

"LA POLITICA DELL'AMBIENTE NELLA COMUNITA EUROPEA"  
Conseil des Communes d'Europe/Int. Union of local Authorities  
Roma, 28-30/XI/1974

- (1) programma
- (2) lista dei partecipanti
- (3) Bugher, Robert: "Nuovi procedimenti nel trattamento e nel riciclaggio dei rifiuti"
- (4) Conferenza delle Regioni Periferiche Marittime della Comunità Europea: "Studio comparativo della pianificazione regionale. Relazione proposta al Comitato Permanente dal Segretario Generale"
- (5) Conseil des Communes d'Europe: "Dichiarazione di principio del CCE sui problemi dell'ambiente (politica ecologica)"
- (6) Cravatte, M.: "Intervento alla conferenza"
- (7) Crepeau, Michel: "Una esperienza di raccolta selettiva dei rifiuti domestici"
- (8) Dubedout, Hubert: "L'ambiente senza poter disporre dei suoli: un mito?"
- (9) Kronawitter, Georg: "Le responsabilità generali dei poteri locali in materia di protezione dell'ambiente"
- (10) Millar, J. S.: "La ristrutturazione dei centri storici"
- (11) Oele, A. P.: "Principi informativi e standards come strumenti per la politica dell'ambiente"
- (12) Scarascia Mugnozza, Carlo: "Discorso per la conferenza"
- (13) Spaccini, Marcello: "Le implicazioni sociali, economiche e finanziarie di una politica di protezione dell'ambiente"
- (14) Spadolini, Giovanni: "Intervento per la conferenza"

**CCE**

Conseil des Communes d'Europe  
association européenne de tous les pouvoirs  
locaux et régionaux

89, Avenue Niel — Paris

**IULA**

International Union of Local Authorities  
45, Wassenaarseweg — The Hague



**Conferenza sulla politica dell'ambiente nella Comunità Europea**  
**Conference on the environment policy in the European Community**  
**Konferenz über die Umweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft**  
**Conférence sur la politique de l'environnement dans la Communauté Européenne**

*Sotto l'Alto Patronato della Commissione esecutiva della Comunità Europea e del Governo italiano*

**PROGRAMMA**  
**PROGRAMME**  
**PROGRAMM**  
**PROGRAMME**

Palazzo dei Convegni (Fiera di Roma) - Roma, 28 - 30 novembre 1974

CONFERENZA SULLA POLITICA DELL'AMBIENTE  
NELLA COMUNITA' EUROPEA

PROGRAMMA

Giovedì 28 novembre

- Ore 16,00 — Seduta di apertura sotto la presidenza di Henry Cravatte, Presidente del Consiglio dei Comuni d'Europa, ex Vice-Primo Ministro, Deputato, Presidente dell'Associazione delle Città e Comuni lussemburghesi
- Saluto del Sindaco della città di Roma
  - Discorso di apertura del Ministro per l'Ambiente della Repubblica Italiana
  - « *L'ambiente di fronte alla crisi della nostra società* »: Louis Leprince-Ringuet, Accademico di Francia, Presidente del Consiglio francese del Movimento Europeo
  - « *Il programma per l'ambiente della Comunità europea* »: Carlo Scarascia-Mugnozza, Vice Presidente della Commissione della Comunità europea
  - « *Le responsabilità generali dei Poteri locali in materia di protezione dell'ambiente* »: Georg Kronawitter, Borgomastro di Monaco (Germania federale)
  - Dibattito
  - Cena offerta dalla Sezione italiana del CCE e dalla Regione Lazio - « Villa Miani », Via Trionfale, 151.

Venerdì 29 novembre

- Ore 9,30 — Riunione delle Commissioni:
- 1<sup>a</sup> Commissione sotto la presidenza di Donald Fallon, Senatore, Borgomastro di Woluwé St. Lambert (Belgio)
  - « *L'ambiente senza poter disporre dei suoli: un mito?* » Rapporto presentato da Hubert Dubedout, Deputato, Sindaco di Grenoble (Francia)
  - Dibattito

2<sup>a</sup> Commissione sotto la presidenza di Beniamino Finocchiaro, Presidente del Consiglio regionale della Puglia

— « *Principi informativi e standards come strumenti per la politica dell'ambiente* » - Rapporto presentato da A. P. Oele, Sindaco di Delft (Paesi Bassi)

— Dibattito

Ore 13,30 — Pranzo in comune presso la Fiera di Roma

Ore 16,00 — Riunione delle Commissioni:

1<sup>a</sup> Commissione sotto la presidenza di John Charlton, Presidente della Commissione ecologica del Consiglio comunale di Birmingham (Gran Bretagna)

— « *Le implicazioni sociali, economiche e finanziarie di una politica di protezione dell'ambiente* » - Rapporto presentato da Marcello Spaccini, Sindaco di Trieste (Italia)

— Dibattito

2<sup>a</sup> Commissione sotto la presidenza di Hermann Schmitt-Vockenhausen, Vice-Presidente del Bundestag, Vice-Presidente della Sezione tedesca del CCE (Germania federale)

— Brevi relazioni sulle diverse esperienze d'avanguardia in Europa e nel mondo:

« *Nuovi procedimenti nel trattamento e nel riciclaggio dei rifiuti* »: Robert Bugher, Direttore dell'Associazione americana dei lavori pubblici - Chicago (U.S.A.)

« *La Rochelle: un'esperienza di raccolta selettiva dei rifiuti domestici* »: Michel Crepeau, Deputato, Sindaco di La Rochelle (Francia)

« *La ristrutturazione dei centri storici* »: J. S. Millar, Officer del County Planning di Manchester (Gran Bretagna)

« *Una politica per il restauro sociale nel centro storico di Bologna: casa e servizi* »: Pier Luigi Cervellati, Assessore al Comune di Bologna

— Dibattito

Ore 21,00 — Cena in comune

**Sabato 30 novembre**

- Ore 9,30 — Seduta plenaria di chiusura sotto la presidenza di Felix Slavik, Presidente della IULA, ex Sindaco di Vienna
- Resoconto dei Relatori sui lavori delle Commissioni
  - Presentazione delle conclusioni della Conferenza da parte di Jean-Marie Pelt, Vice Sindaco di Metz, Professore all'Università, Presidente dell'Istituto europeo di Ecologia di Metz
  - Esame e approvazione delle conclusioni
  - Chiusura della Conferenza

## **INFORMAZIONI PRATICHE**

Al Palazzo dei Convegni (vedere la piantina inclusa nella cartella), i partecipanti troveranno i seguenti servizi:

— **Banca con ufficio cambio**

dalle ore 8,30 alle ore 13,30 (sabato escluso)

— **Ufficio postale**

la corrispondenza depositata in questo ufficio beneficerà di un « annullo » speciale - Orario: 8,30-13/15-19

— **Servizio turistico**

la UTRAS sarà presente con un suo box presso la Hall del Palazzo dei Convegni e si occuperà di tutti i problemi riguardanti alloggio, viaggio, servizio di biglietteria, escursioni, ecc.

— **Servizi vari**

bar, telefono, tabacchi, guardaroba, ecc.

### **SERVIZIO RECEPTION E CONSEGNA CARTELLE**

Un servizio reception e consegna cartelle ai delegati funzionerà a partire dalle ore 14 di giovedì 28 novembre 1974, nella Hall del Palazzo dei Convegni. La segreteria della Conferenza, affidata alla Sezione italiana del CCE, funzionerà a partire dalle ore 10 del 28 novembre 1974.

### **LINGUE UFFICIALI (con traduzione simultanea)**

Francese, italiano, tedesco, inglese. I transistors verranno distribuiti nella Hall del Palazzo dei Convegni.

### **TRASPORTI**

Speciali autobus numerati trasporteranno i partecipanti dal loro Albergo al Palazzo dei Convegni, ai ricevimenti, e viceversa. Orari e luogo di concentrazione verranno specificati attraverso appositi cartelli situati presso gli Alberghi. Si prega di essere puntuali.

### **PROGRAMMA SPECIALE PER LE PERSONE ACCOMPAGNANTI**

E' previsto un giro turistico della città il 29 novembre mattina.

**PALAZZO DEI CONVEGNI - tel. 5100**

CONFERENCE ON THE ENVIRONMENT POLICY  
IN THE EUROPEAN COMMUNITY

PROGRAMME

Thursday 28 November

- 4 p.m. — Plenary opening session under the chairmanship of Mr. Henry Cravatte, President of the Council of European Municipalities, former Deputy-Prime Minister, M.P., President of Association of towns and municipalities in Luxembourg
- Allocution of the Mayor of the City of Rome
  - Opening speech by the Environment Minister of Italy
  - « *The Environment and the Crisis of our Society* » by Professor Louis Leprince-Ringuet of the Académie Française, President of the French Council of the European Movement
  - « *The Programme for Environment of the European Community* » by Mr. Carlo Scarascia-Mugnozza, Vice-President of the European Community
  - « *General Responsibilities of Local Authorities in Environmental Matters* » by Mr. Georg Kronawitter, Mayor of Munich (FRG)
  - Debate
- 9.00 p.m. — Dinner offered by the Italian Section of CEM and the Region Latium - « Villa Miani » - Via Trionfale, 151

Friday 29 November

- 9.30 a.m. — Meeting of the working groups:
- 1st working group: chairman Baron Donald Fallon, Senator, Burgomaster of Woluwé St. Lambert (Belgium)
  - « *Environment without Land Control: just a Myth?* » - Report by Mr. Hubert Dubedout, M.P., Mayor of Grenoble (France)
  - Debate

2nd working group: chairman Mr. Beniamino Finocchiaro, Chairman of the Council of Region Puglia

— « *Guiding Principles and Standards as Tools for Environment Policy* » - Report by Mr. A. P. Oele, Mayor of Delft (Netherlands)

— Debate

1.30 p.m. — Luncheon at the Fiera di Roma

4 p.m. — Meeting of the working groups:

1st working group: chairman Councillor John Charlton, Chairman of the Environmental Services Committee, Birmingham City Council (Great Britain)

— « *The Social, Economic, and Financial Implications of an Environment Policy* » - Report by Mr. Marcello Spaccini, Mayor of Trieste (Italy)

— Debate

2nd working group: chairman Mr. Hermann Schmitt-Vockenhausen, Vice-President of the Bundestag, Vice-President of the German Section of CEM (FRG)

— Communications on various note-worthy experiments in Europe and in the rest of the world:

« *New developments in refuse disposal and recyclage* » by Mr. Robert Bugher, Managing Director of American Public Works Association - Chicago (USA)

« *La Rochelle: an Experiment Selective Collection of Waste* » by Mr. Michel Crepeau, M.P., Mayor of La Rochelle (France)

« *The Restructuring of City Centres* » by Mr. J.S. Millar, County Planning Officer of Manchester (Great Britain)

« *A policy for the social restoration in the City centre of Bologna: house and services* » by Mr. Pier Luigi Cervellati, Alderman of Bologna (Italy).

— Debate

9 p.m. — Dinner.



**Saturday 30 November**

9.30 a.m. — Plenary closing session under the chairmanship of Mr. Felix Slavik, President of International Union of Local Authorities, former Mayor of Vienna

— Presentation by working groups' reports by the Rap-  
porteurs

— Presentation of the conclusions of the Conference by Mr. Jean-Marie Pelt, Town Councillor of Metz, Professor at the University, Chairman of the European Institute for Ecology of Metz

— Debate and adoption of conclusions

1 p.m. — Closing of the Conference

## **PRACTICAL INFORMATIONS**

At the « Palazzo dei Convegni » (see the plan included in the file), the Delegates will find the following services:

— **Bank with an exchange office**

from 8.30 a.m. to 1.30 p.m. (Saturday excepted)

— **Post Office**

Mail deposited at this office will bear a special stamp;  
from 8.30 a.m. to 1 p.m. / from 3 p.m. to 7 p.m.

— **Tourist Office**

At the Hall of the « Palazzo dei Convegni » there will be a box of UTRAS Agency which will attend to all problems regarding accommodation, travel, tickets, excursions, etc.

— **Miscellaneous**

bar, telephone, tobacco, cloak-room, etc.

### **RECEPTION SERVICE AND DOCUMENTATION FILES**

The Delegates will find at the Hall of the « Palazzo dei Convegni », from Thursday November 28th, at 2 p.m., their documentation files and a reception service. The Secretary's office of the Conference, granted to the Italian Section, will function from Thursday November 28th, at 10 a.m.

### **OFFICIAL LANGUAGES (simultaneous translation)**

French, Italian, German, English. Transistors will be delivered at the Hall of the « Palazzo dei Convegni ».

### **TRANSPORT**

Special numbered buses will carry the Delegates from their Hotels to the « Palazzo dei Convegni », to the receptions, and back. Schedule and place of appointment will be indicated on special notices at the Hotels. Delegates are requested to respect the schedules very strictly.

### **ACCOMPANYING PERSONS**

A tour of the city is foreseen on 29 November in the morning.

**PALAZZO DEI CONVEGNI - tel. 5100**

# KONFERENZ UEBER DIE UMWELTPOLITIK IN DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT

## PROGRAMM

### Donnerstag, den 28. November

- 16.00 Uhr — Eröffnungssitzung unter Vorsitz des Präsidenten des Rates der Gemeinden Europas, Henry Cravatte, ehemaliger Vizeministerpräsident, Abgeordneter, Präsident des luxemburgischen Städte- und Gemeindebundes
- Begrüßungsansprache des Bürgermeisters der Stadt Rom
  - Eröffnungsansprache des italienischen Ministers für Umweltschutz
  - « *Die Umwelt angesichts der Krise unserer Gesellschaft* » von Professor Louis Leprince-Ringuet, Mitglied der Französischen Akademie, Präsidenten des Französischen Rates der Europäischen Bewegung
  - « *Das Umweltprogramm der Europäischen Gemeinschaft* » von Herrn Carlo Scarascia-Mugnozza, Vizepräsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaft
  - « *Die Rolle der Gemeinden im Umweltschutz* », von Herrn Georg Kronawitter, Bürgermeister der Stadt München (BRD)
  - Aussprache
- 21.00 Uhr — Empfang und Abendessen auf Einladung der italienischen Sektion des RGE und der Region Latium - « Villa Miani » - Via Trionfale, 151

### Freitag, den 29. November

- 9.30 Uhr — Sitzungen der Ausschüsse:
1. Ausschuss unter Vorsitz des Freiherrn Donald Fallon, Senator, Bürgermeister des Stadt Woluwé St. Lambert (Belgium)
- « *Umweltpolitik ohne Entscheidungsbefugnis über Grund und Boden: ein Mythos?* » - Bericht von Herrn Hubert Dubedout, Abgeordneten, Bürgermeister der Stadt Grenoble (Frankreich)
  - Aussprache

2. Ausschuss unter Vorsitz des Herrn Beniamino Finocchiaro, Präsidenten des Rates der Region Puglia

— « *Richtlinien und Normen, Instrumente einer Umweltpolitik* » - Bericht von Herrn A.P. Oele, Bürgermeister der Stadt Delft (Niederlande)

— Aussprache

13,30 Uhr — Gemeinsames Mittagessen bei der Fiera di Roma

16.00 Uhr — Sitzungen der Ausschüsse:

1. Ausschuss unter Vorsitz des Herrn John Charlton, Stadtrat, Vorsitzenden des Umweltausschusses - Birmingham City Council (Grossbritannien)

— « *Die sozialen, wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen einer Umweltpolitik* » - Bericht von Herrn Marcello Spaccini, Bürgermeister der Stadt Trieste (Italien)

2. Ausschuss unter Vorsitz von Herrn Hermann Schmitt-Vockenhausen, Vizepräsidenten des Bundestages, Vizepräsidenten der deutschen Sektion des RGE (BRD)

— Berichte über verschiedene richtungweisende Versuche in Europa und in der Welt:

« *Neuentwicklungen auf dem Gebiet der Müllaufbereitung und Wiederverwertung* », von Herrn Robert Bugher, Direktor des amerikanischen Verbands der öffentlichen Arbeiten, Chicago (USA)

« *La Rochelle: ein Experiment selektives Einsammeln von Hausmüll* », von Herrn Michel Crepeau, Abgeordneter, Bürgermeister der Stadt La Rochelle (Frankreich)

« *Die Umstrukturierung der Stadtkerne* », von Herrn J.S. Millar, County Planning Officer von Manchester (Grossbritannien)

« *Eine Politik für die soziale Restaurierung im historischen Stadtkern Bolognas: Wohnung und Dienstleistungen* », von Herrn Pier Luigi Cervellati, stadtrat von Bologna

— Aussprache

21.00 Uhr — Gemeinsames Abendessen

**Samstag, den 30. November**

- 9.30 Uhr — **Schlussitzung unter Vorsitz des Präsidenten des Internationalen Gemeindeverbandes, Felix Slavik, Bürgermeister von Wien a.d.**
- **Vorlage der Berichterstatter über die Arbeiten ihres Ausschusses**
  - **Vorlage der Schlussfolgerungen von Herrn Professor Jean-Marie Pelt, Stellvertretender Bürgermeister von Metz, Präsident des Europäischen Instituts für Ökologie in Metz**
  - **Prüfung und Annahme der Schlussfolgerungen**
  - **Schlussitzung**

## **PRAKTISCHE HINWEISE**

Im Kongresspalast (Palazzo dei Convegni - siehe den den Akten beiliegenden Lageplan) stehen den Teilnehmern folgende Einrichtungen zur Verfügung:

— **Bank mit Wechselstube**

Öffnungszeit: 8.30-13.30 Uhr (Samstag geschlossen)

— **Postamt**

Die in diesem Postamt aufgebene Post wird mit einem Sonderstempel entwertet

Öffnungszeiten: 8.30 - 13 Uhr und 15 - 19 Uhr

— **Verkehrsbüro**

Die UTRAS wird in der Halle des Kongresspalastes einen Schalter unterhalten und sich aller Probleme hinsichtlich Unterkunft, Reise, Ausflüge, Eintrittskarten zu Veranstaltungen, usw., annehmen.

— **Verschiedene Einrichtungen**

Kaffee-Bar, öffentliche Fernsprecher, Tabakwaren, Garderobe, usw.

### **EMPFANG UND AUSHÄNDIGUNG DER AKTEN**

Ein Büro für den Empfang der Teilnehmer und die Aushändigung der Unterlagen wird ab Donnerstag, den 28. November, 14 Uhr, in der Halle des Kongresspalastes geöffnet sein.

### **OFFIZIELLE SPRACHEN (mit Simultanübersetzung)**

Französisch, italienisch, deutsch, englisch. Die Kopfhörer werden in der Halle des Kongresspalastes ausgegeben.

### **BEFÖRDERUNG**

Numerierte Sonder-Autobusse werden die Teilnehmer von ihrem Hotel zum Kongresspalast sowie zu den Empfängen und zurück befördern. Abfahrtszeit und Treffpunkt werden auf besonderen Tafeln, die in den Hotels aushängen, bekanntgegeben. Es wird gebeten, pünktlich zu sein.

### **TAGUNGSSEKRETARIAT**

Das Tagungssekretariat, das von der italienischen Sektion des RGE übernommen wird, wird ab Donnerstag, den 28. November 1974, 10 Uhr, geöffnet sein.

### **SONDERPROGRAMM FUER DIE BEGLEITPERSONEN**

Ein touristisches Tour der Stadt Rom ist am 29. November - Vormittags, vorgesehen.

**PALAZZO DEI CONVEGNI - tel. 5100**

CONFERENCE SUR LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT  
DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

PROGRAMME

**Jeudi 28 Novembre**

- 16 H 00 — Séance d'ouverture sous la présidence de M. Henry Cravatte, Président du Conseil des Communes d'Europe, Ancien Vice-Premier Ministre, Député, Président de l'Association des villes et communes luxembourgeoises
- Allocution du Maire de la Ville de Rome
- Allocution d'ouverture du Ministre de l'Environnement de la République Italienne
- « *L'Environnement devant la crise de notre société* » par M. le Professeur Louis Leprince-Ringuet de l'Académie Française, Président du Conseil Français du Mouvement Européen
- « *Le programme pour l'Environnement de la Communauté Européenne* » par M. Carlo Scarascia-Mugnozza, Vice-Président de la Commission des Communautés Européennes
- « *Les responsabilités générales des Pouvoirs locaux en matière d'environnement* » par M. Georg Kronawitter, Maire de Munich (RFA)
- Débat
- 21 H 00 — Dîner offert par la Section Italienne du CCE et la Région du Latium - « Villa Miani » - Via Trionfale, 151

**Vendredi 29 Novembre**

- 9 H 30 — Réunion des Commissions:
- 1ère Commission* sous la présidence de M. Le Baron Donald Fallon, Sénateur, Bourgmestre de Woluwé St. Lambert (Belgique)
- « *L'Environnement sans la maîtrise des sols: un mythe?* » Rapport présenté par M. Hubert Dubedout, Député-Maire de Grenoble (France)
- Débat

- 2ème Commission sous la présidence de M. Beniamino Finocchiaro, Président du Conseil régional des Pouilles.
- « *Principes directeurs et normes, instruments d'une politique de l'environnement* » - Rapport présenté par M. A.P. Oele, Maire de Delft (Pays-Bas)
  - Débat
- 13 H 30 — Déjeuner en commun à la Fiera di Roma
- 16 H 00 — Réunions des Commissions:
- 1ère Commission sous la présidence de M. John Charlton, Président de la Commission de l'Environnement du Conseil de la Ville de Birmingham (Grande Bretagne)
- « *Les implications sociales, économiques et financières d'une politique de l'environnement* » - Rapport présenté par M. Marcello Spaccini, Maire de Trieste (Italie)
  - Débat
- 2ème Commission sous la présidence de M. Hermann Schmitt-Vockenhausen, Vice-Président du Bundestag, Vice-Président de la Section allemande du CCE (RFA)
- Exposés sur des expériences spécifiques en Europe et dans le monde:
    - « *Nouvelles évolutions en matière de traitement et de recyclage des déchets* » par M. Robert Bugher, Directeur de l'Association Américaine des Travaux Publics - Chicago (USA)
    - « *La Rochelle: le remassage selectif des ordures ménagères* » par M. Michel Crepeau, Député-Maire de La Rochelle (France)
    - « *La restructuration des centres de villes* » par M. J.S. Millar, County Planning Officer de Manchester (Grande Bretagne)
    - « *Une politique pour la restauration sociale dans le centre de la ville de Bologna: maison et services* » par M. Pier Luigi Cervellati, Adjoint à la Ville de Bologna (Italie)
  - Débat
- 21 H 00 — Dîner-réception en commun



**Samedi 30 Novembre:**

- 9 H 30 — Séance plénière de clôture sous la présidence de M. Felix Slavik, Président de IULA, Ancien Maire de Vienne
- Compte-rendu des Rapporteurs sur les travaux de leur Commission
- Présentation des conclusions de la Conférence par M. Jean-Marie Pelt, 1er Adjoint de Metz, Professeur à l'Université, Président de l'Institut Européen d'Ecologie de Metz
- Débat et adoption des conclusions
- Clôture de la Conférence

## INFORMATIONS PRATIQUES

Au Palazzo dei Convegni (voir le plan dans le dossier), les participants trouveront les services suivants:

— **Banque avec bureau de change**

Heure d'ouverture: de 8 h 30 à 13 h 30 (Samedi fermé)

— **Bureau de postes**

Le courrier déposé à ce bureau bénéficiera d'une oblitération spéciale - Heures d'ouverture: 8 h 30 - 13h / 15h - 19h

— **Service touristique**

UTRAS sera présente dans le Hall du Palazzo dei Convegni et s'occupera de tous problèmes de: logement, voyage, service des billets, excursions, etc.

— **Services divers**

Bar, téléphone, tabac, garde-robe, etc.

### SERVICE RECEPTION ET LIVRAISON DES DOSSIERS

Le service réception et livraison des dossiers sera placé dans le Hall du Palazzo dei Convegni à partir de jeudi 28 novembre 1974 à 14 heures. Le Secrétariat de la Conférence, confié à la Section italienne du CCE, fonctionnera au Palazzo dei Convegni à partir du 28 novembre 1974 à 10 heures.

### LANGUES OFFICIELLES (en traduction simultanée)

Allemand, anglais, français, italien. Les récepteurs seront distribués dans le Hall du Palazzo dei Convegni.

### TRANSPORTS

Des autobus spéciaux numérotés transporteront les congressistes de leur Hôtel au Palazzo dei Convegni, aux réceptions, et retour. Les horaires de départ seront spécifiés et communiqués dans les hôtels. On est prié de se conformer strictement aux horaires.

### PROGRAMME SPECIAL POUR LES PERSONNES ACCOMPAGNANTES

Un tour de la ville est prévu le matin du 29 novembre.

**PALAZZO DEI CONVEGNI - tel. 5100**

C.C.E.

*Presidente:* Henry CRAVATTE, Deputato, ex Vice-Presidente del Consiglio dei Ministri del Lussemburgo, Presidente dell'Associazione delle città e comuni del Lussemburgo  
11, Boulevard Grande Duchesse Charlotte - LUSSEMBURGO

*Segretario generale:* Thomas PHILIPPOVICH  
89, Avenue Niel - PARIGI 17e

I.U.L.A.

*Presidente:* Felix SLAVIK, ex Sindaco di Vienna  
45, Wassenaarseweg - L'AJA 2018

*Segretario generale:* J.G. van PUTTEN  
45, Wassenaarseweg - L'AJA 2018

A.I.C.C.E.

*Presidente:* Giancarlo PIOMBINO, Sindaco di Genova  
Piazza Trevi, 86 - ROMA

*Segretario generale:* Umberto SERAFINI, Consigliere comunale di Vidracco  
Piazza Trevi, 86 - ROMA

---

AICCE - Sezione italiana del CCE

00187 Roma - Piazza di Trevi, 86 - Tel. (06) 678.4556

2

C.C.E.

Conseil des Communes d'Europe  
association européenne de tous les pouvoirs  
locaux et régionaux

89, Avenue Niel - Paris

I.U.L.A.

