essere interessata a causa:
  - delle speciali caratteristiche naturali o del patrimonio culturale,
  - del superamento dei livelli di qualità ambientale o dei valori limite,
  - dell'utilizzo intensivo del suolo,
- effetti su aree o paesaggi riconosciuti come protetti a livello nazionale, comunitario o internazionale.

<sup>6</sup> Detti effetti devono comprendere quelli secondari, cumulativi, sinergici, a breve, medio e lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi.



## Convenzione europea del paesaggio, Firenze 20 ottobre 2000

*Traduzione del testo ufficiale in inglese e francese predisposta dal Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa in collaborazione con il Ministero per i beni e le attività culturali, Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici, in occasione della Conferenza ministeriale di apertura alla firma della Convenzione europea del paesaggio.*

### Preambolo

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari della presente Convenzione, Considerando che il fine del Consiglio d'Europa è di realizzare un'unione più stretta fra i suoi membri, per salvaguardare e promuovere gli ideali e i principi che sono il loro patrimonio comune, e che tale fine è perseguito in particolare attraverso la conclusione di accordi nel campo economico e sociale;

Desiderosi di pervenire ad uno sviluppo sostenibile fondato su un rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, l'attività economica e l'ambiente;

Constatando che il paesaggio svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica, e che, se salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro;

Consapevoli del fatto che il paesaggio coopera all'elaborazione delle culture locali e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea;

Riconoscendo che il paesaggio è in ogni luogo un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni: nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana;

Osservando che le evoluzioni delle tecniche di produzione agricola, forestale, industriale e pianificazione mineraria e delle prassi in materia di pianificazione territoriale, urbanistica, trasporti, reti, turismo e svaghi e, più generalmente, i cambiamenti economici mondiali continuano, in molti casi, ad accelerare le trasformazioni dei paesaggi;

Desiderando soddisfare gli auspici delle popolazioni di godere di un paesaggio di qualità e di svolgere un ruolo attivo nella sua trasformazione;

Persuasi che il paesaggio rappresenta un elemento chiave del benessere individuale e sociale, e che la sua salvaguardia, la sua gestione e la sua pianificazione comportano diritti e responsabilità per ciascun individuo;

Tenendo presenti i testi giuridici esistenti a livello internazionale nei settori della salvaguardia e della gestione del patrimonio naturale e culturale, della pianificazione territoriale, dell'autonomia locale e della cooperazione transfrontaliera e segnatamente la Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale d'Europa (Berna, 19 settembre 1979), la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio architettonico d'Europa (Granada, 3 ottobre 1985), la Convenzione europea per la tutela del patrimonio archeologico (rivista) (La Valletta, 16 gennaio 1992), la Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (Madrid, 21 maggio 1980) e i suoi protocolli addizionali, la Carta europea dell'autonomia locale (Strasburgo, 15 ottobre 1985), la Convenzione sulla biodiversità (Rio, 5 giugno 1992), la Convenzione sulla tutela del patrimonio mondiale, culturale e naturale (Parigi, 16 novembre 1972), e la Convenzione relativa all'accesso all'informazione, alla partecipazione del pubblico al processo decisionale e all'accesso alla giustizia in materia ambientale (Aarhus, 25 giugno 1998);

Riconoscendo che la qualità e la diversità dei paesaggi europei costituiscono una risorsa comune per la cui salvaguardia, gestione e pianificazione occorre cooperare;

Desiderando istituire un nuovo strumento dedicato esclusivamente alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione di tutti i paesaggi europei;

Hanno convenuto quanto segue:



## Capitolo I - DISPOSIZIONI GENERALI

### Articolo 1 - Definizioni

Ai fini della presente Convenzione:

- a) "Paesaggio" designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni;
- b) "Politica del paesaggio" designa la formulazione, da parte delle autorità pubbliche competenti, dei principi generali, delle strategie e degli orientamenti che consentano l'adozione di misure specifiche finalizzate a salvaguardare, gestire e pianificare il paesaggio;
- c) "Obiettivo di qualità paesaggistica" designa la formulazione da parte delle autorità pubbliche competenti, per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita;
- d) "Salvaguardia dei paesaggi" indica le azioni di conservazione e di mantenimento degli aspetti significativi o caratteristici di un paesaggio, giustificate dal suo valore di patrimonio derivante dalla sua configurazione naturale e/o dal tipo d'intervento umano;
- e) "Gestione dei paesaggi" indica le azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali;
- f) "Pianificazione dei paesaggi" indica le azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi.

### Articolo 2 - Campo di applicazione

Fatte salve le disposizioni dell'articolo 15, la presente Convenzione si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana sia i paesaggi degradati.

### Articolo 3 - Obiettivi

La presente Convenzione si prefigge lo scopo di promuovere la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi e di organizzare la cooperazione europea in questo campo.

## Capitolo II - PROVVEDIMENTI NAZIONALI

### Articolo 4 - Ripartizione delle competenze

Ogni Parte applica la presente Convenzione e segnatamente i suoi articoli 5 e 6, secondo la ripartizione delle competenze propria al suo ordinamento, conformemente ai suoi principi costituzionali e alla sua organizzazione amministrativa, nel rispetto del principio di sussidiarietà, tenendo conto della Carta europea dell'autonomia locale. Senza derogare alle disposizioni della presente Convenzione, ogni Parte applica la presente Convenzione in armonia con le proprie politiche.

### Articolo 5 - Provvedimenti generali

Ogni Parte si impegna a:

- a) riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità;
- b) stabilire e attuare politiche paesaggistiche volte alla protezione, alla gestione, alla pianificazione dei paesaggi tramite l'adozione delle misure specifiche di cui al seguente articolo 6;
- c) avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche menzionate al precedente capoverso b);
- d) integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio.



## **Articolo 6 - Misure specifiche**

### *A Sensibilizzazione*

Ogni parte si impegna ad accrescere la sensibilizzazione della società civile, delle organizzazioni private e delle autorità pubbliche al valore dei paesaggi, al loro ruolo e alla loro trasformazione.

### *B Formazione ed educazione*

Ogni Parte si impegna a promuovere:

- a) la formazione di specialisti nel settore della conoscenza e dell'intervento sui paesaggi;
- b) dei programmi pluridisciplinari di formazione sulla politica, la salvaguardia, la gestione e la pianificazione del paesaggio destinati ai professionisti del settore pubblico e privato e alle associazioni di categoria interessate;
- c) degli insegnamenti scolastici e universitari che trattino, nell'ambito delle rispettive discipline, dei valori connessi con il paesaggio e delle questioni riguardanti la sua salvaguardia, la sua gestione e la sua pianificazione.

### *C Individuazione e valutazione*

1. Mobilitando i soggetti interessati conformemente all'articolo 5.c, e ai fini di una migliore conoscenza dei propri paesaggi, ogni Parte si impegna a:

- a) individuare i propri paesaggi, sull'insieme del proprio territorio;
- b) analizzarne le caratteristiche, nonché le dinamiche e le pressioni che li modificano;
- c) seguirne le trasformazioni;
- d) valutare i paesaggi individuati, tenendo conto dei valori specifici che sono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate.

2. I lavori di individuazione e di valutazione verranno guidati dagli scambi di esperienze e di metodologie organizzati tra le Parti, su scala europea, in applicazione dell'articolo 8 della presente Convenzione.

### *D Obiettivi di qualità paesaggistica*

Ogni parte si impegna a stabilire degli obiettivi di qualità paesaggistica riguardanti i paesaggi individuati e valutati, previa consultazione pubblica, conformemente all'articolo 5.c.

### *E Applicazione*

Per attuare le politiche del paesaggio, ogni Parte si impegna ad attivare gli strumenti di intervento volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione dei paesaggi.

## **Capitolo III - COOPERAZIONE EUROPEA**

### **Articolo 7 - Politiche e programmi internazionali**

Le Parti si impegnano a cooperare perchè venga tenuto conto della dimensione paesaggistica nelle loro politiche e programmi internazionali e a raccomandare, se del caso, che vi vengano incluse le considerazioni relative al paesaggio.

### **Articolo 8 - Assistenza reciproca e scambio di informazioni**

Le Parti si impegnano a cooperare per rafforzare l'efficacia dei provvedimenti presi ai sensi degli articoli della presente Convenzione, e in particolare a:

- a) prestarsi reciprocamente assistenza, dal punto di vista tecnico e scientifico, tramite la raccolta e lo scambio di esperienze e di lavori di ricerca in materia di paesaggio;
- b) favorire gli scambi di specialisti del paesaggio, segnatamente per la formazione e l'informazione;
- c) scambiarsi informazioni su tutte le questioni trattate nelle disposizioni della presente Convenzione.

### **Articolo 9 - Paesaggi transfrontalieri**

Le Parti si impegnano ad incoraggiare la cooperazione transfrontaliera a livello locale e regionale, ricorrendo, se necessario, all'elaborazione e alla realizzazione di programmi comuni di valorizzazione del paesaggio.

### **Articolo 10 - Controllo dell'applicazione della Convenzione**

1. I competenti Comitati di esperti già istituiti ai sensi dell'articolo 17 dello Statuto del Consiglio d'Europa, sono incaricati dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del controllo dell'applicazione della Convenzione.

2. Dopo ogni riunione dei Comitati di esperti, il Segretario Generale del Consiglio d'Europa trasmette un rapporto sui lavori e sul funzionamento della Convenzione al Comitato dei Ministri.

3. I Comitati di esperti propongono al Comitato dei Ministri i criteri per l'assegnazione e il regolamento del Premio del Paesaggio del Consiglio d'Europa.

**Articolo 11 - Premio del Paesaggio del Consiglio d'Europa**

1 Il Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa può essere assegnato alle collettività locali e regionali e ai loro consorzi che, nell'ambito della politica paesaggistica di uno Stato Parte contraente della presente Convenzione, hanno attuato una politica o preso dei provvedimenti volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione sostenibile dei loro paesaggi che dimostrino una efficacia durevole e possano in tal modo servire da modello per le altre collettività territoriali europee. Tale riconoscimento potrà ugualmente venir assegnato alle organizzazioni non governative che abbiano dimostrato di fornire un apporto particolarmente rilevante alla salvaguardia, alla gestione o alla pianificazione del paesaggio.

2 Le candidature per l'assegnazione del Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa saranno trasmesse ai Comitati di Esperti di cui all'articolo 10 dalle Parti. Possono essere candidate delle collettività locali e regionali transfrontaliere, nonché dei raggruppamenti di collettività locali o regionali, purché gestiscano in comune il paesaggio in questione.

3 Su proposta dei Comitati di esperti di cui all'articolo 10, il Comitato dei Ministri definisce e pubblica i criteri per l'assegnazione del Premio del Paesaggio del Consiglio d'Europa, ne adotta il regolamento e conferisce il premio.

4 L'assegnazione del Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa stimola i soggetti che lo ricevono a vigilare affinché i paesaggi interessati vengano salvaguardati, gestiti e/o pianificati in modo sostenibile.

**Capitolo IV - CLAUSOLE FINALI****Articolo 12 - Relazioni con altri strumenti giuridici**

Le disposizioni della presente Convenzione non precludono l'applicazione di disposizioni più severe in materia di salvaguardia, gestione o pianificazione dei paesaggi contenute in altri strumenti nazionali od internazionali vincolanti che sono o saranno in vigore.

**Articolo 13 - Firma, ratifica, entrata in vigore**

1. La presente Convenzione è aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Sarà sottoposta a ratifica, accettazione o approvazione. Gli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

2. La presente Convenzione entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dalla data in cui dieci Stati membri del Consiglio d'Europa avranno espresso il loro consenso a essere vincolati dalla Convenzione conformemente alle disposizioni del precedente paragrafo.

3. Per ogni Stato firmatario che esprimerà successivamente il proprio consenso ad essere vincolato dalla Convenzione, essa entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data del deposito dello strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione.

**Articolo 14 - Adesione**

1. Dal momento dell'entrata in vigore della presente Convenzione, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa potrà invitare la Comunità europea e ogni Stato europeo non membro del Consiglio d'Europa ad aderire alla presente Convenzione, con una decisione presa dalla maggioranza prevista all'articolo 20.d dello statuto del Consiglio d'Europa, e all'unanimità degli Stati Parti Contraenti aventi il diritto a sedere nel Comitato dei Ministri.

2. Per ogni Stato aderente o per la Comunità europea in caso di adesione, la presente Convenzione entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data del deposito dello strumento di adesione presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

**Articolo 15 - Applicazione territoriale**

1. Ogni Stato o la Comunità europea può, al momento della firma o al momento del deposito del proprio strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione, designare il territorio o i territori in cui si applicherà la presente Convenzione.

2. Ogni Parte può, in qualsiasi altro momento successivo, mediante dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, estendere l'applicazione della presente Convenzione a qualsiasi altro territorio specificato nella dichiarazione. La Convenzione entrerà in vigore nei confronti di detto territorio il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data in cui la dichiarazione è stata ricevuta dal Segretario Generale.



3. Ogni dichiarazione fatta in virtù dei due paragrafi precedenti potrà essere ritirata per quanto riguarda qualsiasi territorio specificato in tale dichiarazione, con notifica inviata al Segretario Generale. Il ritiro avrà effetto il primo giorno del mese che segue lo scadere di un periodo di tre mesi dalla data del ricevimento della notifica da parte del Segretario Generale.

#### **Articolo 16 - Denuncia**

1. Ogni Parte può, in qualsiasi momento, denunciare la presente Convenzione, mediante una notifica indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa.
2. Tale denuncia prenderà effetto il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data in cui la notifica è stata ricevuta da parte del Segretario Generale.