International Union  
of local Authorities

45, Wassenaarseweg - The Hague

CONFERENZA SULLA POLITICA DELL'AMBIENTE NELLA COMUNITA EUROPEA  
CONFERENCE SUR LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LA COMMUNAUTE  
EUROPEENNE  
CONFERENCE ON THE ENVIRONMENT POLICY IN THE EUROPEAN COMMUNITY  
KONFERENZ UEBER DIE UMWELTPOLITIK IN DER EUROPAEISCHEN GEMEINSCHAFT

LISTA DEI PARTECIPANTI  
LISTE DES PARTICIPANTS  
LIST OF DELEGATES  
TEILNEHMERLISTE

SOTTO L'ALTO PATRONATO DELLA COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE E DEL GOVERNO ITALIANO  
SOUS LE HAUT PATRONAGE DE LA COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES ET DU GOUVERNEMENT  
ITALIEN  
UNDER THE AUSPICES OF THE COMMISSION OF EUROPEAN COMMUNITIES AND ITALIAN GOVERNEMENT  
UNTER DER SCHIRMHERRSCHAFT DER KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT UND DER  
ITALIENISCHEN REGIERUNG

Palazzo dei Convegni (Fiera di Roma) - 28/30 novembre 1974

ABATE Ennio	Assessore comunale di Trieste (I)
ABBRO Eugenio	Assessore regionale della Campania (I)
ACCARDO Francesco	Direttore Generale Ministero del Bilancio - Roma (I)
AGRESTI Flavio	Sindaco di Scarlino (I)
ALDERTON E.	V.Chairman of National Council of National Association of Local Government Officers (G.B.)
ALTAMURA Giuseppe	Roma (I)
ALTAMURA VENDITTI Maria	Roma (I)
ALUNNI Angelo	Assessore comunale di Perugia (I)
AMENDOLA Gianfranco	Magistrato - Roma (I)
ANSINI Alessandro	Funzionario Regione Lazio (I)
ANTONI Varese	Sindaco di La Spezia (I)
ARMATI Franco	Sindaco di Marino (I)
ATTAGUILE Francesco	Consigliere comunale di Catania (I)
ARNOULT Ferdinand	C.M. Maire Honoraire de Joncreuil (F)
ARPEA Mario	Assessore provinciale dell'Aquila (I)
ASSIRELLI Elio	Senatore, Consigliere comunale di Faenza (I)
ASTORI Ajace	Assessore Comunale di Pavia (I)
AULDJO W.S.	Councillor, Chairman of Landward Housing Committee of Midlothian County Council (G.B.)
AUZIMOUR Renée	Conseillère Municipale de Grenoble (F)
BAELEN Jean	Conseiller Municipal de Cannes (F)
BALBONI ACQUA Giuseppe	Funzionario Ministero Affari Esteri (I)
BALDASSI Enzo	Deputato, Consigliere comunale di Parma (I)
BAHR Dieter	Langel an Belzborn (BRD)
BAZZONI Gavino	Presidente Amministrazione Provinciale di Sassari (I)
BAYET René	Maire-Adjoint de Lyon, Membre Comité Directeur de la Section Française du CCE (F)
BEAUPARAIN	V.Président Conseil Général Essonne, Maire de Forges-les Bains (F)
BENARD François	Maire de Vars (F)
BERGOGLIO CORDARO Emilia	Assessore Comunale di Torino (I)
BERNARDI Roberto	Docente Università di Modena (I)
BERNARDINI Giancarlo	Amministratore Delegato Italeco - Roma (I)
BERNINI Carlo	Presidente Amministrazione Provinciale di Treviso (I)
BERTRAND	Echevin des classes moyennes de Charleroi (B)
BIERSTEKER K.	M.D. Rotterdam (N)
BINI Mauro	Funzionario della Amministrazione Provinciale di Bologna (I)
BIOCCA	Bruxelles (B)
BITSCH Wilhelm	Offenthal (BRD)
BLACHE Jean François	Conseiller Municipal de Wimpelles (F)

BAILIE KEAN E.M.	Member Planning Committee of Edinburgh City Council (GB)
BERAUD René Christian	Conseiller Juridique des Communautés européennes, Bruxelles(B)
BLEMATL Isidor	Stadtrat Graz (O)
BLIEK P.J.	Burgemeester van Spijkenisse (N)
BOARI Aroldo	Funzionario Amministrazione Provinciale di Bologna (I)
BOER Paolo	Roma (I)
BOLASCO E. Mario	Funzionario Ministero Affari Esteri - Roma (I)
BONGERS Paul	Assistent Secretary of British Section of I.U.L.A. (G.B.)
BONIFACI Luigi	Roma (I)
BOTTAZZI Loris	Assessore Provinciale di Reggio Emilia (I)
BOUDIN R.	Chevin des Finances de Charleroi (B)
BOUGUET Pierre	Maire de Paray Vieille Poste (F)
BOUQUIN René	Directeur Adj. des Collectivités locales - Ministère de l'Intérieur - Paris (F)
BOZZI Aldo	Deputato - Roma (I)
BRANDIS Pasquale	Docente Universitario - Sassari (I)
BRASSENS Jacques	Délégué pour le Midi Pyrenées de l'AFCCCE (F)
BROSIK Ernst	Secrétaire Général Association des Communes de Basse Autriche, Wien (O)
BRUGMAN A.W.	Lid Gedeputeerde Staten, Noord-Brabant (N)
BRUI J.Z.H.	wethouder Grootebroek (N)
BRUNI Francesco	Consigliere regionale del Lazio (I)
BUFARDECI Giuseppe	Vice-Presidente della Sezione Italiana del CCE - Roma (I)
BUREMA L.	Directeur G.G. en G.D. en echtegenote Rotterdam (N)
CALCAGNI Aldo	Telespazio - Roma (I)
CALDER J.	County Clerk of West Lothian County Council (G.B.)
CANNATA Giovanni	Istituto Studi Economici della Pro-Deo Roma (I)
CANCSANI Aristide	Sindaco di Ravenna (I)
CAPEZZANI Giorgio	Roma (I)
CAPONERA Francesco	Console Generale delle Mauritius in Italia - Roma (I)
CARON Giuseppe	Senatore - Roma (I)
CARPENTIER Michel	Directeur de l'Environnement - Commission des Communautés Européennes, Bruxelles (B)
CASALINI Alberto	Sindaco di Pescara (I)
CASCETTA Vittorio	Presidente della Regione Campania - Napoli (I)
CERVELLATI Pierluigi	Assessore comunale di Bologna (I)
CHANDLER E.G.	City Architect of the City of London Corporation (G.B.)
CHARLTON J.	Councillor, Chairman Environmental Services Committee of Birmingham City Council
CHIMENTI Carlo	Consigliere Parlamentare - Roma (I)
CORONA Achille	Senatore, Membro del Parlamento Europeo

CIPPARONE Maurilio	Funzionario Regione Lario - Roma (I)
CLARKE J.	Deputy Secretary of the National Association of Local Councils (G)
COLOMBO Pietro	Assessore comunale di Lecco (I)
CONNOLLY W.	Councillor, County Convener of West Lothian County Council (GB)
CORDA Michele	Assessore provinciale di Sassari (I)
COUCHEPIN François	Député du Valais (S)
CRAVATTE Henry	Président du C.C.E., Président de l'Association des Villes et Communes Luxembourgeoises - Luxembourg
CREPEAU Michel	Député - Maire de la Rochelle (F)
CRESSEVEUR André	Conseiller régional, Maire de Ploumilliau (F)
CRITTIN Charles-Marie	Député du Valais (S)
CUOCO Domenico	Assessore all'Ecologia del Comune di Salerno
CUOCOLO Fausto	Vice-Presidente della Provincia di Genova (I)
D'ALFONSO Aldo	Assessore provinciale di Bologna (I)
DANIELS G.	Député permanent Province de Brabant (B)
DARGIE R.C.	City Chamberlain of Aberdeen City Council (GB)
DE CASTELBAJAC Philippe	Directeur Général Adjoint de la Politique Régionale de la Communauté Européenne - Bruxelles (B)
DEFERT Georges	Maire de Joinville-le-Pont (F)
DEFFERRE Gaston	Député -Maire de Marseille (F), Président de la Section française du CCE
DE KLERK	Fonctionnaire de l'Environnement Stedenband Rekken (N)
DELAINI Carlo	Sindaco di Verona (I)
DELALOYE Ami	Conseiller Municipal de Martigny (S)
DE LA SAYETTE Henri	Secrétaire Départemental du C.C.E.- Paris (F)
DEL CASTELLO Giovanni	Funzionario Ispettorato regionale delle Foreste - Roma (I)
DELL'ANNO Paolo	Magistrato - Roma (I)
DELORME Claude	Président du Conseil Général des Alpes de Haute Provence, Député-Maire de Forcalquier (F)
DE LUCA Mario	Movimento Federalista Europeo - Gioia Tauro (I)
DE MICHELIS Alessandro	Funzionario Ispettorato regionale delle Foreste - Roma (I)
DE SABBATA Giorgio	Deputato, Segretario Generale della Lega per le Autonomie e i Poteri locali - Roma (I)
DESLANDES Leon	Maire de Lillebonne (F), Vice Président du Conseil régional de Basse Normandie
DESTEFANIS Celso	Membro Direzione AICCE - Roma (I)
DESTRADE Jean-Pierre	Chef du Service des Villes de l'Association des Maires de France, Paris (F)
DE WENGER Jean	Rédacteur de "Communes d'Europe" - Paris (F)
DE WINTERS Janna Beatrix	Secrétaire de I.U.L.A. - La Haye (N)
DIEHL Heinz Georg	Bürgermeister Mainz (BRD)
DI MAURO Angelo	Funzionario della Regione Basilicata (I)
DOHERTY Sean	Executive Member of County Councils' General Council (IRL)

DONFUT J.	Directeur Général de Idea-Hennuyere (B)
DOZIO Aurelio	Sindaco di Erve, Membro della Segreteria Politica della Sezione Italiana del C.C.E.
DUBEDOUT Hubert	Député-Maire de Grenoble (F)
DUGUID D.	Deputy County Clerk of Midlothian County Council (GB)
DUPONT Bernard	Président Section suisse du CCE - Député - Maire de Vouvry (S)
DUVAL Michel	Adjoint au Maire de Rennes (F)
DWARSHUIS P.	Secretarie Samenwerkingsorgaan Oost-Weluwe Apeldoorn (N)
EMERSON R.	Director of Housing and Environmental Health of the Association of Public Health Inspectors - Hartlepool (BG)
ESCANDE Louis	Maire de Mâcon (F)
ETIENNE Alain	Cabinet du Président de la Commission de la Communauté Européenne, Bruxelles (B)
FALAGIANI Pietro	Sindaco di Montevarchi (I)
FALLON Donald	Sénateur-Bourgmestre de Woluwé St. Lambert (B)
FAVARO Giulia	Assessore comunale di Treviso (I)
FAZZI Gaetano	Assessore provinciale di Agrigento (I)
FERRARI Bravo	TECNECO - Fano (I)
FERRARO Antonio	Sindaco di Cassino (I)
FINETTI Giovanni	Sindaco di Grosseto (I)
FINOCCHIARO Beniamino	Presidente del Consiglio regionale della Puglia (I)
FISCHER	Stadtdirektor von München (BRD)
FONTANA Annamaria	Funzionario Ass.to agricoltura Regione Lazio (I)
FORNACIARI Carlo	Funzionario Servizio studi della Camera dei Deputati (I)
FORT N.	City Planning Officer of Edinburgh City Council
FORTIN Jacques	Membre Comité Economique et Social de Bretagne - Rennes (F)
FRANCESCHI Joseph	Maire de Alfortville (F)
FRANCOU Jean	Sénateur - Maire de Salon de Provence (F)
FRANZ Johann	Stadtrat von Graz (O)
FRIEDRICHS Peter	Egelsbach (BRD)
FROST L.I.	Chief Executive of Rotherdam Borough Council (GB)
GALLUS Raffaele	Presidente della Provincia di Cagliari (I)
GAMBARDELLA Alfonso	Funzionario Ass.to ambiente della Regione Campania (I)
GARZIA Bartolomeo	Presidente della Provincia di Vicenza (I)
GASTON Raniero	Roma - (I)
GATEAU Elisabeth	Adjointe au Secrétaire général international du C.C.E. (F)
GAUDENZI Claudio	Assessore provinciale di Pisa (I)
GENZINI Carlo	Hascon Italia SpA - Milano (I)
GERSTNER Hans	Kreisbeigeordneter Heusenstamm (BRD)



GEURTS M.J.	Wethouder Geleen (N)
GIGLIOTTI Osvaldo	Roma (I)
GIOVANNELLI Valentino	Docente universitario - Roma (I)
GLODT Marie Josée	Secrétaire administrative de la Section luxembourgeoise du CCE
GOEHR Kurt	Langen (BRD)
GOERL Otto Peter	Baureferent der Stadt Nürnberg (BRD)
GOSSMANN Johann	Jügesheim (BRD)
GRANELLE Jean Jacques	Maître de Conférence Agrégé à l'Université de Lille I (F)
GROOT N.S.	Secretaris Bovenkarspel (N)
GUASCO M. Maddalena	Preside - Consigliere comunale di Fano (I)
GUILL Jean	Echevin de Grevenmacher (L)
HAY John	President of the British Section of Council of European Municipalities (GB)
HAMMER Albert	Generalsekretär des oesterreichischen Sektion des Rates der Gemeinden Europas
HAMMER Dieter	Chef de Division - Service de l'Environnement de la Commission des Communautés - Bruxelles (B)
HANSEN Auguste	Secrétaire général de la Section luxembourgeoise du CCE Maire de Merttert (L)
HEYER Jürgen	Dietzenbach (BRD)
HOFER Anton	Gemeinderat der Stadt Innsbruck (O)
HOFFMANN Guillaume	Echevin de Rumelange (L)
HOLZER Hans	Lammerspiel (BRD)
HOLZINGER Herbert	Gemeinderat der Stadt Graz (O)
HOUX P.J.G.	Directeur de la Section néerlandaise du CCE (N)
HOVEN Alex	Conseiller à la Commission des Communautés européennes Bruxelles (B)
HUSSON Claude	Directeur de l'Agence d'Implantation et de Développement des Entreprises de la Drôme (F)
HUSSON Marcelle	Chargée d'Etudes à l'A.I.D.E. (F)
HARMEGNIES	Vice-Président Section belge du CCE, Ancien Ministre, Membre de la Chambre, Bourgmestre de Martinelle (B)
JOME Paul	Bourgmestre de Hesperange (L)
JOHNSON R.	Secretary of the Association of Public Health Inspectors (GB)
JULIEN Charles	Conseiller général, Maire-Adjoint de Saint-Maur (F)
KALINSKY Maxime	Conseiller général, Maire de Villeneuve-le-Roi (F)
KAMPER M.	Wethouder Haarlemmermeer (N)
KARNER Karl	Stadtrat von Wiener Neustadt (O)
KEIDEL Eugen	Oberbürgermeister der Stadt Freiburg i.B. (BRD)

KIEVITS G.H.B.	Directeur Bouw- en Woningtoezicht, Eindhoven (N)
KLAASENS-POSTEMA	Mevr.E., wethouder, Eindhoven (N)
KLAINÉ Roger	Institut Européen d'Ecologie de Metz (F)
KRONAWITTER Georg	Oberbürgermeister der Stadt München (BRD)
KUMMER Paul	Gemeinderat der Stadt Innsbruck (O)
LAAN J.R.	Burgemeester van Zaanstad - Président de la Conférence européenne des Pouvoirs locaux du Conseil de l'Europe (N)
LABS Walter	Verbandsdirektor des deutschen Städtetages, Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV), Köln (BRD)
LACHAMP Pierre	Maire de Charnay les Mâcon (F)
LA CUTE Giuseppe	Funzionario Ass.to alla sanità della Regione Lazio (I)
LADAGA Luigi	Consigliere comunale di Taranto (I)
LA FORGIA Mauro	Assessore regionale dell'Emilia-Romagna (I)
LAYDEN J.	Mayor Leader of Rotherdam Borough Council (GB)
LALOE Jacques	Maire d'Ivry-sur-Seine (F)
LANDINI Piergiorgio	Assistente universitario, Istituto di Geografia Economica dell'Università di Roma (I)
LAPEYRE Roger	Président de l'Association des Droits du Piéton (F)
LA PRAIRIE Yves	Directeur général du Centre National pour l'Exploitation des Océans (F)
LAZARD Marcelle	Secrétaire générale de la Maison de l'Europe de Paris, Conseillère municipale de Saint Mandé (F)
LECLEIR Luc	Secrétaire général de la Section belge du CCE (B)
LE DAUPHIN Jacques	Maire de Chatillon-sous-Bagneux (F)
LEE Jack	Councillor of the Kent County Council, London (GB)
L'HELGUEN René	Maire d'Athis Mons (F)
LE MEUR Jacques	Membre du Comité Economique et Social de Bretagne (F)
LEMOINE Paul	Conseiller régional, Conseiller général, Maire de Chateaubourg (F)
LENNOX R.S.	Councillor, Honorary Treasurer of Aberdeen City Council (GB)
LEPRINCE RINGUET Louis	Président du Conseil Français du Mouvement Européen Membre de l'Académie Française
LEVY Jean	Maire-Adjoint de Lille, Président de la Maison de l'Europe de Lille (F)
LOMBARDI Raffaello	Assessore alla sanità della Regione Molise (I)
LONERO Enrico	Consigliere comunale di Bari (I)
LOPES Filipe Mario	Maire adjoint, Camara municipal de Lisboa (P)
LOURDAUX Gisèle	Conseillère municipale de Saint-Germain-en-Laye, Directeur-adjoint du Cabinet du Président du Sénat (F)
LUYKER B.F.J.	Milieuconsulent, Haarlem (N)
LULLING Astrid	Député, Bourgmestre de Schiffflange (L)

MACCARI Eugenio Presidente della Comunità montana delle Valli Chisone e Germanasca, Pinerolo (I)

MAGAGNI Aulo Federazione italiana servizi pubblici di Igiene Urbana, Roma (I)

MAGGIONI Romano Assessore provinciale di Genova (I)

MANDONNET André Conseiller général de l'Orne, Maire du Pas-Saint-Lhomer (F)

MARIANI Angela Roma (I)

MARTINI Gianfranco Segretario generale aggiunto della Sezione italiana del CCE Consigliere comunale di Villanova del Ghebbo (I)

MARTINI Pierluigi Capo Servizio dell'Azienda Comunale Eletticità ed Acque, Roma (I)

MASCHERUCCI Paolo Consigliere comunale di Frascati (I)

Rev. MASON D. Vice-Chairman Palnning Committee of the Greater London Council (GB)

MATHEWS G. Under Secretary of the Association of County Councils (GB)

MATTA Francesco Sindaco di Villacidro (I)

MEYER Karl-Jürgen Diplomat-Politobgen - Deutsche Sektion des RGE Mühlheim/Main (BRD)

MEYERS Paul Ancien Ministre, Bourgmestre de Hasselt (B)

MELA Salvatore Consigliere regionale della Sardegna (I)

MELLONI Carlo Ufficio programmazione della Provincia di Ascoli Piceno (I)

MENAND Alphonse Conseiller général, Maire de Carentoire (F)

MERLI Carlo Professore incaricato, Roma (I)

MERLI Gianfranco Deputato, Roma (I)

MERONI Giancarlo Membro dell'Ufficio Internazionale della CGIL (I)

MEUWESE J.P.M. Burgemeester van Hilvarenbeek (N)

MEZZANOTTE Antonio Vice Presidente dell'Istituto di Studi giuridici, economici e dell'ambiente, Roma (I)

MICHEL Gilbert Conseiller général du Haut Rhin (F)

MILLAR J.S. County Planning Officer of the Greater Manchester Council (GB)

MILLIEZ COFFIN Elisabeth Maire de Nozay (F)

MIZZAU Alfeo Assessore regionale del Friuli-Venezia Giulia (I)

MONGIOVI Michele Segretario generale della Provincia di Agrigento (I)

MOONEY Patrick Auctioneer of the General County Councils', Monaghan (IRL)

MONINA Guido Assessore comunale di Ancona (I)

MORINIERE Yves Conseiller municipal de Mousseaux (F)

MORONI Antonio Professore universitario, Laboratorio di ecologia dell'Università di Parma (I)

MORRIS Leo Acting Director Office of the Environmental Quality, U.S. Department of Housing and Urban Development, Washington (USA)

MULLER Albert	Senator für Umweltschutz, Bremen (BRD)
NATALE Carlo Alberto	Direttore Centro Servizi Culturali, Lamezia Terme (I)
NELISSEN N.J.M.	Socioloog, Nijmegen (N)
NEMOZ Michel	Directeur de l'Association des Maires de France (F)
NONCELEERCQ J.	Conseiller-secrétaire de l'IEEA, Centre et Borrinage (B)
NORTON A.	Lecturer of the Institute of Local Government Studies, University Birmingham (GB)
NOVACCO Nino	Presidente dell'Istituto di Studi per l'Assistenza allo Sviluppo del Mezzogiorno, Roma (I)
NUNCESSER Roland	Président du Conseil général du Val de Marne, Ancien Ministre, Député-Maire de Nogent-sur-Marne (F)
OELE A.P.	Burgemeester van Delft (N)
ORSELLO Gian Piero	Presidente del Centro Italiano di Studi Europei, Roma (I)
OSTERMANN Rufold	Präsident des Tiroler Gemeindeverbandes Bürgermeister von Kermatten (O)
PAIX Jacqueline	Directrice d'Agence de Service social de l'Association pour le logement familial et l'animation d'ensembles urbains, Paris (F)
PALERMO Enrico	Ufficio per l'Italia della Commissione della Comunità Europea, Roma (I)
PALLADINO Salvatore	Ricercatore - Commissione per la Conservazione della natura del Consiglio Nazionale delle Ricerche, Roma (I)
PALMIERI Giancarlo	Laboratorio provinciale di Igiene e Profilassi, Roma (I)
PALUMBO Giovanni	Presidente della Provincia di Bari (I)
PANIZZI Gabriele	Consigliere comunale di Terracina (I)
PAULUS Théodore	Echevin de Grevenmacher (L)
PELLEGRINI Giorgio	Presidente ITALECO e Vice Direttore generale ITALSTAT (I)
PELT' Jean Marie	Président de l'Institut Européen d'Ecologie, Maire-Adjoint de Metz (F)
PHILIPPOVICH Thomas	Secrétaire général international du Conseil des Communes d'Europe, Paris (F)
PHILLIPS G.J.	Chairman of the Economic Committee - National Association of Local Government Officers (GB)
PIOMBINO Giancarlo	Sindaco di Genova, Presidente della Sezione italiana del Consiglio dei Comuni d'Europa (I)
PLEVEN René	Président du Conseil général des Côtes du Nord, Président du Conseil Régional de Bretagne (F)
PLYTAS George	Former Mayor of Athens (Gr.)
POIRIER Jean-Marie	Conseiller général, Maire de Sucy-en-Brie (F)
PRESTEL Maurice	Centre de Recherches d'Urbanisme, Paris (F)
PRINCIPE Oscar	Sindaco di Malvito (I)
PUCCI Francesco	Sindaco di Catanzaro (I)
PUGLISI Salvatore	Assistente universitario, Centro di Studi di Diritto Comunitario, Roma (I)

PURPURA Sebastiano	Assessore alla sanità del Comune di Palermo (I)
PUTMAN Claude	Adjoint au Secrétaire général de IULA, La Haye (N)
RAGONA Ernesto	Presidente della Provincia di Agrigento
RAMAZZOTTI Giovanni	Presidente della Provincia di Ascoli Piceno
RAUSCH Joseph	Bourgmestre de Putscheid (L)
REES A.F.	Chief Executive of the Swansea Borough Council (GB)
REGGIO Giuseppe	Segretario confederale della CISL, Roma (I)
REIJNEN J.A.M.	Président de la Section néerlandaise du Conseil des Communes d'Europe, Sénateur-Maire de Oldenzaal (N)
REILLE	C.I.C.O.R.
REITER Ferdinand	Präsident des Oesterreichischen Gemeindebundes, Bürgermeister von Zisterdorf (O)
RENARD Maurice	Membre du Comité Economique et Social de Bretagne, Conseiller municipal de Quimper (F)
ROSATI Ilario	Segretario del Consiglio regionale della Toscana (I)
ROSCAM ABBING P.	Burgemeester van Markelo (N)
ROSINI Ezio	Direttore della Divisione meteorologia ed ecologia del Ministero dell'Agricoltura, Roma (I)
ROSSINI Pascal	Maire d'Ajaccio (F)
ROTTINI Turno Orfeo	UNCEM, Pisa (I)
RUGONI Pietro	Assessore alla sanità del Comune di Lucca (I)
SABADIE Henri	Maire d'Arzens (F)
SALA Giorgio	Sindaco di Vicenza (I)
SCHENK Maria	Oesterreichischer Gemeindebund, Wien (O)
SCHIEDER Peter	Stadtrat von Wien (O)
SCHMITT Walter	Muehlheim/Main (BRD)
SCHMITT-VOCKENHAUSEN Hermann	Vizepräsident des Bundestages, Vizepräsident der deutschen Sektion des Rates der Gemeinden Europas (BRD)
SCHMITZ E.M.A.	Wethouder, Rotterdam (N)
SCHOENE A.	Secrétaire général de Euro-Coop, Bruxelles (B)
SCHON Marcel	Receveur communal, Kayl (L)
SCHUMANS J.H.	Wethouder en echtgenote, Geleen (N)
SCHWEDA Otto	Generalsekretär des Oesterreichischen Gemeindebundes, Wien (O)
SEATON Geoffrey	Councillor of the Greater London Council, Deputy, Treasurer of the British Section of Council of European Municipalities (GB)
SERAFINI Umberto	Segretario generale della Sezione italiana del Consiglio dei Comuni d'Europa, Consigliere comunale di Vidracco Canavese (I)
SERGENT Lucien	Conseiller général de l'Essonne, Maire d'Etréchy, Secrétaire général de la Section française du Conseil des Communes d'Europe (F)

SRLIER	Maire adjoint van Spijkenisse (N)
SEROR Léa	Secrétariat général du Conseil des Communes d'Europe (F)
SEVERINI Severino	GARDNER SpA, Genova (I)
SIDET André	Direction générale de l'Information de la Commission de la Communauté Européenne, Bruxelles (B)
SIEDERS	Stadtrat, Wien (O)
SIMONIN Jean	Président de la Commission d'Urbanisme, Maire de Verrières-le-Buisson (F)
SLAVIK Felix	Bürgermeister von Wien a.D., Président of International Union of Local Authorities (O)
SLOOTS H.	Burgemeester van Rozenburg (N)
SMEETS Jan	Direction générale des Affaires sociales de la Communauté Européenne, Bruxelles (B)
SMITH R.L.	Councillor - Chairman of the Planning Committee of Edinburgh City Council (GB)
SOFIA Antonio	Mondadori Editore, Milano (I)
SERUSCLAT Franck	Maire de Saint Fons (F)
SPACCINI Marcello	Sindaco di Trieste (I)
SPROGGAN J.	Deputy County Treasurer, West Lothian (GB)
STEICHEN Robert	Bourgmestre de Bascharage (L)
STEINER F.N.	Chairman of the Planning Committee of City of London Corporation (GB)
STEINMETZ Kurt	Langen, (BRD)
STRASSER Victor	Echevin, Tetange (L)
STUIFBERGEN J.N.	Burgemeester van Bovenkarspel en Grootebroek (N)
TABERINI Annalena	Assistente universitaria, Roma (I)
TAIBI Michelangelo	Assessore provinciale di Agrigento (I)
TAMBURINI Rolando	Sindaco di Piombino (I)
TECCHIO Candido	Presidente della Provincia di Padova (I)
TEISSERE	Maire de La Colle-sur-Loup (F)
TENAGLIA Giancarlo	Comitato Nazionale per l'Energia Nucleare, Roma (I)
TENDRON Georges	Sous-Directeur au Muséum d'Histoire Naturelle, Chargé du Service de la Conservation de la Nature (F)
THEIS Alphonse	Echevin, Alzingen (L)
THOMAS C.L.	Councillor - V. Chairman of Policy Committee of Swansea Borough Council (GB)
THOMAS J.	V. Chairman of Landward Housing Committee, Midlothian County Council
THOMIN Willy	Egelsbach (BRD)
TIREAU Françoise	Secrétariat général du Conseil des Communes d'Europe (F)
TODARO Vincenzo	Vice Presidente della Provincia di Agrigento (I)

TOMMEL D.K.J.	Hocfd hoofdafd. Milieuhygiëne, prov. Waterstaat, Groningen (N)
TREILLES Georges	Président du Conseil général des Deux-Sèvres (F)
TRIGON Marcel	Maire d'Arcueil (F)
TROZZI Pasquale	Consigliere comunale, V. responsabile Sezione Enti Locali del PSI, Roma (I)
VACCARI Giovanni	Assessore comunale di Pavia (I)
VACHERON Claude	Maire de Francheville (F)
VAGNONI Luciana	Funzionario Ass.to all'urbanistica della Regione Lazio (I)
VAJA Karl	Consigliere della Provincia autonoma di Bolzano/Bozen (I)
VALLADE Jacques	Adjoint au Maire de Bordeaux (F)
VALVERDE Joseph	Maire-Adjoint de Toulon (F)
VAN BUSCHBACH	Burgemeester van Leenuwenlaan (N)
VAN DEN HAM A.A.	Hoofdambtenaar algemene dienst, Apeldoorn (N)
VAN DER AUMERA Gommaar	Administrateur principal à la Direction générale de la Politique régionale de la Commission de la Communauté européenne, Bruxelles (B)
VAN DER WINNE J.	Wethouder, Bovenkarspel (N)
VAN DIJK A.	gecommitteerde Openbaar Lichaam Rijnmond, Brielle (N)
VAN ECK-GROOTVELD M.P.M.A.	Wethouder, Maasslins (N)
VANHOEGAARDEN F.	Directeur de la Ville de Gand (B)
VAN PUTTEN J.G.	Secrétaire général de l'International Union of Local Authorities, La Haye (N)
VAN RHIJN G.	Beleidsmedewerker Vereniging van Nederlandse Gemeenten, L'Aja (N)
VAN SCHENDEL Robert	Secrétaire général du Mouvement Européen, Bruxelles (B)
VAN'T HOF N.	Wethouder van Bovenkarspel (N)
VAN WINGHE J.	Bourgmestre de Willebroek (B)
VILLANOVA Xavier	Maire-Adjoint de Ajaccio, Conseiller Régional (F)
VIRTUOSO Roberto	Assessore regionale della Campania (I)
WAKELIN E.N.	Chief Environmental Officer of Birmingham City Council (GB)
WATERTON LEE H.	Vice President of the British Section of Council of European Municipalities, London (GB)
WENDEL Ferdinand	Bourgmestre de Kehlen (L)
WENDLING Gisela	Mühlheim/Main (BRD)
WHITELIN V.	Administrative Officer of the British Section of IULA (GB)
WILHELM Nicolas	Bourgmestre de Kayl (L)

WILLIAMS K.	Councillor - Member of the Executive Council Association of County Councils (GB)
WOLTERS P.A.	Burgemeester van Middelburg (N)
ZANETTI Michele	Presidente della Provincia di Trieste (I)
ZANON Vittorio	Esperto della Regione Friuli-Venezia Giulia
ZAMPETTI Ivana	Assessorato difesa natura della Regione Lazio (I)
ZOLI Gian Carlo	Consigliere comunale di Firenze (I)
ZUCCHETTI Pietro	Laboratorio provinciale di Igiene e Profilassi, Roma (I)
AMOROSO Antonio	Assessore al Comune di Brindisi (I)
MAZZA Giampaolo	Funzionario della Regione Emilia-Romagna (I)

(I) = ITALIA

(F) = FRANCE

(O) = OESTERREICH

(N) = NEDERLAND

(B) = BELGIQUE

(BRD) = BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

(GB) = GREAT BRITAIN

(IRL) = IRELAND

(L) = LUXEMBOURG

(GR) = GREECE

(USA) = UNITED STATES OF AMERICA

(P) = PORTUGAL

(S) = SUISSE



3

CCE

Conseil des Communes d'Europe  
association européenne de tous les pouvoirs  
locaux et régionaux  
89, Avenue Niel — Paris

IULA

International Union of Local Authorities  
45, Wassenaarseweg — The Hague



**Conferenza sulla politica dell'ambiente nella Comunità Europea**

*“Nuovi procedimenti nel trattamento e  
nel riciclaggio dei rifiuti”*

Relatore: Robert D. Bugher

Palazzo dei Convegni (Fiera di Roma) - Roma, 28 - 30 novembre 1974

**CCE**

Conseil des Communes d'Europe  
association européenne de tous les pouvoirs  
locaux et régionaux  
89, Avenue Niel — Paris

**IULA**

International Union of Local Authorities  
45, Wassenaarseweg — The Hague



**Conferenza sulla politica dell'ambiente nella Comunità Europea**

*“Nuovi procedimenti nel trattamento e  
nel riciclaggio dei rifiuti”*

Relatore: Robert D. Bugher

Palazzo dei Convegni (Fiera di Roma) - Roma, 28 - 30 novembre 1974.

## NUOVI PROCEDIMENTI NEL TRATTAMENTO E NEL RICICLAGGIO DEI RIFIUTI

Un numero sempre crescente di amministratori locali negli Stati Uniti e nel Canada sta investigando e realizzando nuove tecniche per il trattamento dei rifiuti solidi. Queste includono il ricupero delle risorse, la macerazione, l'imballaggio, ed il trasporto per ferrovia.

Come risultato dell'enfasi posta sul ricupero delle risorse, l'Istituto per i Rifiuti Solidi (ISW) dell'Associazione Americana dei Lavori Pubblici (APWA) e l'Associazione Internazionale per i Rifiuti Solidi e la Nettezza Urbana (ISWA) promossero insieme un Simposio a Montreal, Canada, dal 19 al 21 settembre 1974, sul tema: "Ricupero di Risorse dai Rifiuti Solidi e Problemi nell'Utilizzo di Rifiuti Complessi". Più di cinquecento partecipanti di ventun paesi si sono scambiati opinioni ed idee in materia.

Al Simposio di Montreal E. Sanderson, Capo della Divisione Rifiuti Solidi del Division of Environment del Canada, fece una relazione sui sistemi di ricupero di energia (dai rifiuti solidi) in uso, in via di costruzione o programmati nel nord America. Questi comprendono quattro tipi fondamentali:

- 1) Produzione di vapore o elettricità in inceneritori a pad'acqua,
- 2) Impianti per il riscaldamento e/o il condizionamento d'aria,
- 3) Centrali elettriche utilizzanti rifiuti come combustibile supplementare
- 4) Incenerimento a pirolisi e ad alta temperatura.

La localizzazione ed i dati relativi a questi impianti, compilati da Mr. Sanderson, sono riportati nelle tavole 1,2,3 e 4.

L'istallazione esistente a St. Louis (vedi tav. 3) è unica nel suo genere in quanto è il risultato di un contratto stipulato fra una società elettrica privata ed il comune di St. Louis, Missouri. La società elettrica utilizza rifiuti macerati come combustibile supplementare in questo impianto sperimentale che è parzialmente finanziato dall'Environmental Protection Agency (Ente per la Protezione dell'Ambiente) degli U.S.A. I rifiuti sono frantumati fino ad uno spessore massimo di 1,5 pollici (3,8 cm.). Un impianto ad aria li separa in una frazione a combustibile leggero contenente circa l'80 per cento dei rifiuti ed una frazione pesante composta di metalli, vetri, rocce, gomma e plastiche pesanti. I metalli ferrosi vengono recuperati e venduti. Il rimanente viene scaricato in terreni.

Il combustibile formato dai rifiuti solidi macerati è iniettato pneumaticamente in una caldaia a fuoco sospeso di 125 megawatt nella misura del 15% del combustibile utilizzato dalla caldaia. Il principale combustibile della caldaia è il carbone o il gas. Precipitatori elettrostatici controllano emissioni particolari. Questo impianto è disegnato per lavorare 650 t. di rifiuti solidi al giorno in due turni, producendo così 520 t. di combustibile supplementare. I rifiuti solidi hanno un valore calorifico compreso fra le 4.500 e le 5.000 unità termiche britanniche (B.T.U.) per libbra (tra le 2493 e le 2772 calorie per grammo). La rimozione delle frazioni non combustibili eleva questo indice a 6.000 B.T.U. (3.324 calorie per grammo). Il carbone invece ha un valore combustibile di 10.000 B.T.U. per libbra (5.544 calorie per grammo), ma il carbone a basso tenore di zolfo costa tra gli 8 e i 15 dollari la tonnellata, mentre i rifiuti solidi hanno un valore negativo superiore ai 2 dollari la tonnellata in relazione ai costi di raccolta e di sistemazione. L'Unione delle Società Elettriche sta

considerando l'opportunità di adattare altre caldaie alla combustione di rifiuti solidi, ed altre società elettriche mostrano un crescente interesse per questi progetti.

Chicago, Illinois, che attualmente incenera il 70% dei suoi rifiuti solidi, sta costruendo un Impianto Supplementare per la Lavorazione del Combustibile, su un terreno municipale adiacente ad un generatore di elettricità appartenente alla Commonwealth Edison, una società elettrica privata. L'Impianto ridurrà tutti i rifiuti ad una dimensione massima di circa 6 pollici (15,2 cm.), li separerà con un impianto ad aria, macererà ulteriormente la frazione combustibile (circa il 77%) ad 1,5 pollici (3,8 cm.) e la inietterà in un sistema pneumatico che la trasporterà a 1.500 piedi (455 m.) di distanza per lo stoccaggio in silos presso l'impianto di generazione di corrente di Crawford. La società elettrica ha in programma di utilizzare rifiuti solidi macerati per coprire il 10% del combustibile richiesto dal suo impianto di 587 megawatt.

Mr. James McDonough, Commissario del Dipartimento delle Strade e della Sanità, descrivendo questo impianto di Chicago alla Conferenza dei Lavori Pubblici del Pacifico dell'APWA, tenutasi a Honolulu, Hawaii dal 3 al 6 aprile 1974, indicò che essa opererà inizialmente ad un livello di 1.000 t. al giorno. Le linee di rifiuti macerati, ognuna con una capacità di 1.000 t. al giorno, saranno tuttavia costruite per soddisfare la futura espansione, oltre che per rispondere alle attuali esigenze. Mr. McDonough stima che i risparmi annuali saranno dell'ordine di \$ 1,5 milioni rispetto agli inceneritori convenzionali. Il costo totale dell'impianto sarà di \$ 14 milioni, circa un terzo del costo degli inceneritori convenzionali. Il Comune di Chicago prevede di incassare \$ 700.000 all'anno dalla società elettrica per la fornitura del combustibile, e \$ 200.000 per il ricupero

di 20.000 t. di materiali ferrosi. L'energia prodotta nella centrale soddisferà i bisogni di 45.000 case e risparmierà 100.000 t. all'anno di carbone a basso tenore di zolfo (pari a 1.000 barili di petrolio al giorno). Il preventivo dei costi operativi è dell'ordine di \$ 2,3 milioni all'anno, \$ 600.000 al di sotto dei costi operativi di un inceneritore.

Un tipo quasi simile di installazione in via di costruzione presso Ames, IOWA, è stato descritto da Arnold Chantland, Direttore dei Lavori Pubblici al Congresso Internazionale dei Lavori Pubblici e Mostra dei Macchinari dell'APWA svoltasi a Toronto, Ontario, Canada, dal 14 al 19 settembre 1974. I rifiuti solidi saranno macerati in due fasi e separati con delle condotte ad aria per sostituire carbone o gas nelle centrali a vapore per la produzione di energia elettrica possedute dal Comune. L'impianto attualmente esistente ha una capacità di 60 megawatt. Il Comune di Ames e altre 12 centrali pubbliche si suddivideranno i costi ed i benefici dell'operazione. Le stime fissano il valore dei rifiuti solidi utilizzati come combustibile a \$ 6,90 la tonnellata. Il costo complessivo dell'investimento e delle spese operative è stimato a \$ 11,90 per tonnellata di rifiuti. La differenza di \$ 2,90 la tonnellata sarà pagata dagli enti incaricati per la raccolta dei rifiuti, e questo importo è paragonabile alla sistemazione dei rifiuti in terreni extraurbani.

Il Comune di Baltimora, Maryland, ha scelto un metodo diverso per il recupero dell'energia. Con un parziale aiuto finanziario dello Stato e dell'Ente per la Protezione dell'Ambiente degli U.S.A., Baltimora sta costruendo una Centrale di \$ 16 milioni per il recupero di Risorse mediante Pirolisi, con una capacità di 1.000 t. al giorno. Questo impianto, la cui entrata in funzione è prevista per la prossima primavera, sarà il primo

grande impianto a pirolisi di un comune americano. Impianti pilota, sull'ordine di 35 t. al giorno, hanno operato a S. Diego, in California, e nella contea di St. Louis, nel Missouri.

L'impianto a pirolisi di Baltimora brucerà i rifiuti solidi macerati in un ambiente privo di ossigeno dentro una fornace rotativa fino a 1.800°F. (982°C.). I risultanti 4,8 milioni di libbre (2,2 milioni di Kg.) di vapore al giorno saranno convogliati nell'impianto a vapore della Compagnia del gas e dell'elettricità di Baltimora a un miglio (1,6 Km.) di distanza per aiutare il riscaldamento e il condizionamento d'aria degli edifici in città. L'impianto a pirolisi avrà bisogno di 2 milioni di galloni (7,6 milioni di lt.) di olio combustibile all'anno, ma la società elettrica brucia attualmente 18 milioni di galloni (65,4 milioni di lt.) per fornire il vapore, così che il risparmio netto sarà di 16 milioni di galloni (57,8 milioni di lt.). Quando si raggiunse l'accordo per la vendita del vapore, la società elettrica propose di pagare al Comune 81 centesimi per 1.000 libbre (454 Kg.) di vapore, ma questo costo fu collegato al prezzo di olio combustibile numero 6 che è ora notevolmente aumentato.

Altri sottoprodotti redditizi di impianti a pirolisi comprendono una emissione giornaliera di 70 t. di metalli ferrosi e di 170 t. di agglomerati vetrosi per il basamento delle strade. Rimarranno anche 80 t. di sostanze carbonizzate per le quali non si è ancora trovato un mercato, ma possono essere buttate via nei terreni senza danno. La riduzione di volume sarà del 94%. Si totalizzeranno entrate di \$ 4,67 per tonnellata di rifiuti. I costi operativi saranno di \$ 5,86 la tonnellata, e i costi capitali aggiungeranno \$ 3,72 la tonnellata, rendendo un costo netto di \$ 4,91 la tonnellata.

La Contea di S. Diego, California, sta programmando un impianto a pirolisi più piccolo, da 200 t. al giorno. La tecnica impiegata sarà leggermente differente, in quanto la frazione di rifiuti solidi da bruciare sarà praticamente ridotta in polvere, e poi iniettata per produrre pirolisi infiammabile. Opererà a 900°F. (482°C). Il liquido risultante sarà acquistato per essere usato come combustibile supplementare dalla Compagnia di Gas e di Elettricità di San Diego.

Se i piani attualmente in corso saranno perfezionati, nel 1976 New Orleans, Louisiana, sarà la prima città degli U.S.A. nel ricupero di un'intera gamma di materiali riutilizzabili - vetri colorati, metalli ferrosi e non ferrosi e carta. I rifiuti solidi verranno depositati da degli autocarri su trasportatori a nastro dove la carta increspata verrà separata da quella in pacchi. Un vaglio a tamburo eliminerà quindi la maggior parte dei vetri. Solo il materiale eccessivamente grosso verrà macerato. Dei classificatori ad aria separeranno i materiali leggeri, che potranno così essere gettati nel terreno. Il materiale pesante passerà attraverso un separatore a corrente crescente, e di lì in un separatore a tamburo magnetico, e in separatori elettrostatici. Selezionatori di colori separeranno il vetro per usi futuri.

Dal 1971 Franklin, Ohio, ha attuato un sistema di macerazione ad acqua la cui progettata capacità è di 150 t. al giorno. L'obiettivo di questo sistema di finanziamento consortile che continua ad aggiungere nuove possibilità, è di dimostrare un sistema di ricupero di risorse per lavorare i rifiuti solidi e produrre metalli, vetri colorati e fibre di carta in forma riciclabile. I materiali combustibili non recuperabili vengono inceneriti in un reattore dal letto fluido insieme ad acque di scolo melmose. Gli scarichi di questo impianto vengono convogliati nell'impianto di trattamento delle acque di scolo della città.



In Inghilterra, il Consiglio Comunale di Londra, sta programmando di trasportare circa il 25% dei rifiuti solidi di Londra mediante un sistema di rotaie, nei terreni a 50 miglia (80 Km.) ed oltre di distanza. Sono attualmente in programma tre stazioni con una capacità totale di 2.700 t. al giorno. Ne sono contemplate altre due, per un totale di 1.200 t. L'eliminazione finale consisterebbe nel riempire miniere abbandonate vicino alla linea dei binari.

I rifiuti solidi dagli autocarri di raccolta saranno scaricati in dei contenitori, e quindi pressati e posti in altri contenitori per il trasporto. Ogni vagone trasporterà tre contenitori di 20 piedi (6,1 mt.) di lunghezza per 8 piedi (2,4 mt.) di larghezza. Alla stazione di Brentford, che è ora nella fase di licitazione del contratto di costruzione, due treni si alterneranno per il trasporto dei rifiuti solidi.

Ad Atlanta, Georgia, è previsto il primo sistema interamente operante su rotaie progettato negli U.S.A., il quale dovrebbe iniziare ad operare nel marzo 1975. Il contratto di Atlanta con la Southern Railway Company impone al Comune di fornire un minimo di 400 t. di rifiuti al giorno, per cinque giorni alla settimana, caricati in balle su speciali vagoni a base piatta. Il Comune di Atlanta macererà i rifiuti, e quindi li imballerà nell'area di un inceneritore a conversione. La macerazione semplificherà l'imballaggio e faciliterà anche il successivo recupero delle risorse. Quindi la Southern Railway trasporterà i rifiuti solidi ad una miniera di caolino abbandonata sita nella contea di Twiggs, a circa 100 miglia di distanza. Il personale della ferrovia scaricherà i vagoni e collocherà le balle dei rifiuti nei campi.

Il contratto impone al Comune di collocare le balle dei rifiuti sui vagoni, e di pagare alla società ferroviaria \$ 375 per il trasporto e lo scarico di ciascun vagone. Ogni vagone a base piatta trasporterà circa 100 t.

Altri Comuni che stanno investigando la fattibilità del trasporto ferroviario sono Toronto, Ontario; Cleveland, Ohio; New York, New York; Philadelphia, Pennsylvania; San Francisco, California e diverse altre. Il rapporto speciale n. 40 dell'APWA, intitolato "Trasporto per Ferrovia di Rifiuti Solidi", elenca 22 Enti Locali e Statuali copromotori di un progetto di ricerca dell'APWA sul trasporto per ferrovia, che inoltre esamina i problemi della macerazione e dell'imballaggio. Questo rapporto di 148 pagine è disponibile presso l'American Public Works Association.

Il tasso di riciclaggio della carta negli U.S.A. è costantemente diminuito dal 1944 al 1968. Nel frattempo il consumo di carta è quasi triplicato. Tuttavia a partire dal 1969 il tasso di riciclaggio si è mantenuto quasi costante al livello del 18%, mentre il consumo è continuato a crescere. Stephen A. Lingle del U.S. Environmental Protection Agency ha riferito queste modifiche al Simposio dell'APWA-ISWA di Montreal. I suoi dati sono riportati nella tav. 5. A partire dall'inizio del 1971 i prezzi pagati per giornali usati e per rifiuti di carta sono sostanzialmente aumentati, sebbene essi abbiano recentemente mostrato un certo indebolimento. Essi tuttavia rimangono assai più elevati di quattro anni fa, tanto che più di cento Comuni negli U.S.A. stanno per iniziare la raccolta separata della carta.

Molte di queste raccolte sono volontarie. Altre sono obbligatorie per legge. Alcuni Amministratori della nettezza urbana hanno aggiunto reti ai loro camion per isolare le balle di carta. Altri raccolgono la carta in giri diversi. Dato il

mercato sostenuto della carta usata, molti realizzano un guadagno netto per i loro sforzi indipendentemente dal modo in cui affrontano il problema.

Tuttavia anche coloro che incorrono in perdite modeste sulla carta non vengono scoraggiati. Essi risparmiano il costo dello scarico in campi extraurbani. Più importante per molti in aree metropolitane è la durata della vita dei terreni di scarico ed il rinvio del giorno in cui essi saranno costretti a cercare degli altri e ad acquisirli iniziando poi più lunghi tragitti. Con ogni famiglia urbana produttrice in media tra le 400 e le 800 libbre (tra 181 e 362 Kg.) di rifiuti cartacei all'anno, l'ammontare della carta disponibile per il riciclaggio è davvero enorme. Se il prezzo della carta rimane agli attuali elevati livelli o vicino ad essi, un numero crescente di comuni dovrà investigare le modalità per salvare i suoi rifiuti di carta al fine di rivenderli.

Gli attuali elevati prezzi dell'energia sembrano destinati a continuare, e questo sta anche stimolando lo studio dell'utilizzo dei rifiuti solidi come combustibile. Negli Stati Uniti, carte di vari tipi determinano oltre un terzo delle 115 milioni di tonnellate di rifiuti solidi municipali raccolti ogni anno. Poiché meno della metà di questa carta è formata da giornali, e poiché il flusso di rifiuti solidi comprende anche altri combustibili come materiali plastici, legno ecc., un aumento nel riciclaggio della carta non scoraggerà seriamente quanti desiderano trasformare i rifiuti solidi in energia.

Motivi economici, energetici ed ecologici stanno tutti operando al fine di rendere più favorevole il ricupero delle risorse. Certamente nessun particolare metodo emergerà come il migliore per tutte le comunità, ma un numero crescente di queste continuerà a cercare idee innovative per conservare l'energia,

proteggere l'ambiente e limitare le proprie spese.

I recenti cambiamenti nella sistemazione dei rifiuti solidi sono primariamente di origine istituzionale. Il governo federale e quelli statali stanno incoraggiando i comuni a cooperare fra di loro per la sistemazione dei rifiuti al fine di trarre i benefici di scala e le più ampie possibilità offerte dai programmi di ricupero dei rifiuti. Lo stato del Connecticut ha concepito un piano statale consistente in dieci impianti per il ricupero delle risorse, quarantacinque stazioni e diciotto nuove località per lo scarico dei rifiuti. Annunciato nel 1973 ad un costo stimato per gli utenti tra i \$ 10 e i \$ 12 la tonnellata, il piano ha determinato notevole interesse e qualche contratto, ma nessun passo definitivo è stato fin qui compiuto per realizzare il primo progetto.

Preoccupati dai problemi che le città affrontano quando devono trovare nuovi terreni di scarico, alcuni stati hanno approvato leggi che impongono alle contee di assicurare i luoghi per lo scarico dei rifiuti. Quando tre anni fa è divenuto operativo il bando del North Carolina di bruciare l'immondizia all'aperto, meno di sei contee si occupavano dello scarico dei rifiuti solidi. Oggi oltre 75 contee del North Carolina si sono assunte piena responsabilità per lo scarico dei rifiuti. Cinquemila acri sono stati destinati a luoghi per lo scarico dei rifiuti con una durata di dieci anni o più ed oltre \$ 20 milioni sono stati investiti in terreni ed attrezzature.

Alcuni Comuni si stanno mettendo insieme per creare enti regionali per risolvere i loro problemi di rifiuti solidi. DesMoines, Iowa, ed oltre 20 delle sue comunità suburbane, hanno formato un DesMoines Metro Solid Waste Agency. L'ente raccoglie

rifiuti da tutti i Comuni associati e li scarica negli appositi terreni al ragionevole costo mensile di circa \$ 2,70 per cliente residenziale.

Forse sotto l'impulso della legislazione dello stato, o forse perché persuasi dalla promessa di una migliore gestione, un maggior numero di Comuni coopera ai programmi concernenti i loro rifiuti solidi. Dato il successo che essi hanno raggiunto, questo trend promette di continuare.

Robert D. BUGHER

## TAVOLA 1

SISTEMI DI RECUPERO DI ENERGIA NEL NORD AMERICA  
 VAPORI O ELETTRICITA' DA INCENERITORI

Località	Tipo	Prodotto principale	Capacità	Anno
Montreal	Von Roll	Vapore	1.200	1970
H <sup>a</sup> milton	Detroit Stoker	Vapore	600	1972
Quebec	Von Roll	Vapore	1.000	1974
Hampstead, N.Y.	Flynn & Emerick	Elettricità	700	1952
Oceanside, N.Y.	Flynn & Emerick	Impianto a vapore	750	1965
Chicago N.W.	IBW Martin	Vapore	1.600	1971
Framlington	International	Vapore	500	1973
Amarillo	Affiliated	Vapore	240	1965
Oshkosh	Affiliated	Vapore	360	1968
Houston	Combustion Engineering	Vapore	800	1967
Tampa	Volund	Vapore	720	1967
Braintree	Riley	Impianto a vapore	240	1971
Ft. Lauderdale	Detroit Stoker	Impianto a vapore	450	1966
Harrisburg	Martin	Vapore	720	1972

## TAVOLA 2

SISTEMI DI RECUPERO DI ENERGIA NEL NORD AMERICA  
 IMPIANTI REGIONALI DI RISCALDAMENTO DALLA COMBUSTIONE DEI RIFIUTI

Località	Capacità	Anno
Norfolk	360	1967
Nashville	720	1974
National Capital Area, Ottawa	1.860	Proposto
Toronto	1.600	Proposto
Atlanta	700	1951

## TAVOLA 3

SISTEMI DI RECUPERO DI ENERGIA NEL NORD AMERICA  
 PRODUZIONE DI ELETTRICITA': SUPPLEMENTO DI COMBUSTIBILE DAI RIFIUTI

Località	Funzione principale	Ricupero	Capacità	Anno
St. Louis	Produzione di elettricità per l'Union Electric Power Corporation	Metalli ferrosi	650	1973
Toronto	Produzione di elettricità per l'Ontario Hydro, Lakeview Generating Station	Macero & classificazione	500	Proposto
Greater Bridgeport, Connecticut	Produzione di elettricità per le Northern Utilities	Ricupero dei materiali	1.814	1976
Menlo Park, California CPU - 400	Generatore sperimentale guidato da turbine a gas	Ricupero di altri materiali ferrosi, non ferrosi, di vetro	400	In via di attuazione

## TAVOLA 4

SISTEMI DI RICUPERO DI ENERGIA NEL NORD AMERICA  
INCENERIZIONE PER PIROLISI E AD ALTA TEMPERATURA

	Località	Capacità	Altri Prodotti	Prodotto principale	Anno
Monsanto - Landgard (Enviro - Chem Systems)	Baltimore	1.000	Agglomerati di vetro	Petrolio	1974
Union Carbide (Purox)	Charleston W. Virginia	200	Sostanze carbonizzate vetri	Gas	1975
Garrett	San Diego	200	Petrolio	Sostanze carbonizzate vetro metalli ferrosi	1976
American Thermogen	Malden, Mass;	2.000		Vapore	propost
Torrax	Erie County	75		Vapore	1973
Battelle, Pacific N.W.		10		Gas	operativ



TABLE 5  
PAPER RECYCLING IN THE PAPER INDUSTRY, 1944 TO 1973

(In thousand tons)

Year	Wastepaper <sup>a/</sup>	Wastepaper <sup>b/</sup>	Paper Consumption	Recycle Rate <sup>a/</sup>	Percent Recycle <sup>b/</sup>
1944	6,859		19,445	35.3	
1945	6,800		19,665	34.6	
1946	7,278		22,510	32.3	
1947	8,009		24,749	32.4	
1948	7,585		26,083	29.1	
1949	6,600		24,695	26.7	
1950	7,956		29,012	27.4	
1951	9,070		30,561	29.7	
1952	7,881		29,017	27.2	
1953	8,531		31,360	27.2	
1954	7,857		31,379	25.0	
1955	9,041		34,719	26.0	
1956	8,836		36,495	24.2	
1957	8,493		35,270	24.1	
1958	8,671		35,119	24.7	
1959	9,414		38,725	24.3	
1960	9,031		39,138	23.1	
1961	9,018		40,312	22.4	
1962	9,075		42,216	21.5	
1963	9,613		43,715	22.0	
1964	9,843		46,385	21.2	
1965	10,231		49,102	20.8	
1966	10,564		52,680	20.1	
1967	9,888		51,944	19.0	
1968	10,222		55,664	18.4	
1969	10,939	11,969	58,915	18.6	20.3
1970	10,059	11,800	57,940	18.3	20.4
1971	10,997	12,100	59,563	18.5	20.3
1972	11,269	12,915	64,239	17.5	20.1
1973 (est)		13,880	67,500		20.6

a/ U.S. Bureau of Census Data.

b/ American Paper Institute Data 1969-73

- SOURCE: 1. American Paper Institute, Statistics of Paper and Paperboard, Various Issues 1966-1973
2. Darnay, A., and Franklin, W., Salvage Markets for Materials in Solid Waste U.S. Environmental Protection Agency, 1972.