#### **Articolo 17 - Emendamenti**

1. Ogni Parte o i Comitati di Esperti indicati all'articolo 10 possono proporre degli emendamenti alla presente Convenzione.
2. Ogni proposta di emendamento è notificata per iscritto al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, che a sua volta la trasmette agli Stati membri del Consiglio d'Europa, alle altre Parti contraenti e ad ogni Stato europeo non membro che sia stato invitato ad aderire alla presente Convenzione ai sensi dell'articolo 14.
3. Ogni proposta di emendamento verrà esaminata dai Comitati di Esperti indicati all'articolo 10 e il testo adottato a maggioranza dei tre quarti dei rappresentanti delle Parti verrà sottoposto al Comitato dei Ministri per l'adozione. Dopo la sua adozione da parte del Comitato dei Ministri secondo la maggioranza prevista all'articolo 20.d dello Statuto del Consiglio d'Europa e all'unanimità dei rappresentanti degli Stati Parti Contraenti aventi il diritto di partecipare alle riunioni del Comitato dei Ministri, il testo verrà trasmesso alle Parti per l'accettazione.
4. Ogni emendamento entra in vigore, nei confronti delle Parti che l'abbiano accettato, il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data in cui tre Parti Contraenti, membri del Consiglio d'Europa avranno informato il Segretario Generale di averlo accettato. Per qualsiasi altra Parte che l'avrà accettato successivamente, l'emendamento entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data in cui la detta Parte avrà informato il Segretario Generale di averlo accettato.

#### **Articolo 18 - Notifiche**

Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa notificherà agli Stati membri del Consiglio d'Europa, a ogni Stato o alla Comunità europea che abbia aderito alla presente Convenzione:

- a) ogni firma;
- b) il deposito di ogni strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione;
- c) ogni data di entrata in vigore della presente Convenzione conformemente agli articoli 13, 14 e 15;
- d) ogni dichiarazione fatta in virtù dell'articolo 15;
- e) ogni denuncia fatta in virtù dell'articolo 16;
- f) ogni proposta di emendamento, così come ogni emendamento adottato conformemente all'articolo 17 e la data in cui tale emendamento entrerà in vigore;
- g) ogni altro atto, notifica, informazione o comunicazione relativo alla presente Convenzione.

In fede di che, i sottoscritti, debitamente autorizzati a questo fine, hanno firmato la presente Convenzione.

Fatto a Firenze, il 20 ottobre 2000, in francese e in inglese, facendo i due testi ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa ne trasmetterà copia certificata conforme a ciascuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa, nonché a ciascuno degli Stati o alla Comunità europea invitati ad aderire alla presente Convenzione.



## **Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE), Potsdam 10 - 11 maggio 1999 (estratto)**

### **1. La strategia territoriale a livello europeo**

#### **1.1 Il "territorio": una nuova dimensione della politica europea**

(1) Il territorio dell'Unione europea (UE) è caratterizzato da una diversità culturale concentrata in uno spazio ristretto, che lo distingue da altri grandi spazi economici del mondo, quali gli Stati Uniti, il Giappone e MERCOSUR. Tale pluralismo, che rappresenta uno dei principali fattori potenziali di sviluppo dell'UE, va tutelato nel processo di integrazione europea. Pertanto, l'adozione di misure politiche, che incidono sulla struttura del territorio e degli insediamenti dell'UE, non devono compromettere le diverse identità locali e regionali che contribuiscono ad arricchire la qualità di vita dei cittadini europei.

(2) Dall'entrata in vigore dell'Unione economica e monetaria (UEM), l'integrazione europea ha fatto notevoli progressi. Con la crescente integrazione economica e sociale, si riduce sempre più la funzione divisoriva delle frontiere interne e si instaurano relazioni e scambi sempre più intensi tra le città e le regioni degli Stati membri. Ne consegue, tra l'altro, che progetti regionali, nazionali o comunitari realizzati in uno Stato possono, al di là del territorio strettamente nazionale, esercitare un influsso anche sulla struttura del territorio e della popolazione di altri Stati membri. Nell'attuare, in futuro, le politiche comunitarie, bisognerà tener conto per tempo di tali effetti, dal momento che si sa che le diversità regionali sul piano produttivo non potranno più essere compensate, un domani, da adeguamenti dei corsi di cambio nazionali. Sarà così possibile evitare disparità regionali più ampie.

(3) La complementarità dei progetti di sviluppo dei diversi Stati membri sarà più facilmente attuabile se tali progetti perseguiranno obiettivi comuni di sviluppo dell'assetto territoriale. Le politiche nazionali in questo campo e quelle settoriali dell'UE richiedono, pertanto, modelli chiari di integrazione del territorio. Dall'impegno comune di Stati membri e Commissione europea nasce lo Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE), in cui vengono presentati tali modelli.

(4) L'unione economica e monetaria contribuisce rafforzare ulteriormente la concorrenza nell'ambito del mercato interno, una delle forze motrici del processo di sviluppo territoriale in Europa. Anche se è ormai una realtà la cooperazione in diversi campi tra regioni, città e comuni, permane la concorrenza nel campo delle attività economiche, delle opportunità di lavoro e delle infrastrutture. Attualmente, tuttavia, non tutti gli spazi regionali europei partono dalle stesse premesse, il che rappresenta un ostacolo al rafforzamento della coesione economica e sociale dell'UE. Gli sforzi vanno pertanto incentrati sulla realizzazione graduale di un equilibrio spaziale ai fini di una ripartizione più equa, dal punto di vista geografico, della crescita per il territorio europeo (obiettivo della coesione).

(5) Data la gravità dei problemi che il mercato del lavoro presenta nella maggior parte delle regioni europee, spetta alla politica di sviluppo territoriale sostenere gli sforzi intesi a creare per i cittadini opportunità di lavoro nuove, orientate al futuro. Solo in presenza di situazioni regionali relativamente equilibrate, i cittadini saranno in grado di organizzare autonomamente e in modo responsabile la loro esistenza e di sfruttare i vantaggi dell'integrazione europea nel loro paese d'origine.

(6) Le tendenze a lungo termine dello sviluppo territoriale dell'Unione europea sono condizionate in larga misura da tre fattori:

- la progressiva integrazione economica e il corrispondente intensificarsi della cooperazione tra gli Stati membri;
- il ruolo crescente delle autorità regionali e locali e la loro funzione rispetto allo sviluppo del territorio;
- le prospettive di allargamento dell'Unione e lo sviluppo delle relazioni con i paesi vicini.

Tali tre fattori vanno visti nel contesto più ampio della mondializzazione dell'economia e delle importanti trasformazioni tecnologiche, nonché alla luce delle tendenze generali demografiche, sociali ed ambientali. Sfruttati a dovere, tali fattori rappresentano condizioni generali importanti ai fini di una maggiore coesione dello spazio europeo.

(7) I futuri problemi connessi con lo sviluppo territoriale dell'Europa potranno essere risolti unicamente grazie alla cooperazione delle autorità di governo e amministrative centrali e locali, dal momento che, in vista dell'integrazione europea, si intensificano i rapporti a tutti i livelli, tra le diverse regioni e tra le regioni e gli organismi nazionali ed europei.



Cresce la dipendenza di città e regioni dalle tendenze mondiali e dalle decisioni comunitarie. Inoltre, una partecipazione attiva di città e regioni allo sviluppo territoriale potrebbe contribuire ad affermare ulteriormente gli effetti positivi dell'integrazione europea.

(8) L'SSSE consente di guardare, al di là di misure di politica strettamente settoriale, alla situazione globale del territorio europeo, tenendo debitamente conto delle opportunità di sviluppo che si offrono alle singole regioni. Le nuove forme di cooperazione con l'SSSE faranno sì che politiche settoriali, dalla sfera d'azione fino ad oggi autonoma, collaborino in futuro se applicate allo stesso territorio. Inoltre, la comunità non necessita solo della collaborazione attiva delle politiche settoriali nazionali, bensì anche di città e regioni per poter conseguire gli obiettivi comunitari rispettando le esigenze dei cittadini. In tal guisa, si darà vita al principio di sussidiarietà sancito dal Trattato che istituisce l'Unione europea.

*(omissis)*

### 1.3 Le finalità fondamentali dell'SSSE

(17) Alla luce delle disparità esistenti tra le diverse regioni sul piano dello sviluppo e degli effetti, a volte contraddittori, sullo sviluppo territoriale delle politiche comunitarie, tutti i responsabili dell'assetto territoriale dovrebbero ispirarsi a modelli spaziali o perseguire obiettivi di fondo. La strategia territoriale a livello europeo è finalizzata alla realizzazione di uno sviluppo equilibrato e sostenibile, rafforzando in particolare la coesione economica e sociale. La relazione Brundtland delle Nazioni Unite definisce lo sviluppo sostenibile non solo come sviluppo economico nel rispetto dell'ambiente, che preservi le attuali risorse per le generazioni future, ma anche come sviluppo equilibrato dello spazio. Ciò significa, in particolare, conciliare le esigenze sociali ed economiche in materia di spazio con le sue funzioni ecologiche e culturali, e contribuire in tal modo alla realizzazione di uno sviluppo territoriale duraturo ed ampiamente equilibrato. In tal modo, l'UE si svilupperà progressivamente, da unione economica, in unione ecologica e, successivamente, in unione sociale, rispettando la diversità regionale.

(18) Il triplice obiettivo implica il perseguire congiuntamente le tre seguenti finalità politiche:

- la coesione economica e sociale,
- la salvaguardia delle risorse naturali e del patrimonio culturale,
- una competitività più equilibrata dello spazio europeo.

Per ottenere uno sviluppo del territorio più equilibrato, tali finalità o modelli vanno perseguiti contemporaneamente in tutte le regioni dell'UE, tenendo conto anche delle loro interazioni. Gli obiettivi dell'SSSE vanno fatti propri sia dalle istituzioni europee, che dalle autorità di governo e delle amministrazioni nazionali, regionali e locali.

(19) Il contributo delle politiche di programmazione territoriale consiste nel promuovere lo sviluppo sostenibile dell'UE attraverso una struttura equilibrata della popolazione e del territorio. Già nel 1994, i ministri responsabili dell'assetto del territorio avevano convenuto tre finalità o modelli di politica per lo sviluppo della struttura della popolazione e del territorio dell'UE:

- la realizzazione di un sistema di città equilibrato e policentrico e un nuovo rapporto tra città e campagna,
- la garanzia di un accesso equivalente alle infrastrutture e alle conoscenze e
- lo sviluppo sostenibile, la gestione attenta e la tutela del patrimonio naturale e culturale.

Il rafforzamento di territori dell'UE strutturalmente deboli, nonché l'adeguamento delle condizioni di vita e di lavoro al di là dei confini nazionali, in territori che presentano diversi gradi di sviluppo, rappresentano una sfida importante. Vanno pertanto armonizzati i tre obiettivi di sviluppo, di equilibrio e di salvaguardia. Una strategia finalizzata unilateralmente all'equilibrio provoca un indebolimento delle regioni economicamente più forti ed accresce, contemporaneamente, la dipendenza di quelle più deboli. Lo sviluppo di per sé moltiplica gli squilibri regionali. Un'eccessiva protezione o salvaguardia delle strutture territoriali genera il rischio di sclerosi e immobilismo, in quanto pone un freno alle tendenze alla modernizzazione. Solo la combinazione di obiettivi di sviluppo, di equilibrio e di salvaguardia, nonché una valutazione ponderata di tali obiettivi secondo le diverse situazioni territoriali, consentono uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile.

(21) L'SSSE dà una visione del futuro spazio europeo. Con i suoi orientamenti e le sue opzioni esso rappresenta un quadro di riferimento comune per l'adozione da parte delle istanze responsabili, pubbliche e private, di azioni rilevanti ai fini



dell'assetto del territorio. L'SSSE dovrà inoltre trasmettere un segnale positivo per un'ampia partecipazione del pubblico al dibattito politico sulle decisioni a livello europeo e sull'impatto di tali decisioni su città e regioni.

*(omissis)*

### **3. Obiettivi e opzioni politiche per il territorio europeo**

#### **3.1 Politiche orientate alla programmazione territoriale**

(64) Le politiche comunitarie multisetoriali, applicate a livello regionale, e le disparità sul piano territoriale dimostrano che l'Unione economica e monetaria non favorisce lo sviluppo dei comuni e delle regioni dell'UE in uno spazio regionale equilibrato. Vanno pertanto adottate misure territoriali differenziate per sfruttare al meglio le potenzialità dell'integrazione europea ai fini di uno sviluppo regionale dell'UE sostenibile e, quindi, equilibrato.

(65) Nei capitoli che seguono sono esposti gli obiettivi politici e le opzioni di cui tutte le autorità e gli enti di governo preposti alla programmazione territoriale possono tener conto. Nell'ambito delle politiche settoriali con un'incidenza sul territorio, a livello comunitario, nazionale, regionale e locale, sarà fatto sì che, oltre alla realizzazione degli obiettivi settoriali, si terrà conto anche degli obiettivi di sviluppo territoriale dello spazio comunitario. Si tratta, in particolare, delle tre seguenti considerazioni fondamentali di tipo territoriale:

- Sviluppo di un sistema di città policentrico e più equilibrato e rafforzamento della partnership tra città e campagna. Ciò implica anche il superamento del dualismo città-campagna che oggi non ha più ragione di esistere.
- Incentivazione dei metodi di trasporto e di comunicazione integrati che favoriscano lo sviluppo policentrico del territorio europeo e che rappresentino una premessa essenziale per il coinvolgimento attivo delle città e regioni europee nell'UEM. Va inoltre realizzata, gradualmente, la parità di accesso alle infrastrutture e alle conoscenze, tramite adeguate soluzioni regionali.
- Sviluppo e cura del patrimonio naturale e culturale tramite una gestione prudente, a tutela anche e ai fini di un ulteriore sviluppo dell'identità regionale, nonché della preservazione della molteplicità naturale e culturale delle regioni e città europee nell'epoca della mondializzazione.