## BIBLIOGRAFIA

E. Sanderson, "Solid Waste Processing for Recovery in North America", paper presented at APWA and ISWA Symposium, Montreal, Quebec, September 19-21, 1974

"Resource Recovery and Source Reduction-Second Report to Congress", U.S. Environmental Protection Agency, 1974

James McDonough, "Utilizing Refuse to Produce Power", paper presented at Pacific Public Works Conference, Honolulu, Hawaii, April 3-6, 1974

Arnold Chantland, "Energy Recovery from Solid Wastes", paper presented at the International Public Works Congress and Equipement Show, Toronto Ontario, September 14-19, 1974

Joseph Axelrod, "Energy Recovery from Solid Wastes", paper presented at the International Public Works Congress and Equipement Show, Toronto Ontario, September 14-19, 1974

"NCRR Bulletin", Summer 1944, publication of the National Center for Resource Recovery

Stephen A. Lingle, "Paper Recycling in the United States", paper presented at APWA and ISWA Symposium, Montreal, Quebec, September 19-21, 1974

CONFERENZA DELLE REGIONI PERIFERICHE MARITTIME  
DELLA COMUNITÀ EUROPEA

---

4

STUDIO COMPARATIVO  
DELLA PIANIFICAZIONE REGIONALE

---

Relazione proposta  
al Comitato Permanente  
dal Segretario Generale  
Agosto 1975

## SOMMARIO

### PROEMIO

#### Ia PARTE

#### SITUAZIONE COMPARATA DELLE REGIONI PERIFERICHE MARITTIME

- Capitolo I - Segni di riferimento demografici
- Capitolo II - Segni di riferimento economici
- Capitolo III - Segni di riferimento sociali

#### IIa PARTE

#### STRATEGIE E OBIETTIVI DEI PIANI REGIONALI

- Capitolo IV - Obiettivi prioritari delle diverse regioni
- Capitolo V - Politiche di trasporti per rimediare all'isolamento delle regioni
- Capitolo VI - Sviluppo e equilibrio urbano-rurale
- Capitolo VII - Piano di sviluppo del litorale e qualità della vita

#### IIIa PARTE

#### PROBLEMI POSTI DAI PIANI REGIONALI

- Capitolo VIII - Meccanismi della pianificazione regionale
- Capitolo IX - Contraddizioni profonde
- Capitolo X - Conseguenze regionali del rallentarsi generale dell'economia

### CONCLUSIONE GENERALE

#### ALLEGATO I

Questionario sulla pianificazione regionale usato per l'inchiesta

#### ALLEGATO II

Conferenza delle Regioni Periferiche Marittime della Comunità Europea

## ELENCO DEI FUORITESTO

### TAVOLE

- N° 1 Superficie, popolazioni e densità  
N° 2 Importanza comparata dei tre settori d'attività

### GRAFICI

- N° 1 Superficie, popolazioni e densità  
N° 2 Evoluzione delle bilance migratorie  
N° 3 Importanza comparata del settore primario  
N° 4 Importanza comparata del settore secondario  
N° 5 Importanza comparata del settore terziario  
N° 6 Importanza comparata dei tre settori d'attività  
N° 7 Prodotto regionale lordo ad abitante

### CARTE

- N° 1 Situazione geografica delle 20 regioni  
N° 2 Tasso della disoccupazione nelle regioni della C.E.E.  
N° 3 Poligono industriale dell'Europa  
N° 4 Carta delle autostrade  
N° 5 Piano direttore delle ferrovie europee  
N° 6 Rete del Trans European Express  
N° 7 Concentramento del traffico aereo  
N° 8 Concentramento del traffico portuario  
N° 9 Concentramento industriale nella C.E.E.

## PROEMIO

Per tutti quelli che s'interessano all'avvenire dell'Europa il paragone dei piani regionali vigenti nei vari paesi presenta una viva attrattiva. Esso permette di conoscere meglio la vita reale nelle diverse parti del continente e di scoprire meglio le aspirazioni profonde delle popolazioni sulla società futura.

Lo studio comparato dei piani regionali risulta però un esercizio molto difficile e complesso. Già al livello nazionale la giustapposizione dei programmi regionali pone il problema della loro coerenza coll'insieme. Essa lascia apparire la fondamentale differenza che corre tra lo studio globale dello sviluppo economico al livello nazionale (che viene tradotto con una analisi settoriale astratta) e lo studio regionale dei problemi concreti, quali si presentano in un contesto geografico particolare. Controllare la concordanza tra i piani verticali e i piani orizzontali è tanto più difficile quanto i primi fanno appello a delle tecniche tradizionali e ormai bene sperimentate, allorchè i secondi si cercano ancora attraverso la spontaneità e la diversità delle aspirazioni locali.

Non c'è dunque da stupirsi se le difficoltà incontrate su scala nazionale si ritrovino su scala europea. Esse vengono perfino aggravate in modo considerevole. Prima perchè i dati statistici -organizzati nel quadro regionale- non sono del tutto paragonabili su scala internazionale : il materiale di base è raccolto in modo diverso, i metodi di sfruttamento non sono gli stessi e la periodicità dei censimenti non è armonizzata. D'altra parte, gli scopi proseguiti dalla pianificazione regionale non sono identici nei diversi stati ; qui prevale la preoccupazione dello sviluppo ; là sarà l'utilizzazione dello spazio troppo raro per via dello sviluppo anteriore ; o ancora si manifesterà un tentativo per conciliare tutto sulla carta (ma purtroppo, in questo caso, si riesce spesso a togliere alla pianificazione regionale ogni forza operatoria). E non sarà necessario aggiungere che il paragone dei piani regionali nello spazio europeo si urta ad ostacoli di ordine istituzionale ; a tal punto che anche se si riuscisse, in due regioni di paesi differenti, a fare la stessa analisi economica, a definire la stessa strategia, e se fossero a disposizione gli stessi mezzi finanziari, il risultato verrebbe ancora ben diverso, nel quadro di un paese centralizzato o nel quadro di un paese decentrato.

Malgrado tutte queste difficoltà, la pianificazione regionale è un imperativo della costruzione europea. In primo luogo perchè la scala europea accresce i rischi di disparità geografiche che sono state all'origine della pianificazione regionale all'interno degli Stati, e questo tanto più quanto le regioni più sviluppate del Mercato Comune sono contigue. D'altra parte, l'effetto regionale e locale delle diverse politiche

settoriali è molto più difficile a valutare su scala europea che su scala nazionale. Non abbiamo ancora, nella nuova dimensione, i numerosi segni di riferimento empirici di cui dispone ogni nazione. Di più, la rappresentazione politica degli interessi regionali e locali non è ancora organizzata in questa nuova dimensione dell'economia europea e l'esperienza mostra che, spesso, la Comunità non è pienamente cosciente delle conseguenze delle proprie decisioni se non al momento in cui si manifestano per le vie. Infine, la gestione in comune dello spazio europeo costituirà insieme un fattore di crescita dell'economia dei paesi membri e un fattore indispensabile della qualità della vita sul vecchio continente. In tale prospettiva la pianificazione regionale appare come uno dei mezzi a disposizione della Comunità Europea per paragonare i propri problemi con quelli dell'immediato ambiente e per preparare così, in modo progressivo, l'accesso di nuovi Stati al Mercato Comune.

Per tutte queste ragioni, la pianificazione regionale avrà da svilupparsi sulla scala della Comunità Europea. Questa è una delle preoccupazioni essenziali del nuovo Comitato di politica regionale di Bruxelles. Ed è anche una costante preoccupazione delle altre istituzioni europee : Consiglio dell'Europa, O.C.D.E., Consiglio dei Comuni d'Europa, ecc... Era dunque normale che la Conferenza delle Regioni Periferiche Marittime se ne preoccupasse, al punto di partenza dei suoi lavori. Infatti la decisione d'uno studio comparativo è stata presa a Cagliari, in Sardegna, durante la prima riunione del Comitato Permanente, nel marzo 1974.

La presente relazione fa seguito allo sfruttamento di un'inchiesta svoltasi nel corso dell'anno 1974 ed il principio dell'anno 1975, inchiesta alla quale hanno partecipato 20 regioni membri della Conferenza delle Regioni Periferiche Marittime. Si deve notare che 16 fra di esse hanno risposto direttamente ad un questionario elaborato congiuntamente dalla Commissione Esecutiva e dalla Segretaria Generale della Conferenza (questionario di cui il testo figura qui allegato alla relazione). Bisogna precisare che 6 altre regioni che non hanno risposto direttamente al questionario, hanno fornito una documentazione sull'argomento (di cui lo sfruttamento comparativo è riuscito, per forza, più difficile). Appare dunque utile sapere in partenza come si sono ripartite le risposte al questionario, secondo le regioni :

	<u>Relazione che rispondeva al questionario</u>	<u>Documentazione in rapporto col questionario</u>
GERMANIA		
- Schleswig-Holstein	x	
- Niedersachsen		x
DANIMARCA		
- North-Jutland	x	
INGHILTERRA		
- Scotland	x	
- Wales		x
- South-West	x	
FRANCIA		
- Bretagna	x	
- Paesi di Loira		x
- Poitou-Charentes	x	
IRLANDA		
- West	x	
- Mid-West	x	
ITALIA		
- Marche	x	
- Puglia		x
- Basilicata	x	
- Sardegna	x	
- Sicilia		x
SPAGNA		
- Norte	x	
- Galicia		x
PORTOGALLO		
- Norte	x	
NORVEGIA		
- North	x	



Così appare (Carta N° 1) che lo spoglio dei documenti forniti concerne 16 regioni interne alla Comunità e 4 regioni esterne.

Quest'ultime sono state motivate nello stesso tempo dalla prossimità geografica della C.E.E. e dalla similitudine delle situazioni periferiche. Il loro contributo ha aiutato largamente a rischiarare certi fenomeni che intervengono su scala continentale ma che hanno un'influenza sull'evoluzione strutturale della Comunità.

Lo sfruttamento delle risposte è stato fatto secondo gli stessi metodi in ogni caso, salvo per i paragoni con le statistiche globali della C.E.E. (che hanno portato solo sulle regioni membri della Comunità).

Altre fonti al di fuori di quelle fornite dalle risposte al questionario sono state del resto utilizzate, segnatamente sul piano statistico. Si tratta specialmente delle pubblicazioni delle varie istituzioni europee. Purtroppo, la mancanza di statistiche recenti ha limitato le ricerche, nel senso dell'attualizzazione.

Nel corso dell'estate 1975, 14 regioni hanno risposto a una domanda fatta dalla Conferenza sui primi effetti del rallentarsi dell'economia (cf. capitolo X). Ma si dovrà aspettare ancora qualche tempo per misurare completamente le conseguenze dell'attuale crisi economica, sul piano regionale.

Praticamente, le osservazioni e le conclusioni proposte più avanti devono dunque essere ricollocate in una prospettiva a medio e a lungo termine della crescita europea.

Ia PARTE

SITUAZIONE COMPARATA

DELLE REGIONI PERIFERICHE MARITTIME

---

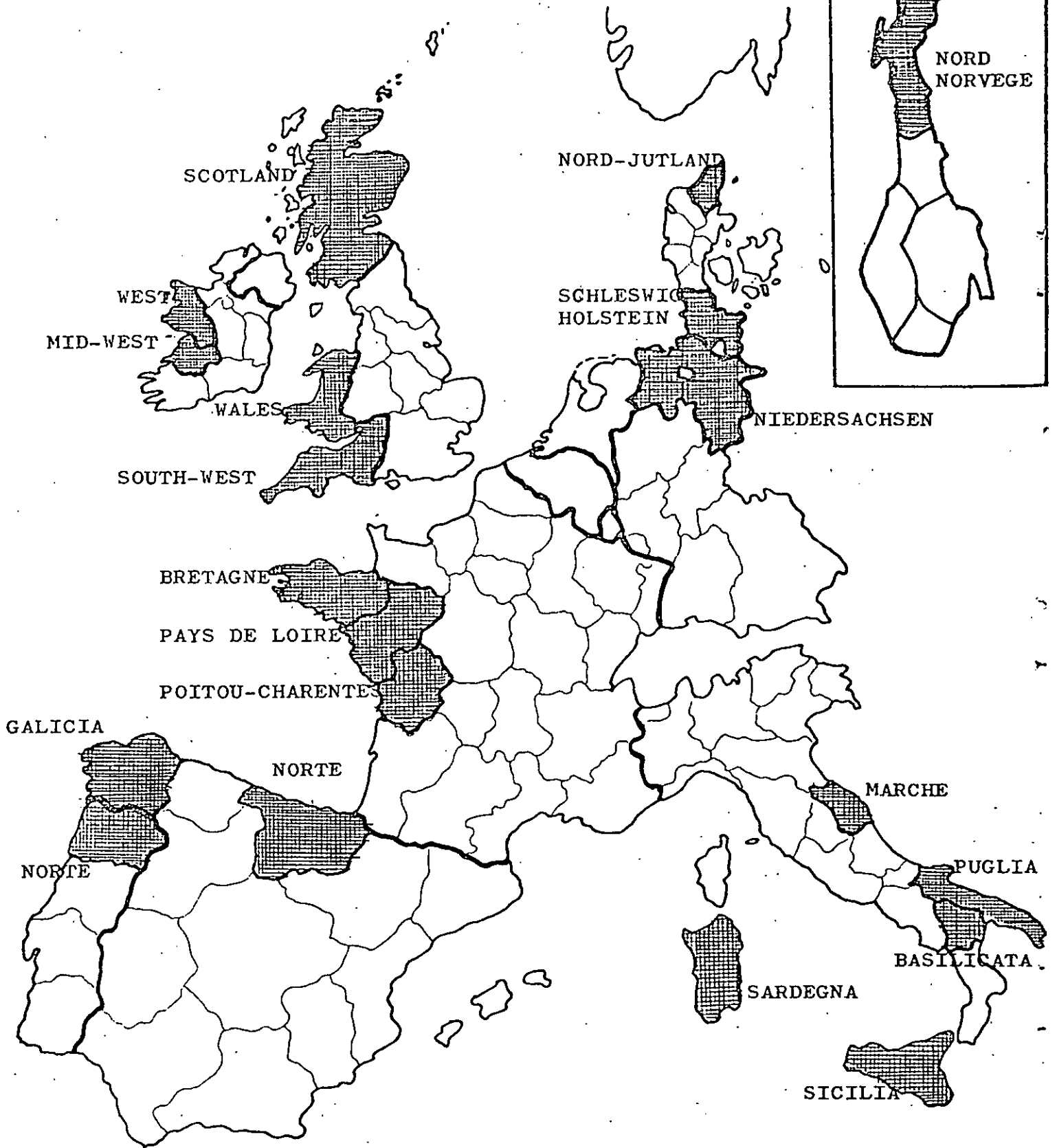
INTRODUZIONE

CAPITOLO I - Segni di riferimento demografici

CAPITOLO II - Segni di riferimento economici

CAPITOLO III - Segni di riferimento sociali

CONCLUSIONE DELLA Ia PARTE



SITUAZIONE GEOGRAFICA DELLE 20 REGIONI STUDIATE

## INTRODUZIONE

Il tema di questa prima parte è triplice :

- far conoscenza colle 20 regioni studiate, ricercando le loro similitudine, e le loro differenze ;
- palesare i tratti caratteristici della situazione periferica e marittima che si ritrovano oltre le frontiere ;
- tentare una prima diagnosi sulle conseguenze economiche e sociali di tale situazione.

Prima di affrontare l'argomento, occorre tuttavia notare parecchi tratti caratteristici del campione costituito dalle 20 regioni in questione.

In primo luogo si tratta di un campione rappresentativo dalla sua importanza, dato che la popolazione delle 20 regioni totalizza 50 milioni di abitanti. Ma non rappresenta la totalità delle regioni che partecipano ai lavori della Conferenza delle Regioni Periferiche Marittime - e a fortiori non copre tutta la periferia marittima della C.E.E. o dell'Europa.

Si tratta anche di un campione molto vario poichè contiene regioni che appartengono a nove paesi e che si trovano situate dall'estremo Nord all'estremo Sud dell'Europa - lungo l'Oceano Artico, il Mar Baltico, il Mar del Nord, la Manica, l'Atlantico e il Mediterraneo.

Si tratta infine di un campione eterogeneo che contiene regioni dalle dimensioni molto diverse, dalla superficie, dall'importanza della popolazione ed anche dal livello di sviluppo. Questo è insieme un inconveniente ed un vantaggio. Un inconveniente perchè le regioni grandi includono a volte zone di sviluppo molto disuguale che non appaiono nelle medie regionali (cf. l'esempio della Bassa-Sassonia). Ma tale eterogeneità è anche un vantaggio nella misura in cui permette di palesare che le conseguenze della situazione periferica dipendono da molti fattori di cui l'intensità appare più o meno, nel tempo e nello spazio, secondo la scala delle osservazioni.

Infatti, l'importante è prendere coscienza del fenomeno nel suo principio, qualunque siano la sua intensità o le sue modalità.

Per agevolare la lettura e per guadagnare tempo, abbiamo optato per una presentazione immaginosa dei fatti caratteristici, basata su grafici e su carte. Così si può misurare molto facilmente lo scarto relativo di quasi tutte le regioni periferiche paragonando :

- i segni di riferimento demografici,
- i segni di riferimento economici,
- i segni di riferimento sociali.

## CAPITOLO I - I SEGNI DI RIFERIMENTO DEMOGRAFICI

La prima osservazione che s'impone porta sulla dimensione relativa delle regioni studiate. Viene illustrata dal grafico N° 1 che traduce in immagini i tre elementi contenuti nella tavola N° 1 :

superficie - popolazione - densità.

Il grafico fa risaltare immediatamente la sproporzione tra le 20 regioni. Tale sproporzione si traduce con rapporti che vanno,

- da 1 à 17 per le superficie,
- da 1 à 26 per le popolazioni,
- da 1 à 47 per le densità.

A prima vista, questa constatazione potrebbe svalutare le conclusioni dello studio. Difatti, si sa che gli esperti in statistiche cercano generalmente a paragonare unità territoriali di dimensioni relativamente omogenee. Ma nel contesto particolare del nostro studio, la disparità delle superficie e delle popolazioni regionali costituisce invece un argomento di valore.

Difatti, se malgrado tutte le differenze che corrono tra queste regioni, malgrado le sproporzioni tra di esse, malgrado la distanza che le separa (4 000 km da Nord a Sud) si osserva in tutte queste regioni un complesso di fenomeni identici, questa sarà dunque la prova che esiste una correlazione diretta tra la situazione periferica e i fenomeni osservati.

Si vedrà, nella seconda parte di questo studio - concernente le evoluzioni e le strategie - che in un modo generale le regioni periferiche tendono a spopolarsi. E, anche quando aumenta la loro popolazione, il ritmo è di molto meno rapido che nelle regioni centrali della Comunità. Il che spiega che sulle 16 regioni membri della C.E.E., 14 hanno una densità di popolazione inferiore insieme alla media nazionale e alla media comunitaria. In quanto alle due altre (Puglia e Sicilia) c'è da temere che l'evoluzione relativa le sposti al di sotto delle dette medie, nel corso dei prossimi decenni.

Il grafico N° 2 mostra difatti che la tendenza al deficit migratorio viene condivisa da quasi tutte le regioni periferiche. Ed anche nelle regioni che hanno un saldo positivo, si osservano molto spesso saldi deficitari nelle parti della regione più lontane dal centro principale (esempi : in Bassa-Sassonia per le zone periferiche di Est e di Nord-Ovest, nel Sud-Ovest della Gran-Bretagna per certe zone periferiche della Cornovaglia, nel Nord della Spagna, per le zone rurali lontane da Bilbao, ecc...).

GRAFICO N° 1



Popolazione (in milioni)

Superficie (in 10 000 km<sup>2</sup>)

Densità

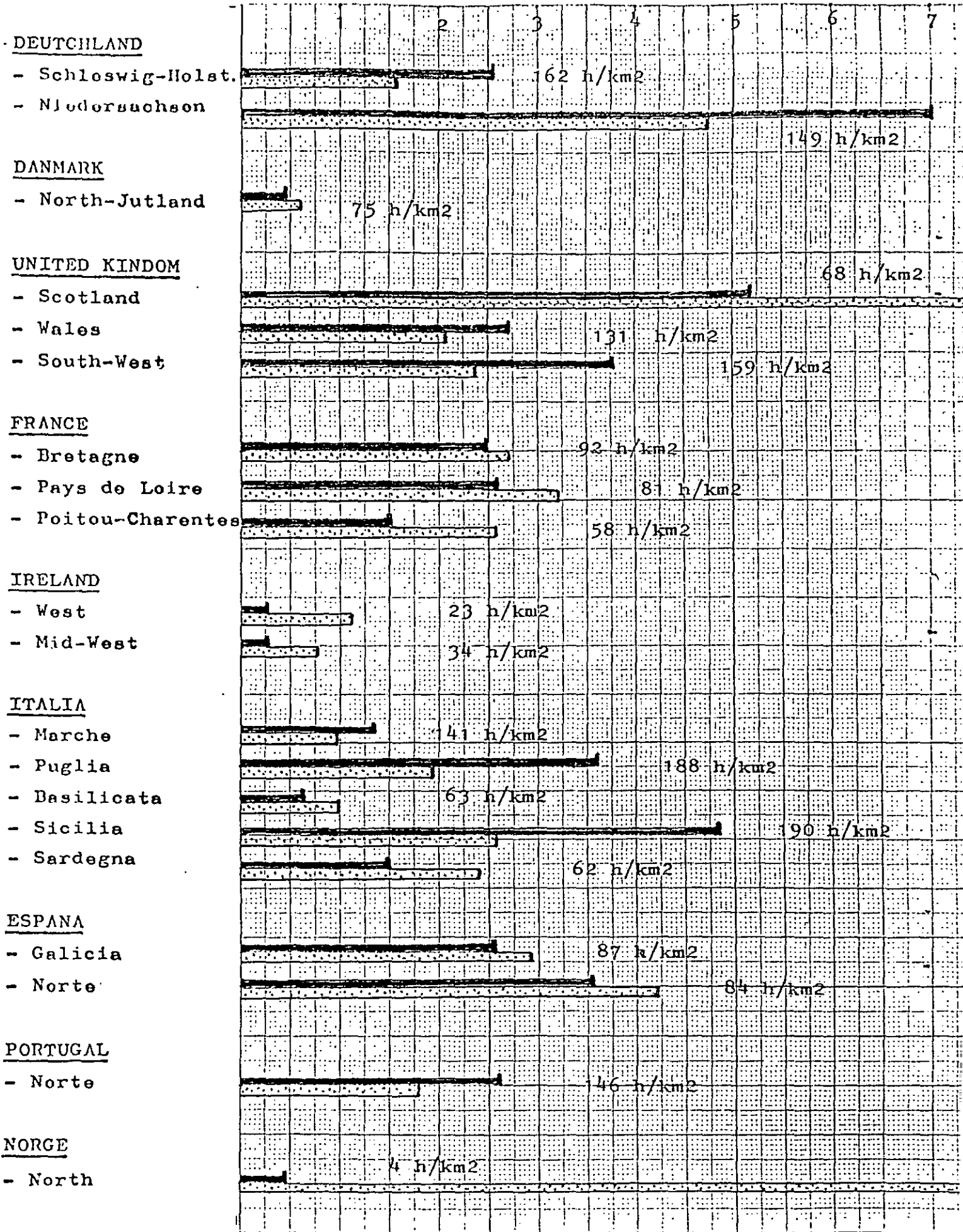


TAVOLA N° 1

	<u>Superficie</u> (km <sup>2</sup> )	<u>Popolazioni</u> (in 1 000)	<u>Densità</u> (ab/km <sup>2</sup> )
<u>DEUTCHLAND</u>	<u>248 540</u>	<u>61 566</u>	<u>247</u>
Schleswig-Holstein	15 658	2 529	162
Niedersachsen	47 411	7 039	149
<u>DANMARK</u>	<u>43 000</u>	<u>4 921</u>	<u>114</u>
North-Jutland	6 171	466	75
<u>UNITED KINGDOM</u>	<u>241 701</u>	<u>55 812</u>	<u>230</u>
Scotland	77 169	5 202	68
Wales	20 761	2 741	131
South-West	23 637	3 792	159
<u>FRANCE</u>	<u>544 000</u>	<u>50 775</u>	<u>93</u>
Bretagne	27 184	2 481	92
Pays de Loire	32 126	2 600	81
Poitou-Charentes	25 790	1 490	58
<u>IRELAND</u>	<u>68 900</u>	<u>2 944</u>	<u>42</u>
West	11 338	264	23
Mid-West	7 870	265	34
<u>ITALIA</u>	<u>301 224</u>	<u>54 459</u>	<u>180</u>
Marche	9 692	1 358	141
Puglia	19 347	3 616	188
Basilicata	9 988	634	63
Sicilia	25 708	4 868	190
Sardegna	24 089	1 488	62
<u>ESPANA</u>	<u>504 750</u>	<u>33 823</u>	<u>67</u>
Galicia	29 434	2 568	87
Norte	42 274	3 562	84
<u>PORTUGAL</u>	<u>89 000</u>	<u>8 124</u>	<u>91</u>
Norte	17 905	2 623	146
<u>NORGE</u>	<u>308 000</u>	<u>3 866</u>	<u>12</u>
North	108 000	464	4





C'è da notare che si è osservato un miglioramento della bilancia migratoria in molte regioni periferiche nel corso di quest'ultimi anni. La bilancia è perfino diventata di recente positiva in certe regioni (North-Jutland, Bretagna, Paesi di Loira, Poitou-Charentes...). Però c'è da temere che l'attuale crisi economica non rimetta in questione i risultati acquisiti grazie allo sforzo di sviluppo anteriore. S'intende che è troppo presto per saperlo.

In ogni caso, il deficit migratorio prolungato delle regioni periferiche nel corso degli ultimi decenni - e che ha portato soprattutto sulle giovani generazioni - ha avuto per conseguenza un invecchiamento della popolazione che modifica il tasso della crescita naturale. Questo è vero quasi in ogni caso. Il tasso della crescita naturale che era molto alto nelle regioni a dominante agricola è adesso molto spesso inferiore alla media nazionale.

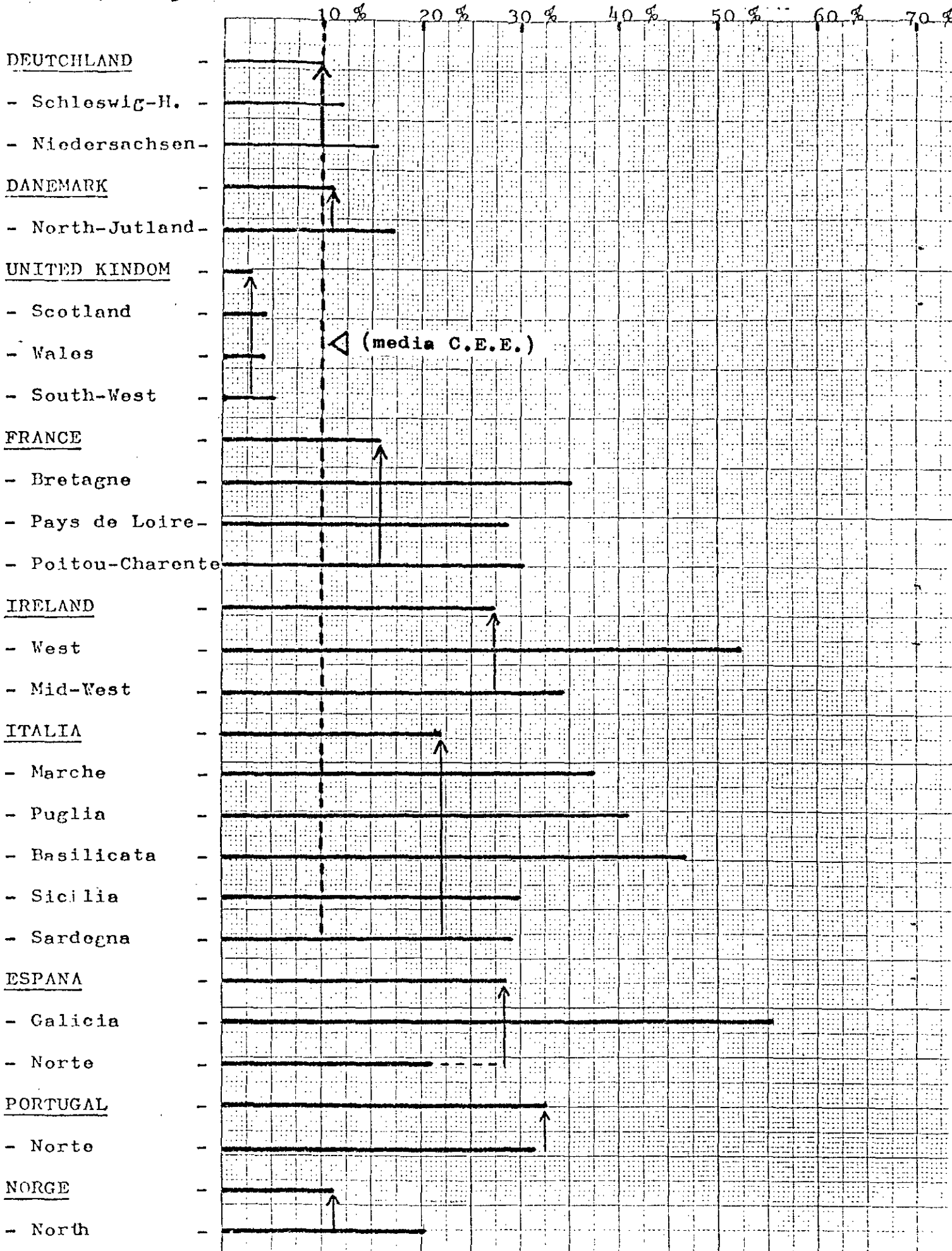
Insomma, c'è da temere che, dal semplice giuoco delle leggi naturali, la popolazione delle regioni industrializzate del centro dell'Europa continui a crescere più presto di quella delle regioni periferiche. Quest'ultime che hanno costituito per molto tempo i bastioni demografici dell'Europa perdono a poco a poco la loro vitalità. Il fenomeno ha assunto del resto un'ampiezza internazionale da molto tempo. Esso continua segnatamente, coll'afflusso dei lavoratori portoghesi o spagnoli nelle principali regioni industriali del Mercato Comune.

Ad esempio, la sola regione del Nord Portogallo ha perduto così 141 845 persone in 6 anni (5,4 % della popolazione totale) e tale cifra porta solo sull'emigrazione internazionale ufficiale che rappresenta circa i 2/3 dell'emigrazione reale. 69 % degli emigrati se sono sistemati in Francia (soprattutto nella Regione Parigina) e 19 % in Germania. Tale fenomeno spiega del resto in parte il rallentarsi dell'emigrazione delle regioni francesi dell'Ovest verso la Regione Parigina.

Così, a poco a poco, da molteplici canali, la sostanza demografica dell'Europa sdrucchiola dalla periferia verso le grandi regioni urbane e industriali. Il movimento si attua insensibilmente, da tappe successive, e colpisce le grandi riserve di manodopera, le une dopo le altre. Questo porta a ricercare la causa di quel fenomeno nel paragone delle strutture economiche e sociali delle diverse regioni.

# IMPORTANZA COMPARATA DEL SETTORE PRIMARIO

GRAFICO N° 3



## CAPITOLO II - I SEGNI DI RIFERIMENTO ECONOMICI

La tavola N° 2 è illustrata dai grafici N° 3, 4, 5 e 6. Questi documenti sono più eloquenti di una lunga relazione sulle cause profonde del movimento demografico che porta le popolazioni della periferia verso il centro dell'Europa.

### 1 - L'importanza del settore primario

(Grafico N° 3)

Tutte le regioni periferiche studiate hanno un settore di attività agricola superiore in percentuale alla media nazionale.

Due eccezioni però :

- la regione Nord Spagna, una delle più industrializzate del paese ;
- la regione Nord Portogallo che possiede un settore agricolo equivalente in percentuale a quella del paese intero (percentuale del resto elevata, paragonabile a quella delle regioni periferiche francesi, irlandesi e italiane).

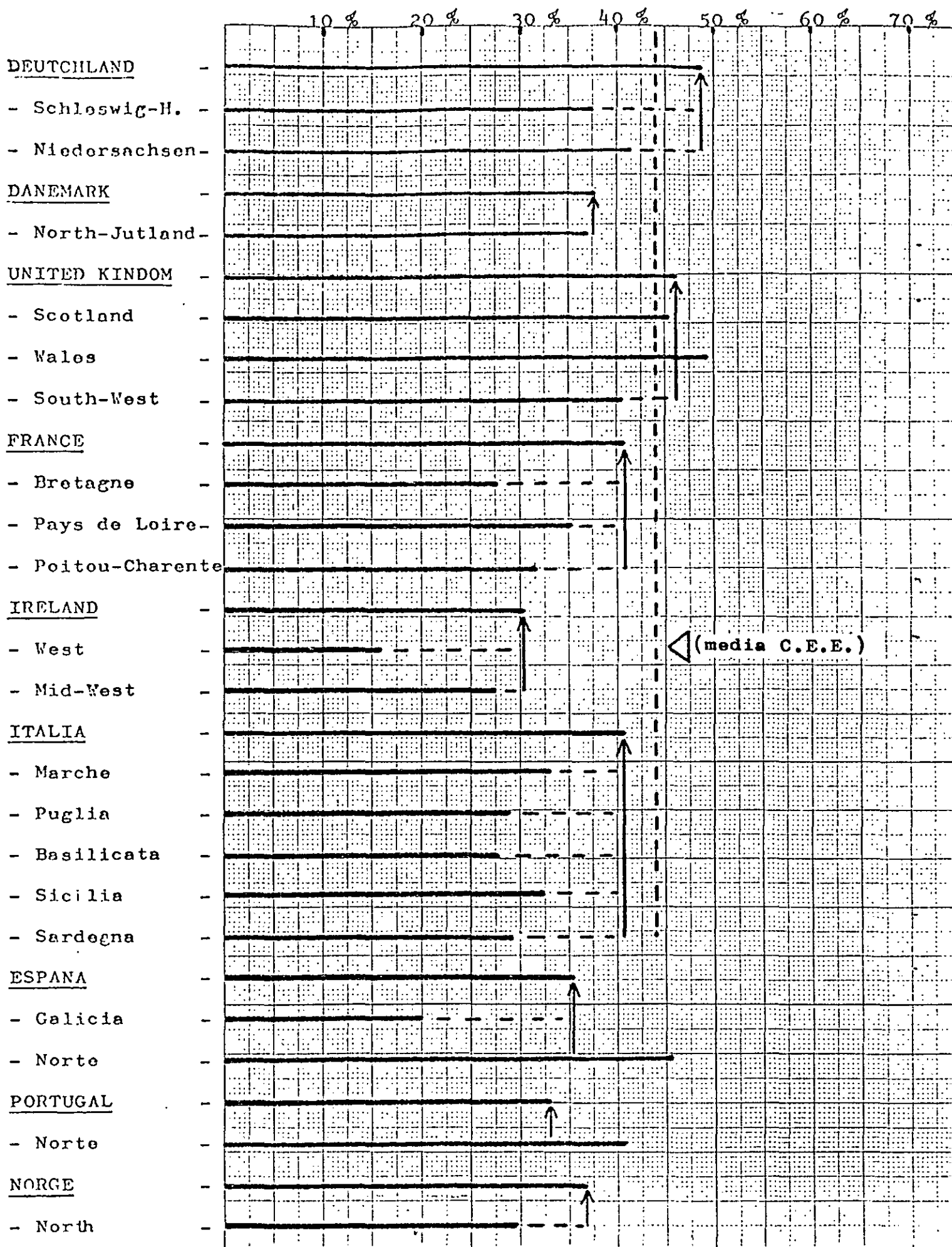
Tutte le regioni studiate -salvo le regioni britanniche- hanno un settore agricolo superiore, a volte perfino molto superiore alla media comunitaria che è del 10 %. Gli effettivi della pesca che spesso vengono annoverati nel settore primario intervengono poco nel totale (in genere meno del 10 % del settore primario). E si deve considerare che l'attività della pesca è anche rappresentata in molte regioni marittime situate più al centro dell'Europa : sarà dunque essenzialmente l'importanza della popolazione attiva agricola a spiegare la forte percentuale del settore primario in tutte le regioni periferiche studiate.

A eccezione delle regioni periferiche britanniche -di cui l'industrializzazione è molto antica- tutte le regioni qui studiate possiedono dunque il primo tratto caratteristico dello scarto nell'evoluzione economica. Tale scarto è, nell'insieme, molto accentuato rispetto allo stadio di evoluzione dell'Europa occidentale e soprattutto del Mercato Comune.

Ricordiamo qui che la predominanza agricola costituiva il primo dei tre criteri che dovevano giustificare lo sforzo della politica regionale comunitaria, secondo le proposte della relazione Thomson del 3 maggio 1973.

# IMPORTANZA COMPARATA DEL SETTORE SECONDARIO

GRAFICO N° 4



## 2 - Il sotto-sviluppo del settore industriale

(Grafico N° 4)

La prima constatazione che salta agli occhi è certo la contropartita delle osservazioni fatte a proposito del settore primario. Salvo qualche eccezione, la quasi totalità delle regioni periferiche in questione hanno un settore industriale inferiore in percentuale, insieme alla media nazionale e alla media comunitaria del 44 %.

Gli scarti più importanti si verificano nelle regioni irlandesi e italiane, come nella Galizia spagnola. Le regioni francesi e il Nord della Norvegia presentano anche uno scarto sensibile. Infine, nel contesto tedesco, fortemente industrializzato, lo Schleswig-Holstein e la Bassa-Sassonia possono essere considerati come regioni chiaramente meno sviluppate; non raggiungono del resto la media comunitaria per l'industria.

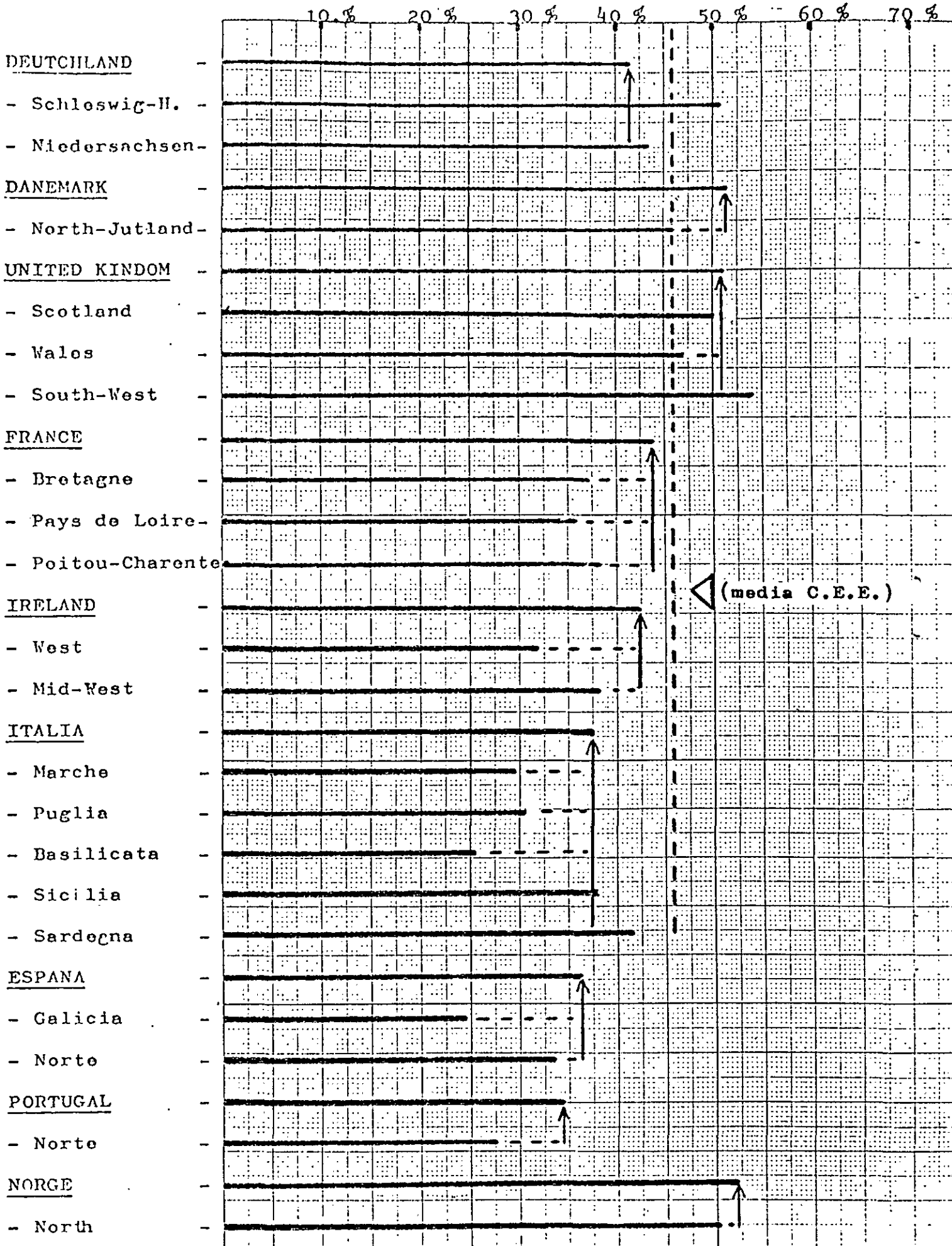
Particolare è il caso delle regioni britanniche. Si pone un doppio problema di adattamento di vecchie industrie e di rinnovamento. Cioè in pratica la creazione di nuove attività industriali s'impone colla stessa acutezza che nelle regioni a dominante agricola. Si deve notare che la forte industrializzazione del Paese di Galles fa risaltare il ritardo relativo dell'industrializzazione del Sud-Ovest.

La regione Nord della Spagna appare infatti come una regione fortemente industrializzata che, del resto, si sviluppa rapidamente. Ma un'osservazione più minuta mostra che l'industria è concentrata in 4 province su 7; e che le 3 altre conoscono una situazione di sotto-industrializzazione di tipo "periferico". Il settore secondario rappresenta 56,7 % nella provincia di Guipuzcoa (Bilbao) contro solo 26,7 % nella provincia di Burgos, una delle più rurali della Spagna.

In quanto alla regione Nord del Portogallo, appare più industrializzata della media nazionale, ma si vedrà che il settore terziario ci è notoriamente insufficiente, di fronte ad un settore agricolo ancora molto importante. Qui ancora si osservano disparità pronunciate tra le diverse parti della regione: l'Ovest industrializzato e l'Est essenzialmente agricolo.

A dispetto di questi pochi casi particolari, la periferia marittima europea appare segnatamente sotto-industrializzata, in relazione alla media comunitaria. Si deve considerare inoltre che, anche nelle regioni poco industrializzate, una parte del tessuto industriale è molto antico e deve anche lui essere rinnovato (vecchie imprese di tipo artigianale e familiare, vicine al settore primario).

Insomma, lo sforzo da compiere per industrializzare le regioni periferiche a dominanti rurali - o per rinnovare l'industria delle regioni periferiche di vecchia industrializzazione - è ancora molto più importante di quel che sembra a prima vista. Ciò che giustifica, in molti casi, l'applicazione del secondo criterio d'intervento della politica regionale europea proposto dalla relazione Thomson (precitato) in favore delle regioni colpite dalle mutazioni industriali.



### 3 - Le disparità del settore terziario

(Grafico N° 5)

In modo generale, si osserva anche, nella maggior parte delle regioni periferiche studiate, un ritardo di sviluppo del settore terziario rispetto alle medie nazionali e comunitarie. Però, questo ritardo non è così significativo come per l'industria.

Nella maggior parte dei casi, il ritardo del settore terziario è la conseguenza del sotto-sviluppo industriale. Sappiamo difatti che la creazione di un impiego industriale determina generalmente la creazione di un impiego terziario "indotto" (e a volte di più).

Però, dobbiamo considerare anche che una parte del settore terziario si rivela indipendente dal tasso d'industrializzazione.

Sarà il caso prima per l'amministrazione la cui struttura, più o meno centralizzata al livello nazionale (od invece regionalizzata) ha un'influenza sulla localizzazione delle altre attività terziarie. Sarà il caso anche per le attività terziarie motrici (terziario a vocazione supra-regionale).

Così, si osserva nelle regioni francesi dell'Ovest un ritardo più accentuato per il terziario che per l'industria - ritardo che si spiega dall'accentramento anormale dei poteri di decisione a Parigi. Invece, notiamo che la situazione insulare della Sardegna e della Sicilia (che beneficiano a questo titolo di una autonomia amministrativa già antica) ha per conseguenza uno sviluppo terziario più importante che nelle regioni continentali del Mezzogiorno.

In modo generale le regioni periferiche tedesche, danesi, britanniche (cioè le più industrializzate) hanno un livello di sviluppo terziario vicino alla media C.E.E. (46 %) o perfino superiore.

Invece, le regioni periferiche francesi, irlandesi, italiane continentali (molto meno industriali) hanno un livello di sviluppo terziario di molto inferiore alla media comunitaria.

In confronto, il livello di sviluppo terziario delle regioni spagnole e portoghesi si apparenta con quello delle regioni continentali italiane. Invece, il Nord della Norvegia presenta un settore terziario eccezionalmente forte rispetto a quello degli altri settori (di cui lo sviluppo viene frenato dalle condizioni climatiche).

GRAFICO N° 6

IMPORTANZA COMPARATA  
DEI TRE SETTORI DI ATTIVITÀ

Primario  
Secondario  
Terziario

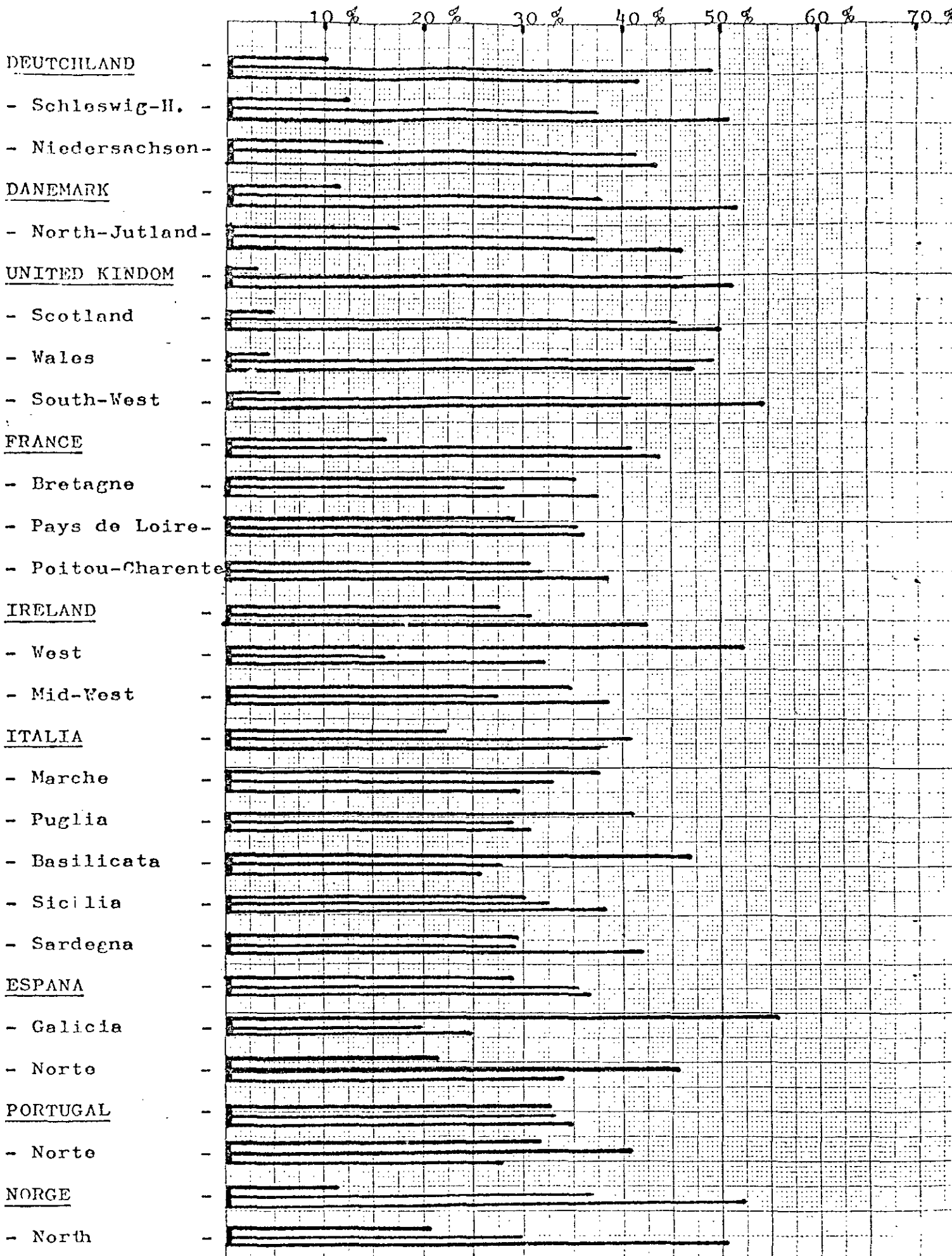
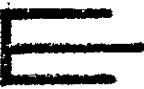




TAVOLA N° 2

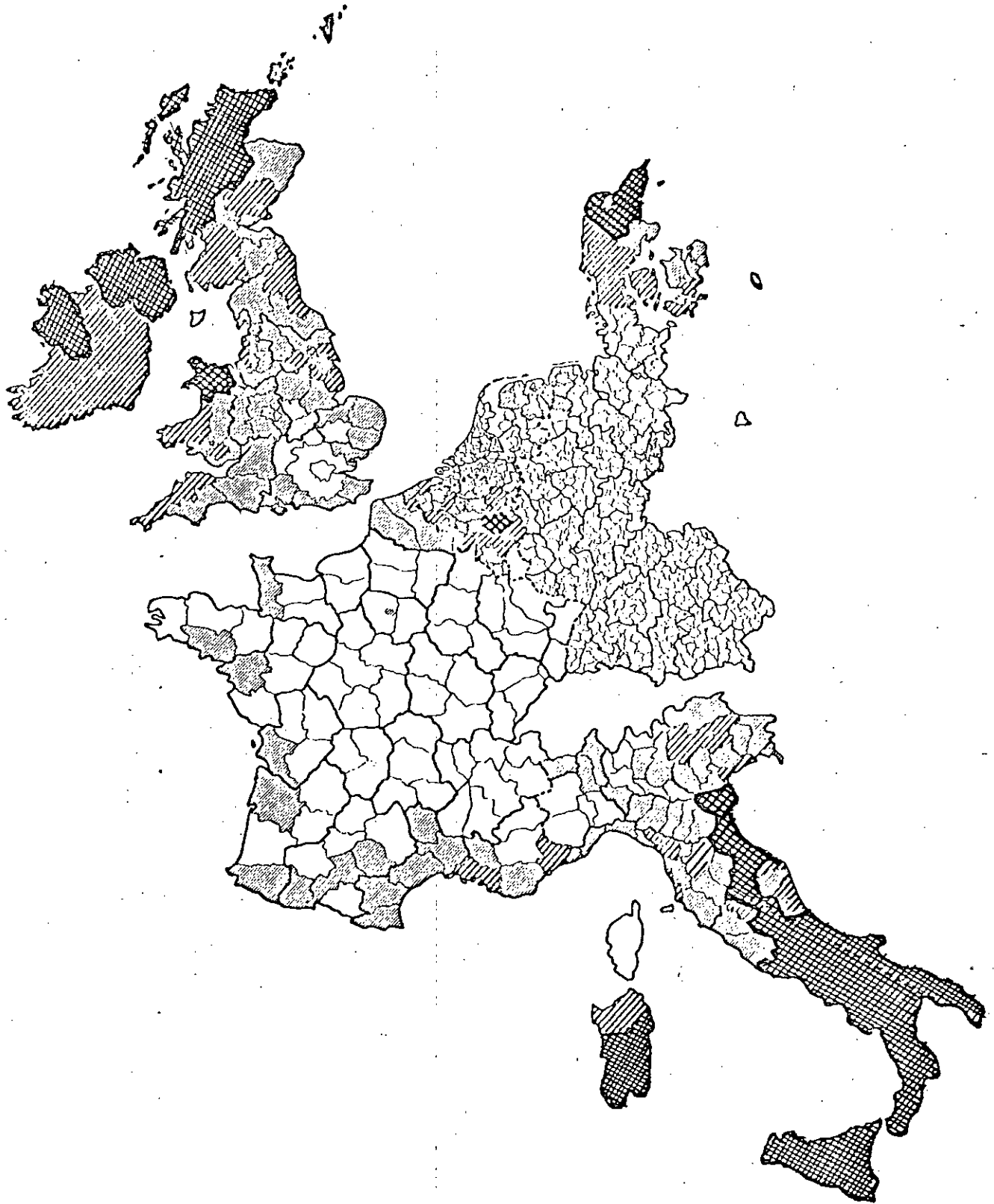
IMPORTANZA COMPARATA DEI TRE SETTORI DI ATTIVITA' (%)

	<u>Primario</u>	<u>Secondario</u>	<u>Terziario</u>
<u>DEUTCHLAND</u>	<u>9,8</u>	<u>48,7</u>	<u>41,4</u>
Schleswig-Holstein	11,8	37,6	50,6
Niedersachsen	15,2	41,5	43,3
<u>DANMARK</u>	<u>11,1</u>	<u>37,7</u>	<u>51,2</u>
North-Jutland	17,0	37,0	46,0
<u>UNITED KINGDOM</u>	<u>2,8</u>	<u>46,2</u>	<u>51,0</u>
Scotland	4,3	45,5	50,2
Wales	4,0	49,1	46,9
South-West	5,4	40,6	54,0
<u>FRANCE</u>	<u>15,7</u>	<u>40,5</u>	<u>43,8</u>
Bretagne	35,2	27,7	37,1
Pays de Loire	28,8	35,3	35,9
Poitou-Charentes	30,2	31,5	38,3
<u>IRELAND</u>	<u>27,4</u>	<u>30,2</u>	<u>42,4</u>
West	52,3	15,9	31,8
Mid-West	34,3	27,5	38,2
<u>ITALIA</u>	<u>21,9</u>	<u>40,8</u>	<u>37,3</u>
Marche	37,4	33,1	29,5
Puglia	40,7	28,8	30,5
Basilicata	46,6	28,0	25,4
Sicilia	29,7	32,4	37,9
Sardegna	29,2	29,2	41,6
<u>ESPANA</u>	<u>28,5</u>	<u>35,4</u>	<u>36,2</u>
Galicia	55,5	20,0	24,5
Norte	21,0	45,5	33,5
<u>PORTUGAL</u>	<u>32,5</u>	<u>33,0</u>	<u>34,5</u>
Norte	31,4	41,0	27,6
<u>NORGE</u>	<u>11,1</u>	<u>36,8</u>	<u>52,1</u>
North	20,2	29,6	50,2

CARTA N° 2 - TASSO DI DISOCCUPAZIONE NELLE REGIONI DELLA C.E.E.

(media di parecchi anni)

Taux de chômage  
(moyenne de plusieurs années)  
Sources : données nationales



LEGENDE	
	6%
	4% < 6%
	2% < 4%

CADRE REGIONAL DE REFERENCE	
R.F. Allemagne	: ca 550 unités
Belgique	: 45 unités
Danemark	: 12 unités
France	: 95 unités
Royaume-Uni	: 11 unités
Irlande	: 9 unités
Italie	: 94 unités
Luxembourg	: données non reprises
Pays-Bas	: 11 unités

4 - L'importanza della disoccupazione  
(Carta N° 2)

La sottoccupazione strutturale costituisce il terzo dei gran criteri di squilibrio regionale, proposti dalla relazione Thomson precitata. Però, l'analisi regionale di tale fenomeno presenta numerose difficoltà.

La prima tiene al fatto che da molto tempo, nelle regioni a predominanza rurale, la sottoccupazione strutturale si traduce coll'esodo. Le statistiche della disoccupazione registrano dunque solo una parte del fenomeno. Ciò malgrado, la carta N° 2, tratta dalla relazione Thomson, palesa che nel corso degli anni 70 e seguenti, il tasso medio della disoccupazione era più alto alla periferia europea (fatta eccezione delle regioni di antica industria del Belgio e del Nord della Francia).