(66) Per ciascuno di tali obiettivi o finalità politiche di sviluppo territoriale vengono elaborate opzioni politiche specifiche, applicabili non indifferentemente all'insieme del territorio europeo, bensì in maniera differenziata, a seconda della situazione economica, sociale e ambientale della singola regione, in vista di uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile.

#### **3.2 Verso uno sviluppo territoriale policentrico e un nuovo rapporto città-campagna**

##### **3.2.1 Verso uno sviluppo policentrico ed equilibrato del territorio europeo**

(67) Con le precedenti adesioni e gli allargamenti futuri, l'UE ha raggiunto e raggiungerà in futuro un'ampiezza ed una molteplicità che richiedono ormai una strategia politica territoriale. Per garantire uno sviluppo regionale equilibrato nella piena integrazione anche nell'economia mondiale, va perseguito un modello di sviluppo policentrico, al fine di impedire un'ulteriore eccessiva concentrazione della forza economica e della popolazione nei territori centrali dell'UE. Solo sviluppando ulteriormente la struttura, relativamente decentrata, degli insediamenti è possibile sfruttare il potenziale economico di tutte le regioni europee. L'ulteriore rafforzamento della competitività dell'Unione europea su scala mondiale richiede inoltre un più diretto coinvolgimento delle regioni europee nell'economia mondiale. Il carattere specificamente marittimo dell'Unione europea offre a questo proposito favorevoli requisiti ambientali. La realizzazione e l'estensione di numerose zone dinamiche d'integrazione economica a livello mondiale rappresenta uno strumento fondamentale per accelerare lo sviluppo economico e creare opportunità di lavoro nell'UE, soprattutto anche nelle regioni classificate come strutturalmente deboli (regioni di obiettivo 1 e 6 del Fondo regionale tuttora in vigore).



(68) Attualmente esiste solo una zona geografica maggiore di integrazione nell'economia mondiale: il nucleo centrale dell'UE, che comprende l'area delimitata dalle metropoli Londra, Parigi, Milano, Monaco e Amburgo. È una zona che offre funzioni economiche globali e prestazioni di elevata qualità che consentono un elevato livello di reddito e una infrastruttura avanzata. Oltre a quest'area, esistono isole di crescita isolate (Barcellona, regione dell'Öresund), il cui potenziale economico non è tuttora sufficiente a modificare in maniera significativa gli attuali squilibri territoriali compatibilmente con gli obiettivi dell'SSSE. In questo la situazione geoeconomica dell'UE si differenzia, ad esempio, da quella degli USA, in cui sono presenti invece diverse zone d'integrazione economica d'importanza mondiale, tra cui la costa occidentale (California), la costa orientale, il Sud-ovest (Texas), gli Stati del centro-ovest.

(69) Le attuali tendenze territoriali nell'UE lasciano intravedere un ulteriore concentrazione di funzioni di alto valore e globali sulle regioni centrali dell'UE e su talune metropoli. Anche in vista dell'allargamento dell'UE, un ulteriore accentramento dello sviluppo territoriale su un'unica zona d'integrazione dinamica e importante non ridurrebbe le disparità esistenti tra la parte centrale ed una periferia suscettibile di un ulteriore allargamento. S'impone pertanto una nuova strategia di programmazione territoriale.

(70) Le azioni politiche intraprese fino ad oggi consistono essenzialmente nel migliorare il collegamento dei territori periferici con quelli centrali con progetti relativi alle infrastrutture. È necessaria, pertanto, una politica che offra nuove prospettive per i territori periferici tramite un'organizzazione più policentrica dello spazio europeo. La creazione di zone dinamiche d'integrazione nella prospettiva economica europea, distribuite equamente sul territorio europeo e costituite da reti di regioni metropolitane di facile accesso internazionale e da città e zone rurali di varie dimensioni ad esse collegate, sarà il passo decisivo verso un'Europa più equilibrata a livello territoriale. In futuro, anche nelle regioni ad alta densità di popolazione e nelle metropoli al di fuori del nucleo centrale d'Europa andrà attribuita maggiore importanza a servizi globali e di elevato valore.

(71) D'altro canto, uno schema di sviluppo che si limiti esclusivamente a decentralizzare le aree metropolitane, contrasta con la tradizione del mantenimento delle variabili urbane e rurali dell'UE. Occorre perseguire, pertanto, il decentramento degli insediamenti in una progressione non uniforme di città sull'intero territorio europeo. Una tale struttura rappresenta una premessa indispensabile per lo sviluppo equilibrato e sostenibile di comuni e regioni e va ulteriormente sviluppata in quanto pone l'Europa in una posizione di vantaggio rispetto ad altre grandi aree dell'economia mondiale.

(72) Di conseguenza, un modello di sviluppo policentrico dovrebbe pertanto influenzare decisioni politiche ed investimenti ad incidenza territoriale, nonché la destinazione dei fondi strutturali, in particolare nelle regioni oggi obiettivo 1. Lo sviluppo delle zone d'integrazione va sostenuto e completato a livello transnazionale, nazionale e regionale da adeguate misure politiche e, in particolare, garantendo infrastrutture altamente funzionali.

(73) Per migliorare l'equilibrio del tessuto urbano, vanno ricercati strumenti e metodi per consentire a città e regioni di integrarsi a vicenda e di cooperare. Sono molteplici le possibilità che si offrono, in parte già sperimentate. Oltre alle reti di città a livello regionale, vi sono in particolare le reti di città interregionali, transnazionali o anche europee. Obiettivi perseguiti e relative soluzioni si differenziano a seconda della situazione specifica locale o regionale.

(74) Migliorare la complementarità tra le città e le regioni significa trarre vantaggio dalla reciproca concorrenza economica, superandone al contempo gli inconvenienti. Tale complementarità non dev'essere limitata, tuttavia, alla semplice concorrenza e all'economia, ma deve diventare una complementarità funzionale ed interessare diversi aspetti, quali la cultura, l'educazione e la formazione e le infrastrutture sociali. Occorre perseguire una politica che promuova un'efficace cooperazione interurbana, basata sull'interesse comune e sugli apporti di tutte le parti interessate. Presupposto di tale politica è la volontà di cooperare e l'uguaglianza dei partner.

(75) Le città rivelano molteplici vincoli funzionali, sempre più saldi, con la loro periferia. Tali rapporti, superando ogni barriera amministrativa, richiedono la collaborazione attiva delle autorità locali per rendere più competitiva la regione nel suo insieme, a vantaggio dunque di tutte le parti interessate. Tale collaborazione potrebbe riguardare il traffico a breve distanza, la destinazione di aree comuni residenziali o industriali o il trattamento dei rifiuti. Reti di città transfrontaliere e forme di cooperazione tra le diverse città possono contribuire a correggere eventuali disfunzioni nelle aree di frontiera.

(76) Non meno importante è il collegamento in rete di piccole città nelle regioni meno densamente popolate e nelle regioni ad economia più debole. In tali contesti, la messa in comune degli strumenti operativi rappresenta spesso l'unico modo per



raggiungere le soglie che consentono a ciascuna città partner di disporre di attrezzature e di servizi economici, che non potrebbe offrirsi da sola.