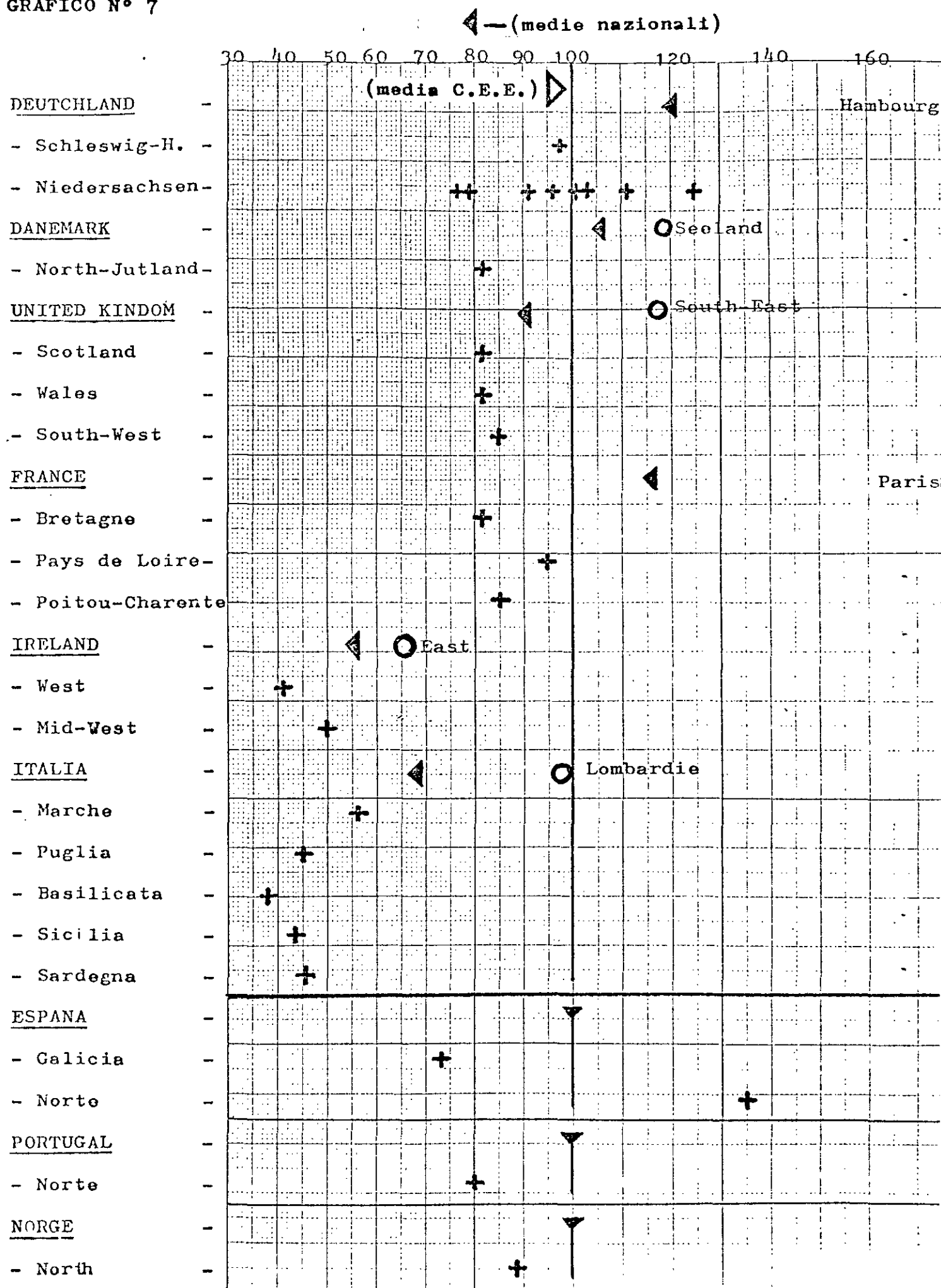
La seconda difficoltà, per presentare la situazione relativa della disoccupazione nelle varie regioni, tiene al fatto che le statistiche sono oggi sconvolte dalla crisi congiunturale; e non abbiamo ancora dati recenti paragonabili al livello regionale.

Il supplemento d'inchiesta realizzato dalla Conferenza delle Regioni Periferiche Marittime, nel corso dell'estate 1975, mostra chiaramente che le regioni periferiche sono molto colpite dalla crisi (cf. capitolo X). A volte osserviamo uno scarto temporale negli effetti della crisi, ma quasi tutte le regioni periferiche segnalano che la propria economia si rivela più vulnerabile di quella delle altre regioni. Esse temono anche, secondo l'esperienza passata, che s'insedii la disoccupazione per più tempo che altrove.

Tali osservazioni ricordano che proprio durante la gran crisi economica degli anni 30 si è scoperta l'importanza dei problemi regionali, segnatamente in Gran-Bretagna e negli Stati Uniti. La costituzione di "sacche di disoccupazione", con carattere cronico, ha provocato allora la necessità dei primi provvedimenti di sviluppo regionale. L'evoluzione della disoccupazione nelle regioni periferiche europee dovrà dunque essere seguita con molta attenzione nel corso dei prossimi mesi.

PRODOTTO REGIONALE LORDO AD ABITANTE

GRAFICO N° 7



### CAPITOLO III - I SEGNI DI RIFERIMENTO SOCIALI

Il grafico N° 7 palesa che tutte le regioni periferiche studiate (salvo la regione Nord della Spagna) subiscono uno scarto nel livello di vita.

Nel caso della Bassa-Sassonia -regione vastissima che ricopre importanti disparità- abbiamo fatto apparire gl'indizi al livello delle regioni di base. Lo scarto tra le zone periferiche (meno ricche) e le zone centrali del Land appare distintamente.

Abbiamo anche fatto risaltare, per ogni paese della C.E.E., l'indizio della regione più ricca, per dare un'idea degli scarti.

Si capisce, il grafico dà solo una vista approssimativa degli scarti di livello di vita. Si sa difatti che le statistiche del P.I.B. regionale vengono calcolate in modo diverso secondo i paesi. I paragoni da paese a paese sono dunque aleatori. Nel caso della Spagna, del Portogallo e della Norvegia, lo scarto è stato calcolato rispetto alla media nazionale.

Ma quel che conta, nel quadro del nostro studio, è accertare che le statistiche del livello di vita, per imperfette che siano, mostrano, di nuovo una volta, il ritardo flagrante delle regioni periferiche.

Tale constatazione viene ancora aggravata da una delle osservazioni più frequenti dell'inchiesta effettuata presso le regioni e che mostra che quasi tutte le regioni periferiche subiscono anche un ritardo negli impianti pubblici sociali.

## CONCLUSIONE DELLA I<sup>a</sup> PARTE

Così, tutti i principali segni di riferimento demografici, economici e sociali - e se ne potrebbero aggiungere molti altri - dimostrano che il problema del sotto-sviluppo regionale all'interno della Comunità è prima e anzitutto il problema delle regioni periferiche. Queste concentrano praticamente tutti i criteri che di solito sono utilizzati per valutare il ritardo di sviluppo al livello regionale.

Tale constatazione non è una sorpresa. Sin dalla sua creazione, la Commissione della C.E.E. aveva dichiarato che il problema dello sviluppo regionale della Comunità sarebbe essenzialmente il problema delle relazioni tra il centro industrializzato del Mercato Comune e la periferia agricola. L'adesione dei tre nuovi paesi membri non ha modificato questa diagnosi, tutt'altro. L'importanza del problema periferico è cresciuta nella Comunità allargata. Ed abbiamo constatato ora che il problema esula, di fatti, dal quadro della C.E.E.

Certo, non si deve negare l'esistenza di altri problemi regionali in Europa : problemi delle regioni di montagna che soffrono a volte di un isolamento di tipo periferico ; problemi delle regioni di frontiera confrontate brutalmente colla necessità di un muoto adattamento ; problemi delle regioni surconcentrate, sulle quali si tornerà dopo.

Rimane strano che nel corso degli ultimi anni, il problema dell'equilibrio centro-periferia abbia perduto apparentemente della sua importanza, nelle pubbliche dichiarazioni. Certo, ci si è fatto riferimento, ma in via accessoria. Sembra che altri problemi, più parziali e apparentemente più urgenti, abbiano preso il primo posto nelle preoccupazioni regionali della Comunità e dei diversi Stati. Avremo l'occasione di tornare su tale argomento alla fine di questa relazione.

Prima bisogna sapere quel che viene fatto per sviluppare le regioni periferiche marittime, nel quadro dei piani regionali vigenti, qual'è la strategia di tali piani e quali sono i problemi posti dalla loro esecuzione.

IIa PARTE

STRATEGIE E OBIETTIVI

DEI PIANI REGIONALI

---

INTRODUZIONE

CAPITOLO IV - Obiettivi prioritari delle  
diverse regioni

CAPITOLO V - Politiche di trasporti per rimediare  
all'isolamento delle regioni

CAPITOLO VI - Sviluppo e equilibrio urbano-rurale

CAPITOLO VII - Piano di sviluppo del litorale e  
qualità della vita

CONCLUSIONE DELLA IIa PARTE

INTRODUZIONE

Il paragone dei piani regionali vigenti nelle 20 regioni studiate ha permesso di mettere in evidenza tre idee-forze che si ritrovano, più o meno, alla base della strategia applicata in ogni caso :

- lotta contro l'isolamento,
- ricerca di uno sviluppo equilibrato tra ambiente urbano e ambiente rurale,
- piano di sviluppo del litorale e ricerca di una qualità superiore del modo di vita.

Ognuno di questi tre temi sarà la materia di un capitolo particolare. Però, prima di tutto, è interessante conoscere gli orientamenti dominanti della strategia propria ad ogni regione.



## CAPITOLO IV - OBIETTIVI PRIORITARI DELLE DIVERSE REGIONI

### GERMANIA

1 - Schleswig-Holstein : l'obiettivo di ricupero economico e sociale deve permettere di ridurre lo scarto del prodotto a testa, oggi del 14 %, rispetto alla media federale. Per raggiungere tale scopo, il piano prevede :

- prima rimediare all'isolamento colla realizzazione dell'autostrada Nord-Sud (da Amburgo alla Danimarca) e poi di un'autostrada Est-Ovest (asse costiero in direzione del Benelux);
- una concentrazione degli incitamenti allo sviluppo industriale su una ventina di centri scelti soprattutto nelle zone deboli situate a Nord (verso la frontiera danese) e ad Est del Land (frontiera della R.D.A.). Lo sforzo d'industrializzazione del Land, finanziariamente sostenuto dal Governo federale, viene facilitato da una coordinazione degli impianti pubblici coi Länder vicini (Amburgo, Niedersachsen) come colla Danimarca. Su 50 creazioni d'impresе industriali realizzate in 10 anni, 21 sono di origine scandinava.

2 - Niedersachsen : il piano di sviluppo si appoggia anzitutto su una politica coordinata d'infrastrutture (autostrade, canali, porti, impianti urbani...) applicata alle zone deboli ed isolate situate alla periferia marittima del Land, a Nord-Ovest, come a Sud-Est del Land (frontiera della R.D.A.). Tale politica viene concentrata su una sessantina di centri ben definiti.

Il Governo del Land aspetta di più dallo sforzo per rompere l'isolamento e realizzare impianti che dagli incitamenti diretti alle imprese (sovvenzioni 15 al 25 % nei centri da sviluppare, come nello Schleswig-Holstein).

La riduzione delle forti disparità interne (cf. grafico N° 7) deve permettere all'economia del Land di raggiungere quella delle regioni più sviluppate della Germania.

### DANIMARCA

3 - North-Jutland : per fermare l'emigrazione, il programma regionale è basato :

- sulla realizzazione di migliori condizioni di vita (soprattutto per fissare i giovani),
- e su una migliore utilizzazione delle risorse esistenti (politica selettiva delle attività).

L'importanza degli investimenti sociali e economici da realizzare nella regione spinge a concentrare gli sforzi su un numero limitato di comuni.

La regione si augurerebbe, d'altronde, un rafforzamento del collegamento colla Svezia dal Jutland (Frederikshavn-Göteborg), per decongestionare il traffico di Copenaghen e per contribuire ad irrigare l'economia del Nord-Jutland, oggi troppo isolata.

GRAN-BRETAGNA

4 - Scotland : La strategia dello sviluppo tiene conto del grandissimo squilibrio interno tra il centro, fortemente industrializzato (Glasgow, ecc...), ed il resto della Scozia (Nord e Sud). Tiene conto anche della necessità di adattare la vecchia industria. Si trovano dunque insieme :

- zone di frenatura per l'urbanizzazione e di riconversione per l'industria,
- e zone rurali d'incitamento allo sviluppo industriale ed urbano.

Il mare tiene una parte essenziale nella strategia della Scozia (progetto OCEANSPAN d'impianto di industrie pesanti marittime ed accoglimento delle attività legate al petrolio off-shore).

5 - Wales : La politica di sviluppo del Paese di Galles deve prima tener conto della riconversione e dell'adattamento delle vecchie industrie. Deve dunque favorire l'impianto di nuove attività appoggiandosi, da una parte sul mare (porti a vocazione nazionale) e dall'altra parte sulle regioni industriali troppo popolate d'Inghilterra (che si devono decongestionare).

In conseguenza, il piano del Paese di Galles prevede il prolungamento della rete autostradale inglese con due assi Est-Ovest, uno a Nord del Paese di Galles (verso Holyhead e l'imbarcadere d'Irlanda), l'altro a Sud (Cardiff, Swansea, ecc...).

Il rinforzamento dell'infrastruttura portuaria (magazzini di Cardiff, Porto Talbot...) e dell'aeroporto di Rhoose devono ancora facilitare lo sviluppo industriale. Il piano del Paese di Galles attribuisce, d'altronde, molta importanza alla protezione dell'ambiente.

6 - South-West : L'obiettivo essenziale è riequilibrare la regione, sviluppando la sua parte periferica più debole (Cornovaglia e parte Ovest del Devon) prendendo appoggio sulle zone forte e meglio attrezzate situate ad Est del Devon (verso Londra).

La strategia mira a vincere l'isolamento (assi stradali, migliore coordinazione dei pubblici trasporti) e si basa sull'impianto di nuove industrie intorno ai tre centri principali.

Il programma di sviluppo tiene anche conto dello sfruttamento delle risorse naturali (miniere, turismo, protezione del litorale). Infine esplora le possibili conseguenze di uno sfruttamento di petrolio off-shore nel Mar Celtico.

FRANCIA

- 7 - Bretagna : l'antico obiettivo -che era l'equilibrio della bilancia migratoria- è stato raggiunto perchè almeno in modo parziale si è rotto l'isolamento ed hanno cominciato ad impiantarsi certe industrie (fragili e male distribuite nella regione). Il piano mira adesso a vincere definitivamente l'isolamento stradale (in ritardo sulle previsioni) ed a consolidare l'industrializzazione (dalla formazione professionale e dalla promozione interna, come dall'utilizzazione della carta marittima).

Una migliore distribuzione dello sviluppo urbano nel quadro dei "paesi", la ricerca della qualità della vita e la protezione dei siti, hanno oggi una parte essenziale nella strategia del piano brettone.

- 8 - Paesi di Loira : Lo sviluppo anteriore della regione ha permesso di fissare una popolazione giovane che fa adesso fortemente pressione sulla domanda d'impiego. Per via di conseguenza, per varcare una nuova tappa di sviluppo, la strategia della regione dà la priorità agli investimenti pesanti : approfondimento del canale di accesso al porto di Nantes-Saint-Nazaire, impianti d'industrie pesanti marittime, collegamento autostradale di Saint-Nazaire con Parigi, ecc...

La regione insiste anche perchè lo sviluppo industriale della "facciata atlantica" costituisca una delle linee di forza del VII° Piano francese in preparazione.

- 9 - Poitou-Charentes : relativamente isolata in mezzo alla costa atlantica francese (tra Bordeaux e Nantes), senza aver beneficiato di uno sviluppo portuario in relazione colle sue possibilità, la regione cerca a rompere il proprio isolamento dalla terra e dal mare : due assi stradali, Est-Ovest (verso il centro dell'Europa) e Nord-Sud (lungo la costa) devono aggiungersi all'autostrada Parigi-Bordeaux. La regione conta anche sullo sviluppo del porto in acqua profonda di La Rochelle La Palice.

Tenuto conto, d'altronde, della sua struttura rurale, fortemente colpita dall'emigrazione interna, la regione vuole sviluppare le città medie per rianimare e ristrutturare l'attività delle campagne.

Infine, lo sfruttamento turistico del litorale è oggetto di studi approfonditi (che tengono conto delle forti possibilità di sviluppo ostreario).

IRLANDA

10 - West : Particolarmente sotto-sviluppata nel quadro dell'Irlanda, la regione si trova toccata da una moltitudine di piani nazionali settoriali e di piani locali (urbanizzazione, industrializzazione, turismo, agricoltura, pesca, trasporti, ecc...). Il primo obiettivo della pianificazione regionale, in corso di elaborazione, porta dunque sulla coordinazione degli sforzi. Il rafforzamento infrastrutturale dei centri urbani e il loro collegamento, come la preparazione di un piano idraulico generale, vengono considerati come preliminari allo sviluppo.

Ma la regione West cerca anche a collegarsi di più col mondo esterno : rinforzando i collegamenti stradali e ferroviari con Dublin, modernizzando la rete telefonica e sviluppando la vocazione regionale del porto di Galway.

La protezione del litorale contro l'anarchia dei fabbricati urbani viene considerata come essenziale (e sottoposta a regolamento) per preservare le future possibilità di sviluppo turistico.

11 - Mid-West : Dopo una prima tappa di sviluppo industriale che ha dato frutti (diminuzione dell'emigrazione constatata nel 1971) la regione e lo Stato studiano in comune l'impianto di un centro regionale ed interregionale d'industrie pesanti nell'estuario di Shannon (che già beneficia di un aeroporto internazionale importante). Così, la regione Mid-West sarà chiamata a costituire un centro di sviluppo di attività diversificate, che avrà da aiutare le regioni vicine nel loro sviluppo futuro.

Essa contribuirà anche a rompere l'isolamento, grazie a uno sforzo particolare di coordinazione dei trasporti ferrovie-strade-mare.

Per preservare l'avvenire del turismo e proteggere la costa, una partizione molto precisa è stata effettuata sul litorale, tra le rive dell'estuario (addette all'industria) e la riva esterna (dove la preservazione dell'ambiente sarà prioritaria).

ITALIA

- 12 - Marche : La regione cerca di rompere un certo isolamento (vocazione adriatica del porto di Ancona sterilizzata dopo la guerra dalla separazione dell'Europa in due blocchi - e difficoltà di varcare gli Appennini per collegarsi colle regioni tirrene dell'Italia).

Per sviluppare una economia ancora troppo tradizionale, la strategia regionale mira a una migliore distribuzione dello sviluppo anteriore,

- tra la costa troppo concentrata e l'interno,
- tra le città principali e le zone rurali male attrezzate,
- tra le grandi industrie di origine esterna (troppo estranee al tessuto economico) e la piccola industria locale da stimolare e sviluppare.

- 13 - Puglia : Punto d'appoggio degli impianti industriali nel Sud del Mezzogiorno, il triangolo Bari-Taranto-Brindisi non ha ancora dato tutti i risultati che se ne aspettavano.

Per accelerare lo sviluppo, la strategia regionale mira insieme :

- ad una migliore integrazione dello sviluppo delle attività di origine interna,
- ad uno sfruttamento più spinto della vocazione mediterranea della regione (bastione avanzato del Mercato Comune verso il Prossimo Oriente),
- come ad una coordinazione stretta colle regioni vicine, per strutturare l'economia rurale (Metaponto, ecc...).

Il problema del rifornimento idrico costituisce un grave preliminare allo sviluppo di tutta la regione.

- 14 - Basilicata : Più rurale delle altre, più isolata anche dalle montagne, la regione cerca prima di tutto a collegare le sue principali valli colla gran rete autostradale e ferroviaria (assi Nord-Ovest/Sud-Est che legano la Campania alla costa del Metaponto). La costruzione dell'aeroporto di Potenza deve contribuire anche a vincere l'isolamento e ad agevolare lo sviluppo economico della regione, basato prima di tutto sulla messa in valore delle risorse naturali.

La mancanza di gran città e di porto rende la regione particolarmente solidale delle regioni vicine, per il proprio sviluppo.

L'utilizzazione del litorale è prevista per fini essenzialmente turistici.

15 - Sicilia : La strategia dello sviluppo dell'isola (molto popolata) cerca di completare e di correggere i risultati dei piani anteriori,

- prima con un'intensificazione dei collegamenti col mondo esterno (specializzazione dei porti, miglioramento dell'infrastruttura aerea, progetto di ponte sullo stretto di Messina),
- anche con migliori collegamenti interni tra la costa (autostrada circolare da finire) e l'interno (diversi assi Nord-Sud),
- colla creazione di nuove fonti di energia (centrali nucleari, ma rifiuto di nuove raffinerie di petrolio),
- infine collo scaglionamento dello sviluppo industriale (giudicato troppo concentrato e troppo isolato nei centri di sviluppo marittimi).

L'integrazione allo sviluppo delle imprese di origine locale (da ristrutturare e da stimolare) e la modernizzazione delle infrastrutture sociali e rurali (qualità della vita) sono alla base della nuova strategia.

16 - Sardegna : Come la Sicilia, la Sardegna ha da vincere lo svantaggio dell'insularità, che si ripercuote sui costi di produzione.

La strategia tende a trasformare la posizione insulare in un vantaggio economico, facendo dell'isola una piattaforma di scambi e di ridistribuzione del traffico tra i porti dell'Italia e del Bacino Mediterraneo (Porto canale di Cagliari, vasta zona industriale e centro di scoppio di containers, ecc...). Ma qui ancora si manifesta la preoccupazione di evitare la rottura,

- tra i nuovi centri industriali marittimi e le attività antiche,
- tra la costa e l'interno,
- tra zone urbane e ambiente rurale.

In conseguenza, il nuovo piano della Sardegna dà la priorità allo sviluppo delle risorse naturali dell'isola e delle imprese locali che si devono integrare allo sviluppo generale. L'agricoltura ritrova così un posto essenziale nella strategia dell'isola, ma il problema degli sbocchi rinforza ancora il bisogno di una migliore infrastruttura di collegamento col mondo esterno.

SPAGNA

17 - Galicia : Tipicamente periferica e scartata nell'economia spagnuola, la regione cerca anzitutto un migliore collegamento coll'esterno,

- col miglioramento dell'asse stradale Bilbao-La Corogna (oggi molto difficile nell'attraversamento delle montagne)
- coll'intensificazione dei collegamenti marittimi e col progetto di porto industriale pesante di Villagarcia.

La strategia anteriore dei centri di sviluppo è anche richiamata in causa, a vantaggio delle "grandi zone d'espansione industriale". Un asse di sviluppo interno Nord-Sud deve completare, parallelamente, lo sviluppo industriale lungo il litorale Ovest.

Il ricupero della regione si aspetta anche da un'esperienza pilota in materia di "pianificazione educativa".

Finalmente, lo ristrutturarsi dell'agricoltura e della pesca, in vista dei mercati esterni, deve permettere d'integrare questi settori allo sviluppo generale aspettato.

18 - Norte : Periferica su scala europea, la regione si comporta infatti come una regione d'impulso nel quadro dell'economia spagnuola. La strategia della regione mira dunque insieme :

- all'espansione e alla valorizzazione delle zone forti (nuovo porto in acqua profonda di Bilbao, grandi assi autostradali, rinforzamento dell'infrastruttura aerea, sviluppo dei servizi terziari),
- come ad un migliore equilibrio interno della regione (industrializzazione delle province rurali lontane dallo sviluppo),
- e all'adattamento delle strutture agricole, in vista dei mercati europei.

Infine, la regione cerca d'integrarsi in una grande prospettiva di collegamenti europei terra-mare e si augura, d'urgenza, il miglioramento dell'asse stradale che attraversa l'Aquitania.

## PORTOGALLO

- 19 - Norte : Molto colpita dall'emigrazione internazionale, la regione cerca, prima di tutto, la soluzione dei propri problemi in una migliore distribuzione interna delle attrezzature e dello sviluppo,
- dal rafforzamento terziario di Porto, che soffre, in questo campo, della concentrazione su Lisbonna,
  - dalla costituzione di centri di sviluppo industriali a Nord-Est di Porto (per avviare lo scivolamento delle attività secondarie dalla costa verso l'interno),
  - dalla creazione di unità agro-alimentari nelle regioni esclusivamente rurali situate più ad Est.

Tale strategia poggia sul miglioramento dei collegamenti esterni (ingrandimento del porto di Porto-Leixoes e rafforzamento dell'aeroporto di Porto) e dei collegamenti interni (assi stradali Est-Ovest e messa in navigabilità del Douro, per completare l'asse principale Nord-Sud). Il gerarchizzare rigido degli impianti della rete urbana è alla base della strategia del piano.

## NORVEGIA

- 20 - North : Il clima, il rilievo e la frastagliature della costa hanno creato condizioni di sviluppo eccezionalmente difficili, in questa regione che soffre, forse più di nessun'altra, dell'allontanamento e dell'isolamento. Però la priorità concessa dal Governo allo sviluppo industriale e terziario della regione Nord ha permesso di frenare in modo sensibile l'emigrazione e di ridurre la disoccupazione (quattro volte più importante che nel resto del paese, in percentuale).

La strategia dello sviluppo poggia sul miglioramento del benessere, grazie alle attrezzature sociali di una rete urbana gerarchizzate e equilibrate. Le possibilità di rompere l'isolamento per terra sono limitatissime, tanto che la nave e l'aereo costituiscono infatti la base del sistema di trasporti, di cui si prosegue il miglioramento.

Le ricerche del piano, per l'avvenire, portano sui mezzi di conciliare le esigenze dello sfruttamento del petrolio offshore, colla salvaguardia dell'industria della pesca (che resta la chiave dell'economia regionale).



## CAPITOLO V - POLITICHE DI TRASPORTI PER RIMEDIARE

### ALL'ISOLAMENTO DELLE REGIONI

L'inchiesta rivela che 17 regioni su 20 si stimano più o meno svantaggiate nel loro sviluppo dal problema della distanza periferica. Dobbiamo dunque precisare in riferimento a che cosa si misura tale distanza. Il principio era stato ammesso dalla Conferenza di Saint-Malo, del giugno 1973, che la situazione periferica di una regione doveva esser considerata insieme in riferimento al centro dell'economia nazionale e in riferimento ai principali centri dell'economia europea.

Quando si osserva una carta della Comunità Europea, si constata che l'essenziale della potenza industriale dell'Europa occidentale è concentrato in un poligono i cui limiti sono presappoco i seguenti : Liverpool, Bristol, Le Havre, Marsiglia, Genova, Milano, Francoforte, Amsterdam (carta N° 3).

Questo solo complesso contiene i 2/3 della potenza industriale della C.E.E. (su 1/3 della superficie). Circonstanza aggravante e sintomo preoccupante, le principali concentrazioni di questa zona centrale hanno tendenza ad attrarsi mutuamente, gl'intervalli tra di esse hanno tendenza a ridursi, i vuoti a colmarsi. Infatti, i nuovi impianti cercano a prender posto in posizione mediana per beneficiare di tutte le prossimità (pur evitando gl'inconvenienti locali delle iperconcentrazioni urbane). Ci sono perfino delle imprese, ben conosciute e da molto tempo nella periferia europea, che hanno spostato di recente le loro fabbricazioni più elaborate, ed anche la loro sede sociale, per situarsi all'interno del poligono centrale.

Uno studio della D.A.T.A.R. (1), pubblicato nel marzo 1973, dopo un sorvolo dell'Europa, rivela così che tende a formarsi un tessuto industriale di tipo continuo, un po' paragonabile alla Ruhr, da Basilea a Francoforte, da Mannheim a Saarbrücken, d'Arnhem ad Amsterdam e Rotterdam, da Parigi a Le Havre, da Calais a Dunkerque, dal Sud-Est inglese fino a Liverpool e Manchester e infine da Milano a Venezia (estensione del poligono).

A uno stadio mena avanzato, lo stesso fenomeno può esser osservato lungo la valle del Rodano e nell'insieme del Bacino Parigino, in Belgio e nel Bade-Wurtemberg.

Le regioni situate all'interno del poligono di forza del Mercato Comune sanno molto bene, del resto, quel che rappresenta "il vantaggio di posizione". Esse ne usano nella loro strategia (progetto di collegamento canalizzato Rodano-Reno per esempio) come nella loro propaganda. E le società multinazionali non hanno aspettato per tenerne conto, come lo dimostrano le scelte d'istallazione dei 10 ultimi anni.

---

(1) Delegazione al piano di sviluppo nazionale ed all'azione regionale (Francia).

La presa di coscienza di questo fenomeno e dei rischi che esso implica -per l'equilibrio dell'Europa in genere e per le regioni periferiche in particolare- è ancora molto insufficiente. Ma il confronto delle situazioni tra 20 regioni periferiche marittime porta molti elementi d'informazione convergenti. Permette anche di conoscere meglio le strategie usate al livello regionale per tentare di vincere lo svantaggio dell'allontanamento periferico e per fermare la marcia dell'Europa verso uno squilibrio più accentuato ancora. Dobbiamo aggiungere che studi recentissimi, come quello realizzato sulla "Megalopolis europea" dalla Società ERIPLAN (per il conto della Comunità Europea e degli Stati membri) mostrano che le strategie applicate in periferia vanno nel senso degli interessi del centro. Senza una migliore distribuzione della crescita e degli scambi sull'insieme del territorio europeo, la zona centrale definita dal poligono delimitato qui sopra, rischia, secondo gli esperti, di vedersi progressivamente condannata all'asfissia.

\*

\*        \*

All'effetto di allontanamento di cui soffrono le regioni periferiche se ne aggiunge un altro che merita altrettanta attenzione. Si tratta dell'effetto d'isolamento.

Quasi tutte le regioni periferiche che hanno risposto all'inchiesta rivelano nell'analisi della situazione economica che vengono confrontate, in tutto o in parte, con un fenomeno preciso di tipo fisiologico legato all'isolamento (il più delle volte peninsulare).

In un organismo, l'effetto "d'isolamento" si manifesta soprattutto al livello delle membra lontane dal cuore, con una circolazione meno buona nelle gambe e nelle dita. C'è una certa analogia con quel che si verifica, dal punto di vista economico, nelle zone isolate, alla periferia dei gran mercati.

L'effetto d'isolamento assume infatti forme diversissime secondo le regioni. Risulta in certi casi da una situazione geografica peninsulare (North-Jutland, Nord Scozia, West Irlanda, Cornovaglia, Bretagna, Galizia, Puglia, Sardegna, Sicilia, ecc...). In certi casi si manifesta soprattutto in certe parti della regione (ad esempio : in certe penisole di Mid-West Irlanda).

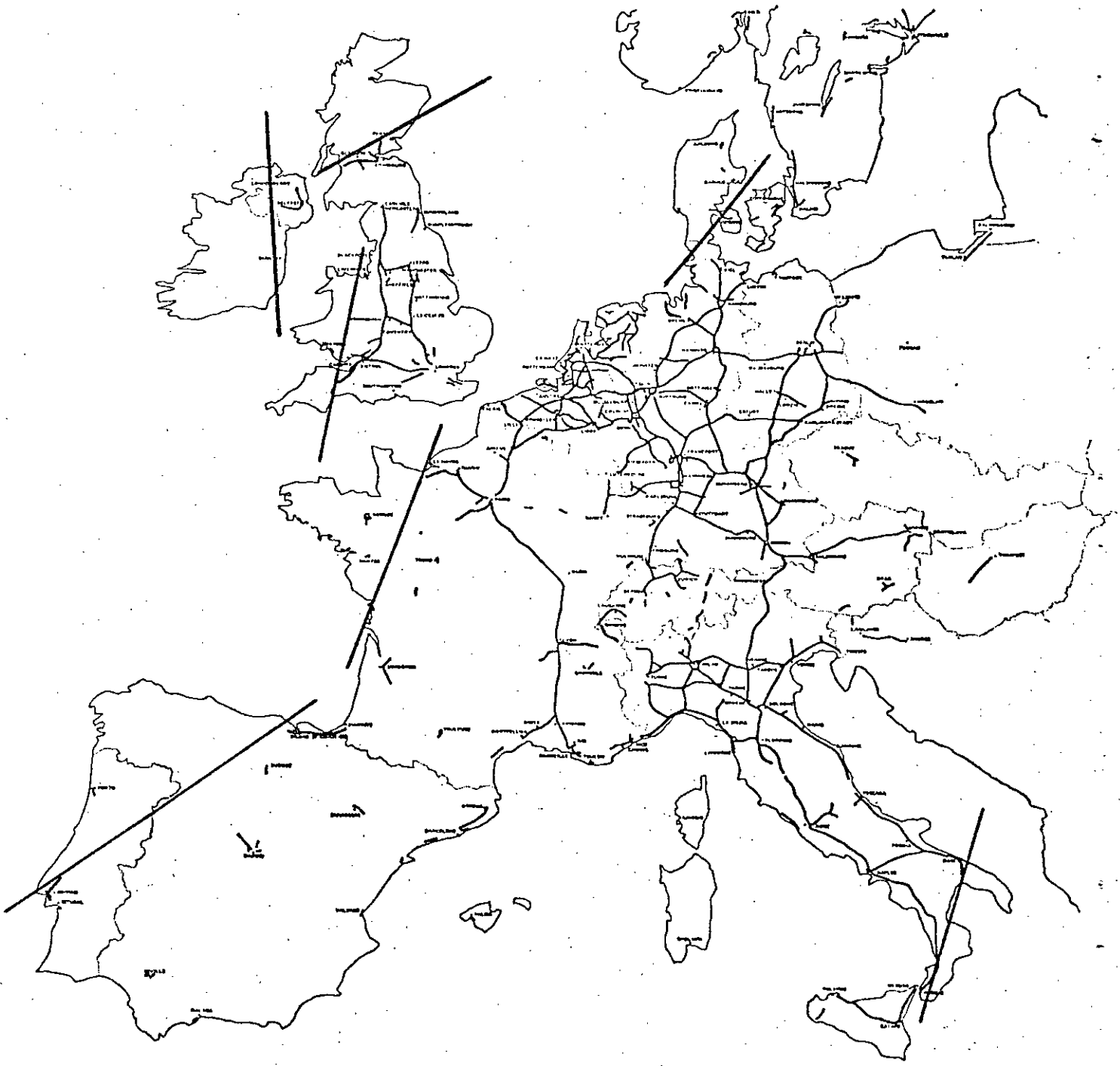
L'effetto d'isolamento risulta anche a volte da una situazione di vicinanza con una frontiera (Schleswig-Holstein, Niedersachsen, North Norvegia, Galizia, Nord Portogallo...).

La struttura montuosa isola anche certe regioni o parti di regioni (Marche, Basilicata, Sicilia, Sardegna, Galizia, Scozia, North Norvegia...).

Infine, il tracciato dei grandi assi di comunicazione produce spesso un effetto d'isolamento artificiale mettendo certe regioni "in disparte" (Poitou-Charentes, Basilicata, ecc...).

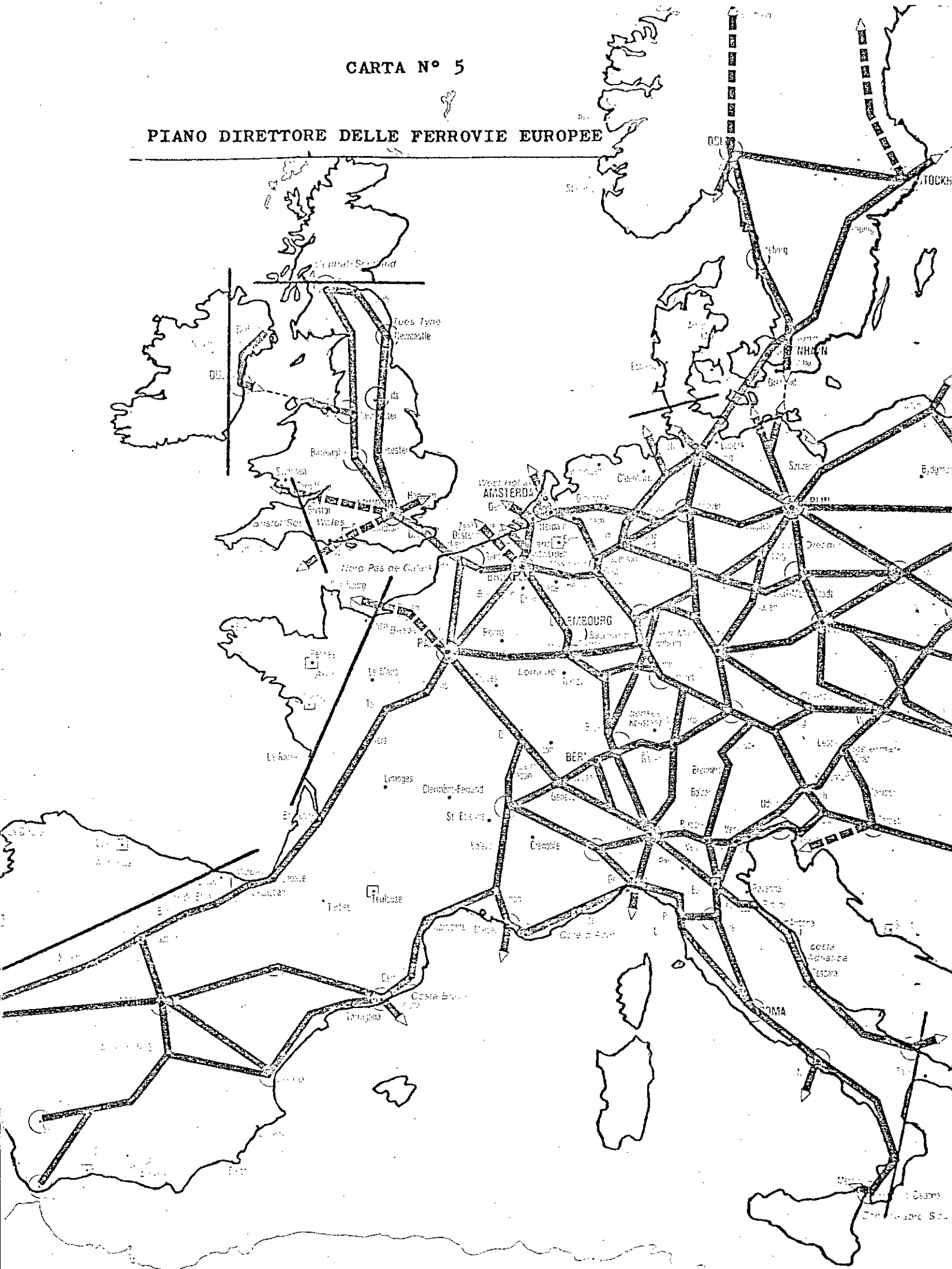
A tale situazione d'isolamento, il mare costituisce certo un possibile rimedio. Ma vedremo più avanti che questo rimedio non viene applicato in molti casi, per causa della crescente concentrazione delle infrastrutture portuarie e dei trasporti marittimi che porta navi sempre più grandi e sempre più specializzate verso alcuni gran porti, poco numerosi, situati nel cuore dell'Europa, allo sbocco dei grandi assi che irrigano il poligono industriale ed urbano descritto qui sopra.

RETE EUROPEA DELLE AUTOSTRADE IN SERVIZIO



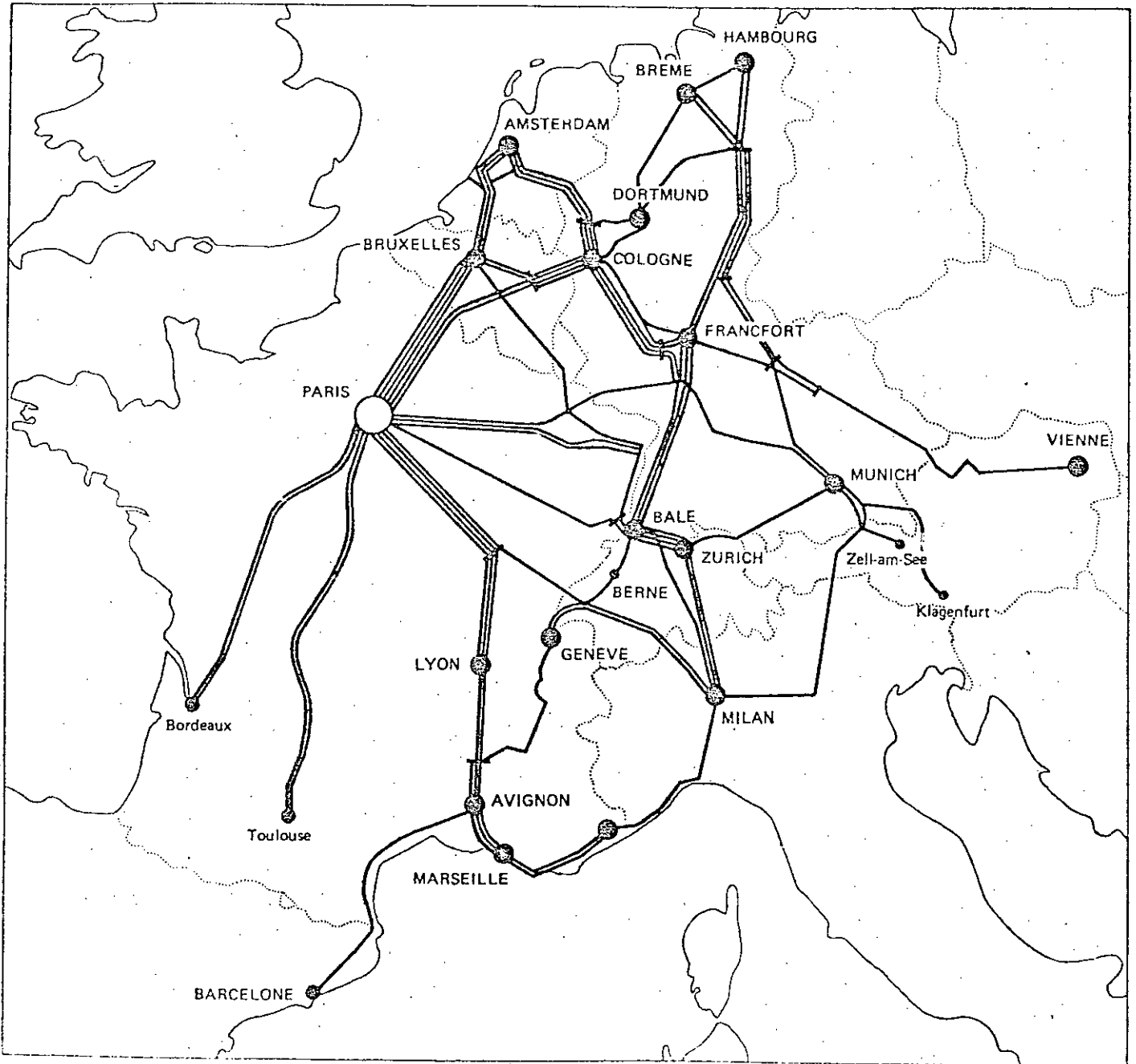
CARTA N° 5

PIANO DIRETTORE DELLE FERROVIE EUROPEE



# TRANS EUROP EXPRESS (TEE)

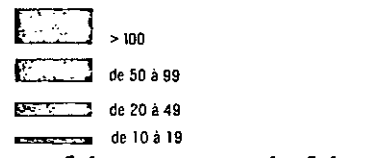
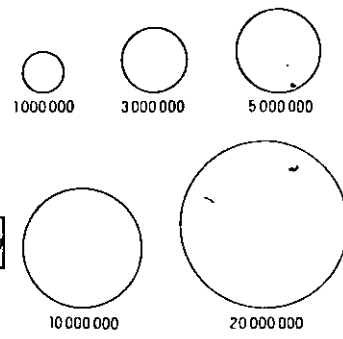
CARTA N° 6



CONCENTRAZIONE DEL TRAFFICO AEREO

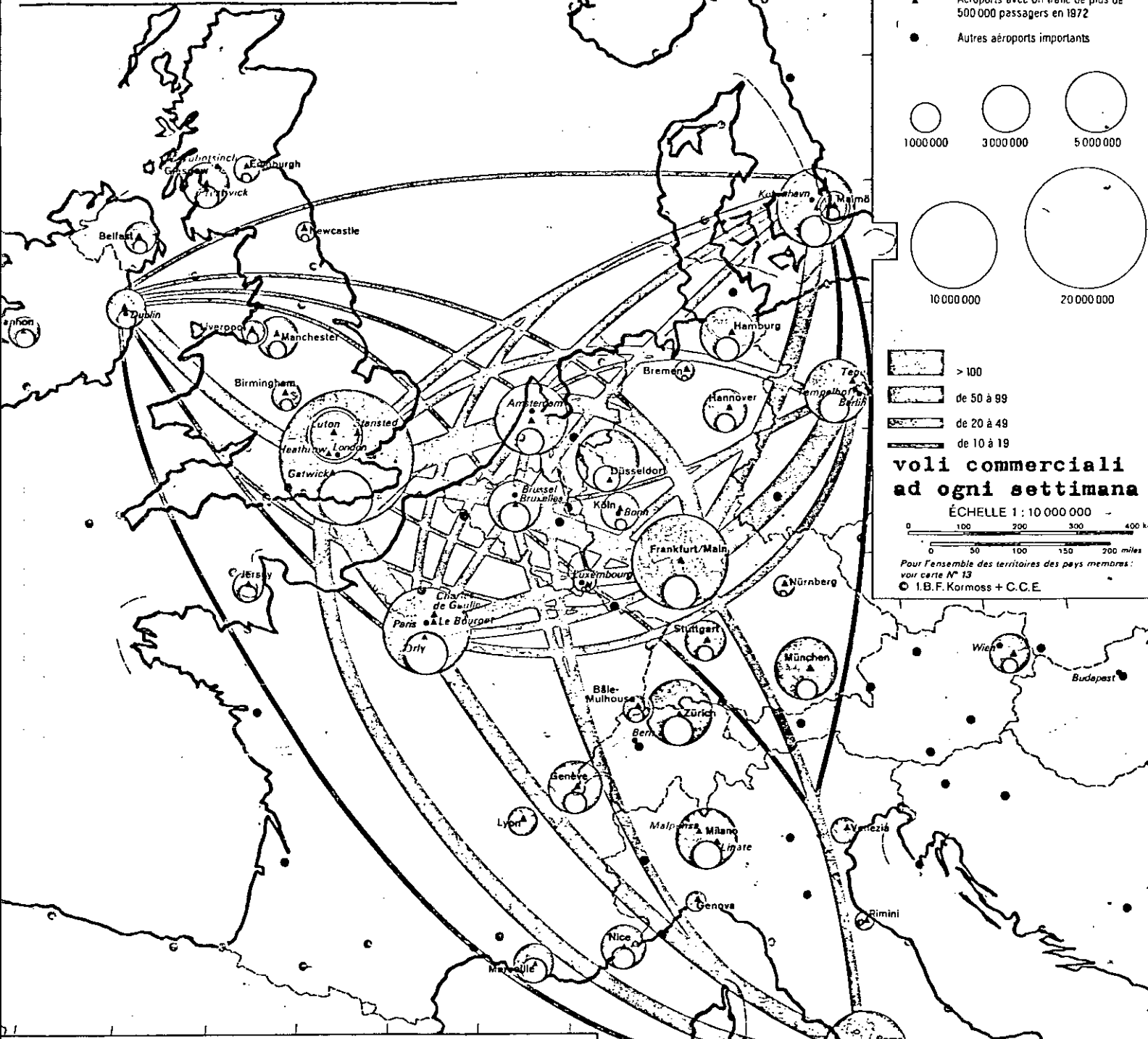
LEGENDE

- Frontières
- Capitales d'Etat
- movimento di passeggeri**
- nel 1958
- nel 1972
- ▲ Aéroports avec un trafic de plus de 500 000 passagers en 1972
- Autres aéroports importants



**voli commerciali ad ogni settimana**

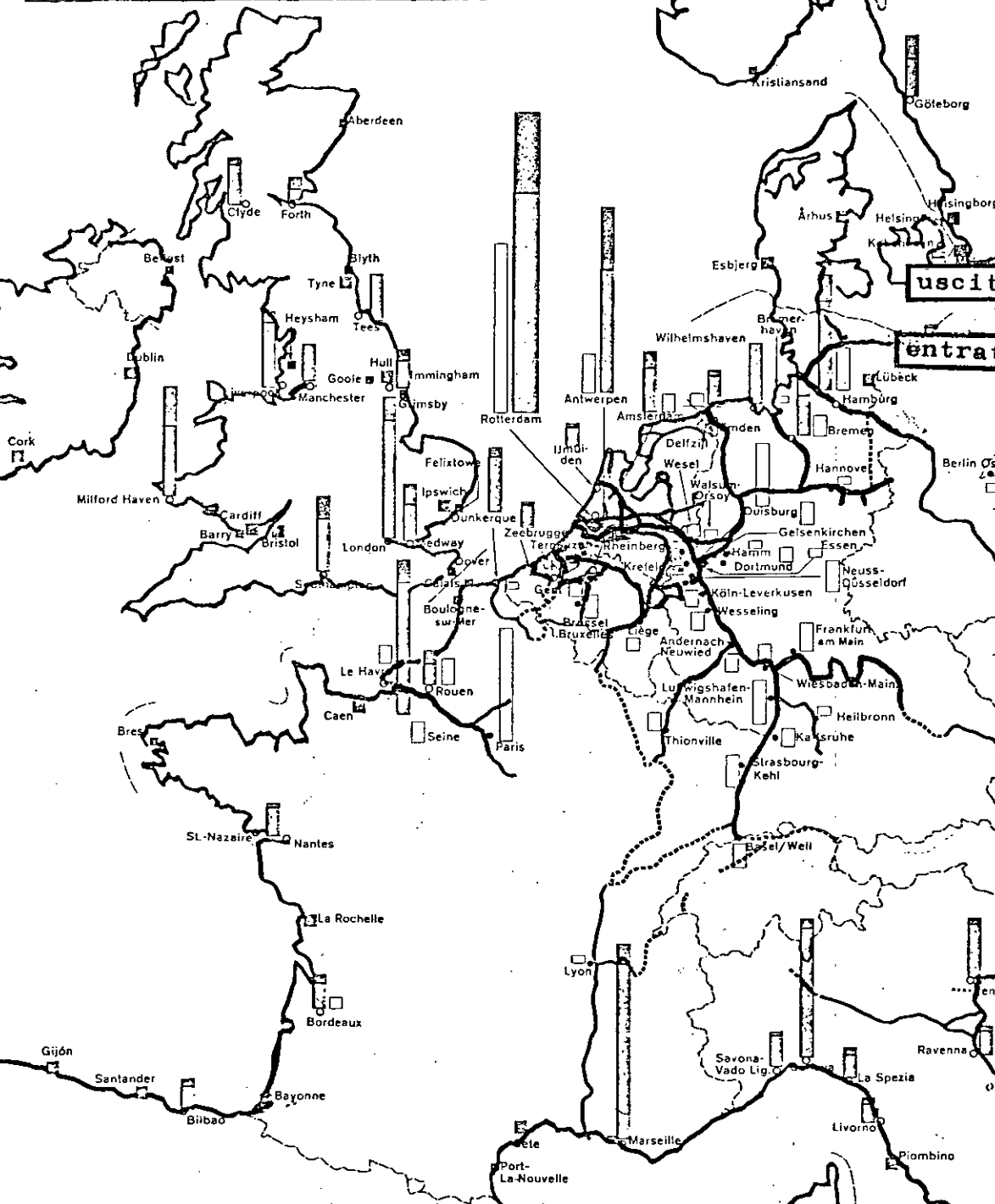
ÉCHELLE 1 : 10 000 000  
 0 100 200 300 400 km  
 0 50 100 150 200 miles  
 Pour l'ensemble des territoires des pays membres voir carte N° 13  
 © I.B.F. Kormoss + C.C.E.



MOUVEMENT DE PASSAGERS DES PRINCIPAUX AÉROPORTS (trafic local + transit, en 1000)  
 Classement en ordre décroissant du trafic total en 1972

Aéroports	1958	1968	1971	1972	1958	1968	1971	1972
Gatwick+Stansted	3.993,4	15.576,8	21.615,0	24.388,7	638,2	2.065,1	3.065,5	3.322,7
Le Bourget	2.517,6	8.571,3	13.656,6	16.065,3	1.055,7	2.148,4	2.926,9	3.193,3
Frankfurt/Main	1.404,8	6.962,8	10.566,7	11.608,2	-	696,8	2.710,1	3.112,7
Amsterdam	1.370,1	5.488,5	8.245,4	9.377,9	(335,8)	1.570,0	2.469,5	2.833,8
Geneve	1.305,3	5.067,4	7.345,8	7.789,3	433,2	1.667,2	2.468,4	2.717,3
Lisboa	836,7	3.174,6	6.182,9	6.970,4	662,0	1.929,2	2.265,9	2.585,0
Oslo	(921,6)	3.240,7	5.707,6	6.744,9	(453,5)	1.072,7	1.963,3	2.537,5
Glasgow (Abbotsinch)	929,6	3.587,4	5.987,3	6.600,1	407,7	1.439,2	2.646,8	2.471,8
Prestwick	1.014,2	3.464,3	5.130,1	5.560,5	504,9	1.546,3	2.176,1	2.456,1
Istanbul	1.370,1	5.488,5	8.245,4	9.377,9	246,6	1.134,7	1.969,5	2.128,9
Hannover	1.305,3	5.067,4	7.345,8	7.789,3	539,9	1.302,1	1.780,5	1.997,4
Helsinki	836,7	3.174,6	6.182,9	6.970,4	562,2	1.571,7	2.045,4	1.968,9
Manchester	(921,6)	3.240,7	5.707,6	6.744,9	745,8	1.122,1	1.671,5	1.939,2
Stuttgart	929,6	3.587,4	5.987,3	6.600,1	280,0	1.197,5	1.659,1	1.836,1
Nice	1.014,2	3.464,3	5.130,1	5.560,5	370,2	947,8	1.621,1	-
Dublin	1.370,1	5.488,5	8.245,4	9.377,9	182,9	947,1	1.570,7	1.672,3
Marseille	1.305,3	5.067,4	7.345,8	7.789,3	509,2	1.082,2	1.219,3	1.338,8
Wien	836,7	3.174,6	6.182,9	6.970,4	269,6	984,1	1.116,0	1.185,5
Helsinski	(921,6)	3.240,7	5.707,6	6.744,9	619,1	911,8	1.111,5	-
Köln	929,6	3.587,4	5.987,3	6.600,1	168,9	571,9	854,0	968,4
Jersey	1.014,2	3.464,3	5.130,1	5.560,5	(416,3)	716,5	1.004,9	953,2
Belfast	1.370,1	5.488,5	8.245,4	9.377,9	430,1	688,1	919,5	-
Lyonn	1.305,3	5.067,4	7.345,8	7.789,3	-	-	-	-
Birmingham	836,7	3.174,6	6.182,9	6.970,4	-	-	-	-
Shannon	(921,6)	3.240,7	5.707,6	6.744,9	-	-	-	-
London (Arlanda)	929,6	3.587,4	5.987,3	6.600,1	-	-	-	-
Malpensa	1.014,2	3.464,3	5.130,1	5.560,5	-	-	-	-
Milano (Linate)	1.370,1	5.488,5	8.245,4	9.377,9	-	-	-	-
Genova	1.305,3	5.067,4	7.345,8	7.789,3	-	-	-	-
Napoli	836,7	3.174,6	6.182,9	6.970,4	-	-	-	-
Roma (Ciampino)	(921,6)	3.240,7	5.707,6	6.744,9	-	-	-	-
Palermo	929,6	3.587,4	5.987,3	6.600,1	-	-	-	-
Catania	1.014,2	3.464,3	5.130,1	5.560,5	-	-	-	-

CONCENTRAZIONE DEL TRAFFICO PORTUARIO E GRANDI VIE NAVIGABILI



**LÉGENDE**

Frontières

Voies navigables  
(Classification de la Conférence Européenne des Ministres du Transport)

existantes      en construction ou en projet

3 000 t      .....