(77) Le città più lontane le une dalle altre dovrebbero cooperare tramite il collegamento in rete che consentirebbe di affrontare e risolvere problemi comuni. Più che semplici scambi di esperienze, esse dovrebbero perseguire obiettivi comuni ed attuare progetti comuni, ad esempio, riguardo a problemi di gestione del traffico locale, di logistica urbana, di cooperazione tra le università e i centri di ricerca, di tutela del patrimonio culturale e dei centri storici, nonché di integrazione delle comunità immigrate nel tessuto cittadino.

(78) Stabilire reti di centri urbani e di regioni situate da una parte e dall'altra delle frontiere esterne dell'Unione offre un'importante opportunità di rafforzare le relazioni economiche e di stabilizzare le relazioni politiche con i paesi vicini dell'Europa settentrionale, centrale e orientale e con le regioni del Mediterraneo, nonché di promuovere la soluzione comune di problemi relativi alle infrastrutture strategicamente importanti e a progetti ambientali comuni.

#### (79) **Opzioni politiche**

1. Consolidamento di numerose aree maggiori d'integrazione economica d'importanza mondiale nell'UE, che vanno dotate di funzioni e servizi globali e di elevata qualità, integrando nel processo anche le aree periferiche tramite strategie di sviluppo territoriale transnazionali.
2. Rafforzamento di un sistema policentrico ed equilibrato di metropoli, grappoli di città e reti urbane tramite una più stretta cooperazione della politica strutturale e della politica delle reti transeuropee (RTE), nonché tramite il miglioramento dei collegamenti tra le reti di livello nazionale e internazionale, da un lato, e tra quelle di livello regionale e locale, dall'altro.
3. Promozione di strategie di sviluppo territoriale integrato per grappoli di città nei singoli Stati membri, nonché nel quadro della cooperazione transnazionale e transfrontaliera, ivi inclusi lo spazio rurale circostante e le sue città.
4. Rafforzamento della cooperazione settoriale nello sviluppo di reti su scala transfrontaliera e transnazionale.
5. Promozione della cooperazione a livello regionale, transfrontaliero e transnazionale con città dell'Europa settentrionale, centrale e orientale e con i paesi del Mediterraneo; miglioramento dei collegamenti Nord-Sud nell'Europa centrale e orientale, nonché di quelli Ovest-Est nel Nord Europa.

### **3.2.2 Città e aree urbanizzate dinamiche, attraenti e competitive**

(80) Le regioni dell'UE possono definirsi competitive e contribuire così al riassorbimento della disoccupazione solo se le città dispongono di mezzi operativi sufficienti anche al di fuori delle zone d'integrazione globale e delle regioni metropolitane. Tra queste figurano le città definite "città-porta", che danno accesso al territorio dell'Unione (principali porti marittimi, aeroporti intercontinentali, città che accolgono fiere ed esposizioni, grandi centri di cultura), nonché le piccole città che possono fungere da motore per rivitalizzare zone rurali in declino. Le "città porta" comprendono anche alcune metropoli periferiche che possono trarre vantaggio da specifici punti di forza, ad esempio, i minori costi salariali, i legami privilegiati con economie extraeuropee o con paesi terzi vicini.

(81) Molte di queste città meno attraenti dipendono da una base economica troppo limitata, dominata da un solo settore d'attività, il cui declino trascina l'economia locale nella sua caduta. La competitività delle regioni urbane dipende pertanto da politiche di diversificazione della loro base economica. Anche l'avvenire delle campagne è racchiuso spesso nella competitività delle loro città. La salute fisica e sociale delle città rappresenta pertanto un fattore essenziale dello sviluppo sociale, ambientale ed economico. Le strategie di sviluppo per raggiungere tali obiettivi variano pertanto notevolmente in funzione delle situazioni locali. Cinque elementi essenziali rivestono un interesse particolare per lo sviluppo sostenibile delle città:

- il controllo dell'espansione delle città,
- la commistione delle funzioni e dei gruppi sociali nel tessuto urbano (soprattutto nelle grandi città, in cui sono sempre più numerosi i focolai di esclusione di gruppi di popolazione),
- la gestione prudente ed oculata dell'ecosistema urbano (in particolare dell'acqua, dell'energia e dei rifiuti),
- una migliore accessibilità con mezzi di trasporto, che siano al contempo efficaci e rispettosi dell'ambiente, ed infine
- la conservazione e lo sviluppo del patrimonio naturale e culturale.

(82) Lo sviluppo sostenibile delle città fornisce più di un'occasione di "pensare globalmente e agire localmente". Le conferenze di Rio e di Istanbul (Habitat II) delle Nazioni Unite hanno disposto che una serie di piani globali d'azione



debbano essere realizzati a livello locale e nazionale. Tale questione dev'essere inoltre affrontata nelle politiche europee e da ciascuno Stato membro. Le opzioni politiche sottoelencate, allegatae all'agenda locale 21 e all'agenda Habitat, potranno essere attuate al meglio attraverso una strategia di sviluppo urbano integrata e plurisettoriale.

(83) Le strategie e gli strumenti per raggiungere l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile delle città variano notevolmente a seconda delle funzioni locali, regionali e nazionali presenti nelle città e negli Stati membri. Lo scambio di esperienze avviato dagli Stati membri riguardo ai diversi fattori di uno sviluppo urbano sostenibile offre vari spunti per l'attuazione delle opzioni politiche dell'SSSE33. Nel quadro d'azione dell'UE, anche la Commissione europea ha avanzato proposte relative a finalità politiche e suggerito misure destinate alle aree urbane, compatibili con le finalità dell'SSSE.

(84) Per poter contrastare al meglio la tendenza alla continua espansione delle città, alcuni paesi, comuni e regioni dovrebbero perseguire il modello di "città compatta" (la città con brevi vie). Altrove, nelle periferie, ma anche in numerose zone costiere, l'espansione degli agglomerati urbani dev'essere ridotta per quanto possibile attraverso un'attenta politica di localizzazione e di insediamento. L'espansione delle città è arginabile tuttavia solo nel contesto regionale. Occorre pertanto intensificare la cooperazione tra città e periferia ed elaborare nuove forme di partenariato su una base di equilibrio di interessi.

(85) Per garantire l'avvenire delle nostre città, è necessario combattere la crescita della povertà e dell'esclusione sociale, limitando l'impovertimento delle funzioni urbane. Promuovendo il rinnovo delle aree lasciate all'incuria e delle zone industriali va incoraggiata anche un'offerta equilibrata di alloggi a buon mercato, di qualità, negli agglomerati urbani. La diversità delle funzioni dovrebbe consentire a tutti un accesso adeguato ai servizi e alle attrezzature di base, all'istruzione e alla formazione, alle cure sanitarie, agli spazi verdi. Vanno inoltre preservate ed ampliate le aree destinate agli orti domestici negli spazi verdi della cinta urbana che rivestono oltre ad una funzione ecologica, anche un'importante funzione sociale.

(86) La gestione prudente e oculata dell'ecosistema urbano riveste un'importanza primaria. Per ridurre le emissioni nocive verso l'ambiente esterno, dev'essere adottata una strategia integrata che favorisca la chiusura dei cicli delle risorse naturali, dell'energia e dei rifiuti. Essa potrebbe ridurre la produzione di rifiuti, il consumo delle risorse naturali (in particolare le risorse non rinnovabili o a lenta rigenerazione), nonché l'inquinamento dell'aria, del suolo e dell'acqua. L'ampliamento delle zone naturali nelle città, il mantenimento della diversità delle specie e la ripartizione dell'energia tra le famiglie e l'industria sono esempi di misure da integrare in una gestione prudente dell'ambiente.

(87) Dal momento che l'accessibilità incide in maniera determinante sulla qualità della vita, oltre che sull'ambiente e sull'economia, essa va favorita con l'introduzione di una politica di localizzazione conforme alla pianificazione dell'utilizzo dei suoli e dei trasporti. L'obiettivo sarà di arginare l'espansione delle città e di favorire una strategia integrata in materia di mobilità, riducendo la dipendenza nei confronti dell'automobile privata a vantaggio di altre modalità di trasporto (trasporti pubblici, bicicletta).

#### **(88) Opzioni politiche**

6. Sviluppo del ruolo strategico delle metropoli e delle "città-porta", con un'attenzione particolare per lo sviluppo delle aree periferiche dell'UE.

7. Miglioramento delle infrastrutture destinate alle attività economiche, all'ambiente e ai servizi urbani, in particolare nelle regioni meno favorite, allo scopo di attrarre maggiormente gli investimenti mobili.

8. Promozione della diversificazione economica delle città dominate da un solo settore d'attività, e sostegno allo sviluppo economico di città piccole e medie in regioni meno favorite.

9. Promozione di strategie globali di pianificazione urbana che si propongano di favorire la diversità sociale e funzionale, ponendo l'accento sulla lotta contro l'esclusione sociale e prevedendo la riutilizzazione dei siti meno o per nulla sfruttati.

10. Promozione di una gestione prudente dell'ecosistema urbano.

11. Promozione di un'accessibilità sostenibile nelle zone urbane e nelle regioni di concentrazione urbana, grazie a politiche adeguate di localizzazione e di pianificazione dell'occupazione dei suoli, che favorisca la commistione delle funzioni delle città e lo sfruttamento dei mezzi di trasporto pubblici.

12. Sostegno a metodi efficaci di contenimento dell'espansione urbana incontrollata; alleggerimento della pressione urbanistica eccessiva, in particolare su talune zone costiere.

*(omissis)*



### 3.3.3 Utilizzazione efficace e sostenibile delle infrastrutture

(118) Il tasso di crescita attuale della circolazione dei viaggiatori e delle merci (in particolare nel transito stradale e aereo) ha conseguenze nefaste per l'ambiente e per l'efficacia della circolazione stessa. Si può tentare di ridurre il tasso di crescita attraverso politiche che orientino la localizzazione delle attività e gli spostamenti della popolazione, e quindi il bisogno di mobilità e la scelta dei mezzi di trasporto. Il potenziamento dei mezzi di trasporto più ecologici e la promozione delle catene di trasporti intermodali può portare ad una migliore utilizzazione delle infrastrutture esistenti. Occorre tuttavia perseguire tale obiettivo senza compromettere la competitività dell'Europa nel suo insieme o di singole regioni. L'integrazione della politica dei trasporti e della pianificazione dell'utilizzazione del suolo può risultare efficace soprattutto nelle grandi regioni urbane, in cui la dipendenza della popolazione nei confronti dell'auto privata può essere notevolmente ridotta. S'impone pertanto una politica che favorisca nelle città e nelle loro periferie, nonché nelle regioni di addensamento urbano l'utilizzazione dei mezzi pubblici.

(119) Nelle regioni fortemente popolate, soprattutto del centro Europa, ma anche in altre aree fortemente popolate lungo i grandi itinerari, tra cui taluni itinerari costieri, la congestione soprattutto nel traffico stradale, ha raggiunto livelli tali da richiedere l'applicazione immediata di misure per contenere i conseguenti deficit a livello di collegamenti e l'inquinamento ambientale. Andrebbero pertanto moltiplicate le misure per una gestione più ecologica della circolazione. Tra queste, ad esempio, l'aumento dei pedaggi stradali o l'internalizzazione dei costi esterni dei trasporti, combinata con un'adeguata politica di localizzazione. L'impiego di tali strumenti varierà a seconda delle situazioni locali. La circolazione sia dei viaggiatori che delle merci manterrà la sua importanza, soprattutto col collegamento di regioni periferiche o meno popolate.

(120) Una maggiore utilizzazione dei mezzi di trasporto ecologici richiede una visione del traffico multimodale e una gestione coordinata delle infrastrutture. Per un utilizzo efficace e sostenibile di tali infrastrutture vanno utilizzate maggiormente la ferrovia e, per la circolazione delle merci, anche le vie d'acqua (navigazione marittima, costiera e interna). Oltre ad un potenziamento di tali reti vanno creati adeguati collegamenti intermodali, vale a dire centri e piattaforme di trasbordo e di corrispondenza, che coprano le esigenze. Il potenziale del trasporto ferroviario potrà essere sfruttato solo tramite una globale modernizzazione dei mezzi, ristabilendo l'interoperabilità tra i singoli sistemi e migliorandone la logistica. In aree europee densamente popolate il TGV potrà sostituire i collegamenti aerei su tragitti fino a 800 km. Di contro, in regioni periferiche meno densamente popolate, soprattutto nelle isole, dovrà essere privilegiato il traffico aereo anche per brevi tragitti e nelle aree meno favorite in genere vanno ricercate soluzioni specifiche.

(121) Le autorità responsabili dei porti, degli aeroporti, del traffico ferroviario ed autostradale e i gestori delle varie reti dovranno inserire le loro azioni e politiche in strategie integrate intermodali. Occorre trarre vantaggio dalle diverse sinergie e complementarità potenziali tra modi di trasporto. Vanno inoltre trovati rimedi nell'utilizzo comune delle infrastrutture esistenti al fine di evitare l'eccesso di capacità: ad esempio, due grandi porti vicini potranno condividere una stessa linea ferroviaria o un aeroporto unico potrà servire una regione transfrontaliera.

(122) Un altro aspetto importante sono le cooperazioni tra le diverse politiche dei trasporti a livello nazionale, regionale e locale. Sono essenziali collegamenti efficaci tra reti di vario livello. Iniziative regionali potrebbero aiutare le autorità nazionali e i gestori di reti a migliorare la loro programmazione e l'impiego delle loro capacità tenendo conto delle esigenze locali.

(123) Telecomunicazione e tecnologie dell'informazione e della comunicazione rappresentano importanti strumenti per il completamento dell'integrazione regionale. Essi non vanno, tuttavia, considerati elementi sostitutivi delle misure di potenziamento delle infrastrutture dei trasporti. Un'importanza particolare riveste a questo proposito il coordinamento tra i responsabili delle decisioni in materia di traffico e di telecomunicazioni. Programmazione territoriale e pianificazione dei trasporti dovrebbero avere inoltre un denominatore comune.

#### (124) *Opzioni politiche*

30. Miglioramento del coordinamento della politica d'assetto territoriale e della pianificazione fondiaria con la pianificazione dei trasporti e delle telecomunicazioni.

31. Miglioramento dei trasporti pubblici e mantenimento di un livello minimo di servizi nelle città piccole e medie.

32. Riduzione degli effetti negativi del traffico stradale sugli assi ingorgati, ad esempio, potenziando i mezzi di trasporto ecologici, aumentando i pedaggi stradali ed internalizzando i costi esterni.

33. Promozione del collegamento in rete dei punti nodali intermodali per il trasporto di merci, in particolare per il traffico sugli itinerari europei, con particolare attenzione per la navigazione interna e marittima.



34. Pianificazione e gestione coordinata ed integrata delle infrastrutture per ridurre gli investimenti inefficaci, quale, ad esempio l'inutilità di costruire due vie di traffico parallele, e per garantire un migliore utilizzo delle infrastrutture esistenti.

### **3.4 Gestione prudente del patrimonio naturale e culturale**

#### **3.4.1 Il patrimonio naturale e culturale: potenziali di sviluppo**

(132) La comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa alla strategia europea per la conservazione della biodiversità<sup>35</sup> afferma che lo sviluppo territoriale può svolgere un ruolo determinante a livello locale e regionale nella salvaguardia e nello sviluppo sostenibile della diversità biologica. Il patrimonio naturale e culturale dell'UE è sottoposto a costanti minacce ad opera di vari agenti. Per quanto possa essere giustificata l'adozione, a volte, di severe misure di salvaguardia, spesso è tuttavia più opportuno inquadrare la tutela e la conservazione dei territori minacciati in più ampie strategie di sviluppo territoriale.

(133) Il patrimonio culturale europeo, dai paesaggi rurali ai centri storici delle città, è espressione della sua identità ed appartiene al patrimonio mondiale. Esso fa parte anche dell'ambiente quotidiano degli europei, arricchendo la qualità della loro vita. Le misure di protezione rigorose, quali previste da programmi di tutela di siti e monumenti classificati, riusciranno a coprire solo una parte limitata di questo patrimonio. Per il resto, è necessaria una gestione più creativa, in grado di invertire la tendenza all'abbandono, al degrado e alla distruzione, constatabile in numerose regioni e di lasciare in eredità alle generazioni future un patrimonio culturale arricchito di realizzazioni contemporanee. Il contesto culturale deve coprire inoltre l'intero continente ed interessare tutti gli europei, concretizzandosi in istituti culturali, rivalorizzando lo spazio pubblico e ripristinando monumenti commemorativi. In tale ottica, lo sviluppo del patrimonio culturale assume una funzione equilibratrice anche a livello sociale e territoriale.

(134) Il patrimonio culturale e naturale è anche una risorsa economica, la cui importanza ai fini dello sviluppo regionale cresce costantemente. La qualità di vita nelle città, nelle loro periferie e nelle aree rurali è sempre più determinante nelle decisioni di installare nuove attività economiche. Le ricchezze naturali e culturali sono anche una premessa essenziale dello sviluppo dell'industria turistica.

*(omissis)*

#### **3.4.4 Gestione creativa dei paesaggi culturali europei**

(151) I paesaggi culturali contribuiscono con la loro peculiarità a contraddistinguere l'identità locale e regionale; essi sono un riflesso della storia e dell'interazione tra l'uomo e la natura. Il loro valore è notevole, specialmente per il turismo. La salvaguardia di questi paesaggi è estremamente importante, ma non può impedire del tutto o in maniera eccessiva il loro impiego a fini economici. In alcuni casi, si rende necessaria la tutela mirata di alcuni luoghi d'interesse particolare. Altre volte, sono i paesaggi in toto a dover essere tutelati e/o ripristinati. Le modalità impiegate nell'agricoltura costituiscono spesso l'aspetto più significativo per impedire la distruzione dei paesaggi culturali.

(152) Un elemento comune a molti paesaggi europei è la loro evoluzione continua, che avviene però nel senso di una crescente uniformità e a discapito della biodiversità. Un numero limitato di località andrebbe salvaguardato quale esempio unico di un particolare paesaggio culturale e storico: è il caso dei terreni coltivabili "Bocage" lungo la costa atlantica. Le misure di tutela sono necessarie anche per alcuni elementi caratteristici di paesaggi antichi, ad esempio i vecchi sistemi di campi non recintati attraverso i quali sono poi evolute alcune località d'interesse storico. In maniera analoga, i sentieri storici che attraversano paesi diversi, quali il cammino per pellegrini che conduce a Santiago de Compostella o la Via Francigena che attraversa l'Italia, dovrebbero essere posti sotto tutela.

(153) In molti casi, l'evoluzione creativa o il ripristino dei paesaggi è più importante della semplice salvaguardia dello stato attuale. Al giorno d'oggi, le misure sui paesaggi mancano spesso di coordinamento; i risultati sono spesso decontestualizzati e riflettono al più gli interessi specifici di chi vi ha partecipato. I nuovi insediamenti commerciali o abitativi



vengono spesso costruiti senza alcuna attenzione a considerazioni estetiche o ambientali. In alcuni casi, le attività estrattive giungono a distruggere un intero paesaggio. Risulta quindi necessario elaborare in molte aree europee una politica creativa adattata ai singoli paesaggi. Tale politica dovrebbe basarsi su di un approccio integrato con le nuove parti edificate e contribuire alla creazione o al ripristino di paesaggi attraenti.

(154) In alcuni casi, il paesaggio va in degrado a causa della mancanza d'intervento umano, specialmente laddove si abbandonano i sistemi agricoli tradizionali di impiego della terra. La mancanza di una gestione territoriale nelle aree in pericolo, specialmente quelle montane o costiere, può avere conseguenze gravi, come ad esempio una maggiore erosione del terreno. Nelle zone in cui l'intervento antropico non è ancora molto pronunciato, la riduzione delle attività umane può permettere alla natura un recupero spontaneo. La promozione dei sistemi agricoli tradizionali di impiego della terra, lo sviluppo del turismo e il rimboschimento possono essere un'alternativa all'abbandono completo della terra.

**(155) Opzioni politiche**

53. Conservazione e gestione creativa di paesaggi d'interesse culturale e storico, estetico ed ecologico.
54. Valorizzazione di paesaggi culturali nel quadro di strategie integrate di sviluppo territoriale.
55. Migliore coordinamento delle misure di sviluppo con incidenza sul paesaggio.
56. Recupero creativo di paesaggi degradati da varie attività umane, ivi incluse misure di coltivazione.