2 000 t      .....

1 350 t      .....

canaux maritimes

Ports maritimes

○ Avec un trafic marchandises dépassant 7 500 000 t en 1971

Échelle des valeurs

Sorties

Entrées

en 1000 000 de t

100 50 20 10 T

■ Avec un trafic de 2 500 000 à 7 500 000 de t

■ Avec un trafic de 1 000 000 à 2 500 000 de t

□ Trafic marchandises des ports intérieurs de plus de 2 500 000 t

10

ÉCHELLE 1 : 10 000 000

0 50 100 150 200 miles

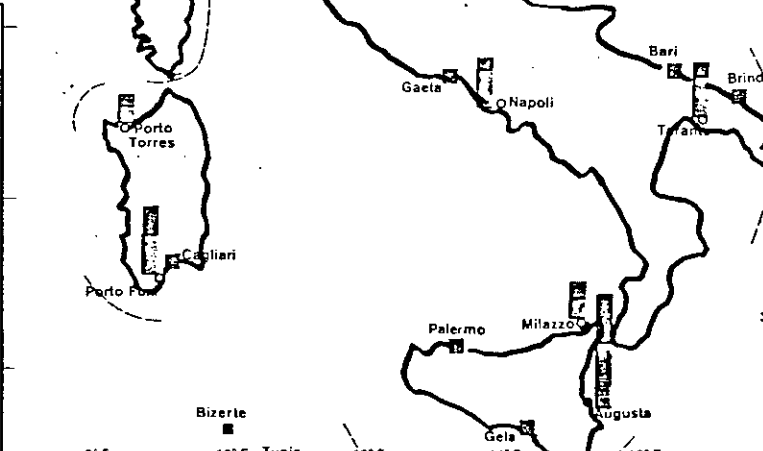
Pour l'ensemble des territoires des pays membres, voir carte N° 13

© I.B.F. Kormoss + C.C.E.

MOVIMENTO DE MARCHANDISES DES PRINCIPAUX PORTS EUROPÉENS (en millions de t)

Classement en ordre décroissant du trafic total en 1971

	Trafic total			Pétrole 1971				Trafic total			Pétrole 1971		
	1958	1959	1971	10 <sup>6</sup> t	%			1958	1959	1971	10 <sup>6</sup> t	%	
Am-Europoort	42,1	78,9	232,8	160,8	67,6		Clyde	(6,6)	(6,7)	18,3	11,7	63,8	
Amsterdam	9,5	23,4	75,5	67,6	69,5		Taranto	0,2	0,2	16,1	6,4	35,6	
Antwerpen	23,6	35,2	72,2	26,2	36,2		Szczecin-Swinoujście	8,2	6,1	17,3	—	—	
Bremerhaven	8,8	16,1	59,8	53,5	89,5		Manchester	(2,4)	6,9	16,0	(62,5)		
Bremerhaven	42,1	53,0	55,2	—	—		Napoli	—	—	16,1	9,4	58,0	
Bremerhaven	(6,9)	15,3	54,2	38,8	71,6		Carthagena	—	(7,7)	15,8	15,0	94,7	
Bremerhaven	25,7	27,4	45,3	19,8	43,6		Immingham	—	—	10,9	11,6	73,8	
Bremerhaven	—	—	43,2	43,2	99,9		Rouen	7,7	7,9	13,3	5,1	38,1	
Bremerhaven	(3,4)	4,1	37,2	(99,0)			Savona-Vado Ligure	—	—	4,4	13,3	8,6	64,6
Bremerhaven	11,6	16,7	29,9	—	(58,5)		Emden	7,9	6,4	13,2	3,2	23,9	
Bremerhaven	1,3	23,4	29,5	25,1	85,3		Bordeaux	4,1	4,8	12,9	10,0	77,5	
Bremerhaven	4,2	8,1	25,4	9,1	35,6		Nantes-St-Nazaire	—	—	6,0	10,6	82,6	
Bremerhaven	5,7	11,3	24,1	5,3	21,8		København	6,5	8,7	12,7	5,9	46,7	
Bremerhaven	(3,1)	7,7	23,7	18,5	77,8		Rostock	—	—	12,0	4,2	35,3	
Bremerhaven	—	—	23,6	23,1	98,1		Milazzo	—	—	—	—	(99,0)	
Bremerhaven	(4,2)	8,4	23,4	14,4	61,4		La Spezia	—	—	5,0	11,8	—	
Bremerhaven	—	—	22,7	—	—		Bilbao	(4,2)	11,4	2,8	24,5	—	
Bremerhaven	6,2	13,3	22,7	3,9	17,1		Ravenna	—	—	0,4	11,1	(99,0)	
Bremerhaven	—	—	22,2	20,4	91,6		Rijeka	—	—	10,3	4,9	46,8	
Bremerhaven	—	—	21,8	13,9	63,7		Brugge-Zeebrugge	0,7	1,1	10,1	7,0	69,0	
Bremerhaven	(7,5)	(9,4)	19,3	0,0	0,0		Gent	3,3	3,1	10,1	1,7	16,6	
Bremerhaven	—	—	—	—	—		Gdansk	7,1	5,3	10,0	—	—	





\*

\* \*

La somma delle due circostanze : allontanamento e isolamento - caratterizza il problema fondamentale delle regioni periferiche in materia di trasporti. Ci si aggiunge un terzo fattore che aggrava il problema : si tratta della politica dei trasporti in uso da un certo numero di decenni. Essa concerne insieme il piano delle infrastrutture ed il campo dello sfruttamento.

Qui ancora l'esame ottico di qualche documento risulta più eloquente di una lunga spiegazione.

La carta N° 4 illustra la concentrazione della rete autostradale europea nel suo stato odierno.

La carta N° 5 illustra "il piano direttore delle ferrovie europee dell'avvenire" quale è stato elaborato dall'Unione Internazionale delle Ferrovie. Riflette dunque insieme l'attuale struttura e le idee dei grandi tecnici nazionali che vanno nel senso di una concentrazione accresciuta. La carta N° 6 illustra inoltre la rete esistente del Trans European Express (T.E.E.).

La carta N° 7 dà un'idea della concentrazione del traffico aereo, benchè questo nuovo modo di trasporto abbia portato d'altronde un contributo non trascurabile per rompere l'isolamento di certe regioni periferiche.

Infine, e questo è particolarmente significativo per le regioni periferiche marittime, la carta N° 8 dà un'idea della concentrazione del traffico marittimo europeo nei grandi porti che servono il poligono industriale centrale del Mercato Comune. Illustra, inoltre, la concentrazione delle vie navigabili di gran dimensione che spiega in parte la predominanza dei porti "centrali".

Su alcune di queste carte, abbiamo segnato qualche tratto che fa risaltare meglio la posizione delle regioni periferiche - le quali si ritrovano più periferiche ancora, per via della politica dominante di concentrazione applicata costantemente dai Pubblici Poteri e dalle grandi società di trasporti. Le poche eccezioni (ad esempio nel quadro del Mezzogiorno) fanno ancora meglio risaltare la possibilità di un orientamento diverso, quando la volontà dei Pubblici Poteri si consacra ad invertire il corso dell'evoluzione, con una politica coerente (Cassa per il Mezzogiorno).

Ma il ritardo dell'infrastruttura e la concentrazione del traffico, di cui sono vittime le regioni periferiche, viene ancora aggravato, a volte, dalla regolamentazione dei trasporti o dai sistemi tariffari.

- Nel campo dei trasporti su strada, ad esempio, l'applicazione uniforme e senza modulazione dei regolamenti comunitari, come gli accordi bilaterali e comunitari di trasporti internazionali, fanno il gioco delle regioni centrali e penalizzano le regioni periferiche. Tale penalizzazione interviene sui costi come sulle possibilità di traffici.

- Nel campo dei trasporti ferroviari, l'esempio francese è forse il più tipico. Le tariffe della S.N.C.F. rimborsano le linee più redditizie e soprattassano le linee male attrezzate o meno frequentate, aggravando le conseguenze del ritardo dell'infrastruttura. Così la stessa tonnellata di merce beneficia di una riduzione di 166 km tra Parigi e Marsiglia (equivalente a 19 %) allorchè subisce un aumento di distanza tariffaria del 18 % tra Rennes e Roscoff. Altro esempio che concerne una tonnellata di merce in transito dalla Spagna verso la Gran-Bretagna, attraverso la Francia. Se la merce prende le linee della centralizzazione, via Parigi e Dunkerque, la S.N.C.F. diminuisce in modo sensibile la distanza tariffaria. Se invece prende la ferrovia lungo la costa atlantica per imbarcare a Roscoff, in Bretagna, la S.N.C.F. allunga la distanza, in tal modo da creare una distorsione equivalente a 261 km.

Ecco dove porta l'utilizzazione cieca delle memorie centrali. Certo, il costo delle concentrazioni infrastrutturali e urbane supplementari -che risulta dalla concentrazione- non entra nei calcoli delle grandi società di trasporti che non hanno da tener conto di questo.

Non c'è da stupirsi, in queste condizioni, che la politica dei trasporti della Comunità Europea -preoccupata di creare le regole di una libera concorrenza- abbia sistematicamente combattuto le poche misure tariffarie che avevano per fine di compensare lo svantaggio della distanza (ad esempio in Italia del Sud e nell'Ovest della Francia), allorchè lascia sussistere sistemi tariffari ingiusti che creano, automaticamente, le condizioni di una concorrenza falsata tra le imprese (secondo che queste si trovano al centro o alla periferia dell'Europa).

\*

\* \*

Di fronte alla situazione descritta qui sopra - è che, s'intende, comporta sfumature da un paese all'altro - i piani di sviluppo delle regioni periferiche si sforzano di sormontare lo svantaggio.

### 1 - Rompere l'isolamento per terra

Due preoccupazioni fondamentali appaiono all'esame dei piani regionali : rompere l'isolamento esterno e l'isolamento interno. Le operazioni che mirano a risolvere l'uno e l'altro problema sono del resto talvolta le stesse.

#### A - Rompere l'isolamento esterno

Vincere l'isolamento esterno vuol dire collegare meglio le regioni periferiche coi gran centri dell'attività nazionale e europea. Si mira anche a migliorare i collegamenti tra regioni periferiche, per facilitare il loro mutuo sviluppo. Ad eccezione delle regioni continentali del Mezzogiorno, quasi tutte le regioni periferiche soffrono di un cattivo collegamento col resto del territorio.

Sarà interessante paragonare le priorità stabilite nei diversi piani regionali per il miglioramento dei grandi assi, ferroviari e soprattutto stradali.

<u>Regioni</u>	<u>Priorità dei miglioramenti previsti</u>
North-Jutland	- Nord-Sud (Scandinavia-Jutland-Germania)
Schleswig-Holstein	1. Nord-Sud (Scandinavia - centro Germania) 2. Est-Ovest (verso i Paesi-Bassi)
Niedersachsen	- Come per lo Schleswig-Holstein, aprendo la periferia marittima (a Nord) e di frontiera (ad Est) del Land
Scotland	- dal centro verso il Nord della Scozia - dal centro verso il Sud (Inghilterra e continente)
Wales	- da Est verso Ovest (per riavvicinare le grandi zone industriali gallesi e inglesi)
South-West	- da Est verso Ovest (per riavvicinare la Cornovaglia)

- Bretagna 1. Ovest-Est (verso Parigi e centro Europa)  
2. Nord-Sud (verso Le Havre e Bordeaux)
- Paesi della Loira - come per la Bretagna, nello stesso ordine
- Poitou-Charentes 1. Nord-Sud (Paris-Bordeaux, poi Nantes-Bordeaux)  
2. Ovest-Est (verso centro Europa)
- West (Ireland) - Ovest-Est (verso Dublin)
- Mid-West (Ireland) - Ovest-Est (verso Dublin)
- Marche - Nord-Sud (costiero)  
- Est-Ovest (attraverso gli Appennini)
- Puglia - verso il Nord-Ovest (Italia centro e Nord)  
- verso il Sud-Ovest (Basilicata e Calabria)
- Basilicata - Nord-Ovest/Sud-Est (verso la Campania e la Puglia)
- Sicilia - autostrada circolare (collegamento dei porti)  
- collegamenti Nord-Sud  
- ponte sullo stretto di Messina
- Sardegna - assi Nord-Sud (collegamento dei porti)
- Galicia - Ovest-Est (verso Bilbao)
- Norte (Spagna) - Nord-Sud (verso Madrid)  
- Nord-Ovest/Sud-Est (verso Barcelona)
- Norte (Portogallo) - Nord-Sud (verso Lisbonna)  
- Ovest-Est (verso Braganza e Spagna)
- North (Norvegia) - Nord-Sud (parziale)

Se riportiamo tutte queste priorità sulla carta, si osserva quasi dappertutto l'espressione delle stesse preoccupazioni :

- prima avvicinarsi alle regioni più forti per agevolare la decongestione delle attività verso la periferia e l'esportazione dei prodotti regionali in senso inverso ;
- poi, collegare tra di esse le regioni periferiche marittime ed avvicinarsi ai loro principali porti (o aeroporti).

C'è da meravigliarsi però della grandissima priorità data alla prima preoccupazione, rispetto alla seconda. Sembra infatti che molte strategie regionali cerchino di più a prendere appoggio sul centro industriale nazionale (o europeo) piuttosto che a giocare su un rafforzamento mutuo dell'economia delle regioni periferiche marittime.

Se prendiamo l'esempio dell'autostrada litorale che dovrebbe collegare la Danimarca col Portogallo (dai porti del Mar del Nord, della Manica e dell'Atlantico) vediamo che in ogni regione interessata, quest'asse arriva in seconda priorità. Questo è vero nello Schleswig-Holstein, nel Niedersachsen, come in Bretagna, nei Paesi della Loira e nel Poitou-Charentes. Invece, l'asse litorale è già realizzato in gran parte nel Nord della Spagna e costituisce la prima priorità per la Galizia (dove coincide coll'asse di riavvicinamento verso i gran centri industriali, verso Bilbao e verso il centro dell'Europa.

Però, vedremo più avanti che per rompere il cerchio della concentrazione continentale, molte regioni periferiche contano su una strategia di sviluppo del litorale, d'impianti di attività portuarie e di nuovi collegamenti marittimi alla periferia dell'Europa. Possiamo dunque chiederci fin da adesso se le priorità scelte in materia di trasporti siano sempre in accordo con questa opzione di uno sviluppo più autonomo della periferia marittima. In ogni caso si può pensare che il decentramento dell'attività economica europea verso la periferia marittima implichi uno sforzo più preciso per collegare le regioni marittime tra di esse, per terra come per mare. Questa è una condizione preliminare per chi vuole accrescere il peso economico della periferia marittima nell'Europa futura.

Nello stesso senso, possiamo meravigliarci ancora che i piani delle regioni periferiche facciano poco appello alle nuove tecniche di trasporti collettivi a gran velocità che potrebbero eventualmente annullare lo svantaggio della distanza. Ma la mesa al punto e la redditività di questi nuovi mezzi di trasporto non sono ancora assicurate. Perciò si tende anche a progettare la loro utilizzazione prima nelle regioni di forte concentrazione urbana. Nondimeno possiamo chiederci se le regioni periferiche non avrebbero il diritto di domandare ai Pubblici Poteri che i nuovi mezzi di trasporto -i più rapidi- fossero

sperimentati a loro beneficio nell'avvenire. E questo per rompere il cerchio della concentrazione, favorendo deliberatamente gli assi di trasporto periferici (anticipazione calcolata come incitamento).

Ma per questo, occorre prima porre il problema preliminare della compatibilità tra le tendenze fondamentali delle politiche nazionali e gli obiettivi dei piani regionali periferici. Uno degli esempi più caratteristici delle contraddizioni tra il piano regionale e il piano nazionale in materia di trasporto è dato dal North-Jutland.

Secondo la tradizione, la maggior parte del traffico tra la Germania, la Danimarca e la Scandinavia evita la penisola del Jutland e passa da Copenaghen, cioè attraverso le isole del Mar Baltico (Seeland). Esse costituiscono del resto la parte più sviluppata dell'economia danese. Ne risulta che il traffico tra Copenaghen e la costa svedese, attraverso lo stretto d'Öresund, è saturo. Donde il progetto di sdoppiamento del collegamento colla Svezia rinforzando il collegamento dal North-Jutland (Frederikshavn - Göteborg). Questo dovrebbe contribuire in modo importante, del resto, a rompere l'isolamento del Jutland. Ora il progetto s'iscrive solo in una prospettiva a lungo termine del piano nazionale e, per il momento, si è soppresso il collegamento ferroviario rapido tra Frederikshavn e Colonia (malgrado le proteste giustificate del North-Jutland). Tale esempio è caratteristico delle contraddizioni esistenti tra, da una parte, i progetti delle regioni periferiche marittime che mirano a decentrare i traffici (progetti spesso respinti nel lungo termine) e, dall'altra parte, le realizzazioni immediate che vanno quasi tutte nel senso di una concentrazione accresciuta dei traffici su scala nazionale ed europea.

#### B - Rompere l'isolamento interno

Molte regioni soffrono di uno squilibrio interno, dovuto in particolare all'isolamento più marcato di certe parti della regione. I piani regionali si sforzano tutti di ridurre queste disparità con una migliore distribuzione interna degli assi esistenti o da crearsi.

C'è prima il caso delle regioni principalmente sviluppate sulla costa e di cui l'interno, più o meno montuoso, subisce un effetto d'isolamento interno: Scotland, Wales, Bretagna, Marche, Basilicata, Sicilia, Sardegna, Galicia, Norte Spagna, Norte Portogallo, Norte Norvegia). Per rompere l'isolamento delle zone interne, le regioni si sforzano sulle prime di utilizzare i grandi assi interregionali ogni volta che la cosa si rivela possibile (caso tipico della Basilicata). Ma nella

maggior parte dei casi questa soluzione non basta e si osserva molto spesso l'esistenza di un piano, in un certo senso complementare, all'interno del piano principale. Questo piano complementare porta prima generalmente sulla creazione o il miglioramento delle strade, risalendo le valli principali e collegandole tra di esse (dal punto di vista del tessuto industriale da creare nei centri medi). Il piano comporta anche, molto spesso, la soppressione delle ferrovie secondarie e la loro sostituzione da trasporti su strada.

C'è anche il caso delle regioni dove la costa è sviluppata in modo insufficiente rispetto all'interno, regioni generalmente piuttosto piane e principalmente collegate coll'esterno da via terrestre (Niedersachsen, West Ireland, Poitou-Charentes...). Il miglioramento della rete interna ha anche importanza ma pone in genere meno problemi fisici. Lo sviluppo regionale può diffondersi più facilmente, grazie a una rete urbana discretamente distribuita.

Notiamo che, in modo generale, il rompere l'isolamento interno delle regioni è più di competenza regionale e locale che i grandi assi (che dipendono principalmente da finanziamenti nazionali).

Nel campo dei trasporti terrestri, un posto a parte deve esser fatto ai trasporti fluviali. In opposizione alla situazione delle regioni centrali dell'Europa -dove i fiumi ed i canali hanno una parte considerevole- le regioni periferiche utilizzano pochissimo le vie fluviali interne. La navigazione si ferma generalmente al porto di mare, anche quando si trova situato in fondo a un estuario. Le sole regioni periferiche che hanno un vero piano di sviluppo delle vie navigabili sono : lo Schleswig-Holstein, il Niedersachsen ed il Nord Portogallo (messa in navigazione del Douro a monte di Porto). I progetti di messa in navigazione della Loira, aldelà di Angers, non possono ancora esser considerati come operativi o suscettibili di diventarlo in un futuro prossimo.

## 2 - Rompere l'isolamento per mare

La politica che mira ad aprire per mare le regioni periferiche, quale risulta dai piani regionali, comporta due aspetti principali :

- lo sviluppo delle infrastrutture portuarie,
- l'impianto di attività industriali collegate col mondo esterno per mare.

I due aspetti sono strettamente legati nella strategia e, benchè il secondo aspetto dipenda anche dalla politica d'industrializzazione (capitolo VI) occorre esaminarli insieme, per la comodità dell'esposto.

In modo tradizionale il traffico marittimo delle merci si divide in due campi ben distinti :

- il traffico industriale delle merci ponderose (più di una tonnellata al metro cubo) solidi e liquidi, relativamente decentrato sul piano geografico (la fabbrica attrae la nave) ;
- il traffico commerciale delle merci varie (general cargo) che ha continuato di concentrarsi in qualche porto dopo la guerra (il concentramento delle linee regolari di lungo corso attira le merci, agevola i trasbordi e migliora lo sfruttamento delle grandi Compagnie di navigazione).

Le regioni periferiche marittime sono oggi in migliore posizione rispetto a questi due tipi di traffici.

- Per il gigantismo delle navi e l'evoluzione delle fonti di rifornimento in materie prime, l'industria pesante abbandona a poco a poco le regioni continentali per stabilirsi sull'acqua.
- Per le nuove tecniche di trasporti (porta-containers, car-ferry, ecc...) e per la congestione dei più gran porti, una riorganizzazione del traffico è ormai augurabile (decentramento e razionalizzazione).

Da qualche anno, le regioni periferiche marittime tentano di mettere a profitto questa doppia evoluzione

- per attirare l'industria pesante,
- per ricreare un traffico commerciale.



Nel quadro dei piani esaminati si possono segnalare le realizzazioni o i progetti seguenti :

A - Porti industriali e industrie portuarie

- North-Jutland - Realizzazione d'un porto di scoppio petrolifero per l'Europa scandinava e di una raffineria sull'isola di Loesp (al largo di Frederikshavn).
- Niedersachsen - Sviluppo dei porti del Land (Wilhemshaven et surtout Emden) per facilitare l'industrializzazione delle zone meno sviluppate del Nord-Ovest.
- Scotland - Creazione di un porto di scoppio petrolifero e mineraliero a Hunterston (al largo della Clyde) e costituzione di un vasto complexe industriale (progetto OCEANSPAN),  
- Sviluppo e industrializzazione dei porti della costa Est legati all'estrazione del petrolio nel Mare del Nord.
- Wales - Rinforzamento dell'infrastruttura del porto di Cardiff, installazione per navi giganti a Port Talbot e sviluppo del gran porto petrolifero di Milford.
- South-West - Studio delle possibilità d'installazione legate al petrolio off-shore al Falmouth e Plymouth (prospezione nel Mar Celtico).
- West (Ireland) - Estensione delle possibilità del porto di Galway.
- Mid-West (Ireland) - Creazione di un vasto complexe portuario e industriale sull'estuario di Shannon (un gran porto di scoppio petrolifero esiste già a Bantry nella regione South-West).
- Bretagna - Progetti di porti industriali in acque profonde sono stati studiati. Per il momento, progetti d'installazione a Brest, per lo sfruttamento del petrolio off-shore (prospezione in corso nel Mare d'Iroise) e riparazione navale.
- Paesi della Loira - Le opzioni del nuovo piano regionale prevedono l'approfondimento del canale della Loira (- 4 m) e la creazione di 4 grandi zone adibite alle industrie pesanti.

- Poitou-Charentes - Rinforzamento delle installazioni portuarie e delle zone industriali di La Rochelle - La Palice.
- Marche - Sviluppo delle installazioni del porto di Ancona.
- Puglia - Sviluppo del porto di Bari e dei complessi industriali pesanti di Taranto e Brindisi.
- Sicilia - Impianto specializzato dei porti di Palermo, Catania e Messina e del porto petrolifero d'Augusta.
- Sardegna - Creazione di un porto canale a Oristano e soprattutto a Cagliari (vasta zona industriale pesante e porto di scoppio di containers).
- Galicia - Progetto di porto in acqua profonda e d'impianto d'industrie pesanti a Villagarcia.
- Norte (Spagna) - Creazione di un nuovo porto in acqua profonda di Bilbao (zona industriale pesante e porto di containers) e adattamento del porto di Pasajes (satturo).
- Norte (Portogallo) - Estensione del porto di Leixoes (Porto) oggi saturo (da notare a titolo informativo la creazione di un gran porto industriale in acqua profonda a Sinès a Sud di Lisbonna).
- North (Norvegia) - Studio d'installazioni legate allo sfruttamento del petrolio off-shore nel Mare del Nord.

C'è da prevedere che molte di queste realizzazioni si vedranno ritardate dalla situazione economica e specialmente dalle conseguenze della crisi petroliera. Nondimeno, esse rappresentano insieme, indiscutibilmente, una possibilità di decentramento dell'industria europea e del traffico marittimo, dal centro verso la periferia.

Al di fuori di questi vasti progetti, un certo numero di lavori portuari e d'impianti industriali sono intervenuti, nel corso dei 15 ultimi anni, in molti porti tradizionali più o meno importanti (raffinerie, cementifici, fabbriche di prodotti chimici, ecc...).

Dobbiamo notare infine che la Basilicata è del tutto tributaria delle regioni vicine per il proprio traffico portuario.

## B - Traffico commerciale

I progetti e realizzazioni recenti appaiono meno evidenti in questo campo.

Però una tendenza molto precisa si manifesta in favore dello sviluppo dei collegamenti con car-ferry :

- a partire dal North-Jutland (verso la Scandinavia)
- a partire dallo Schleswig-Holstein (verso il Mare Baltico)
- a partire dalla Scozia (verso le isole)
- a partire da Wales (verso l'Irlanda)
- a partire da West e Mid-West Ireland (verso le isole)
- a partire dalla Bretagna (verso il Sud-Ovest della Gran-Bretagna e fra poco verso l'Irlanda)
- a partire dai Paesi della Loira (verso la Galizia e il Nord Portogallo)
- a partire dalla Puglia (verso la Grecia)
- a partire dalla Sicilia e dalla Sardegna (verso il continente)
- modernizzazione dei collegamenti della Norvegia del Nord (che si fanno essenzialmente con car-ferry).

Una tendenza si manifesta anche in favore di una migliore coordinazione dei trasporti marittimi e terrestri (ferrovia-strada-mare) a partire dai porti (ad esempio nella Scozia e nel Mid-West Ireland). Si tratta segnatamente dell'installazione di servizi per l'accoglienza e della costituzione di servizi rapidi ferrovia-strada. Si tratta anzitutto della creazione d'installazioni di ricevimento e di scoppio dei containers, già evocata qui sopra.

Infine, tutte le regioni danno molta importanza al cabotaggio (o al rilancio del cabotaggio). Ma resta da risolvere il problema d'un vero decentramento dei gran porti del centro dell'Europa, in favore delle nuove installazioni realizzate nelle regioni periferiche. In modo generale, manca forse un'autentica politica di decentramento del traffico portuario al livello europeo. Tale politica risulta del resto strettamente legata ad una politica di decentramento dei trasporti terrestri. Sarà uno dei campi in cui potrebbe manifestarsi l'iniziativa delle regioni periferiche marittime, in relazione con la C.E.E. ? Non sarà questo uno dei mezzi per porre di nuovo, nel suo complesso, il problema d'un vero decentramento dell'economia comunitaria ?

Intanto, l'organizzazione di una reale rete di trasporti marittimi periferici, basata sulle linee di car-ferry e di porta-containers, potrebbe essere studiata in comune, ad esempio

- nel quadro del Mare del Nord,
- lungo la facciata atlantica,
- nel quadro del Mediterraneo.

Sarà questa una delle conclusioni che sembra imporsi alla lettura dei piani regionali e in considerazione di tutti gli sforzi, certo troppo sparsi, che tendono a creare, o a ricreare, un'autentica rete di relazioni marittime tra le regioni periferiche europee, per stimolare il loro mutuo sviluppo.

### 3 - Rompere l'isolamento per aereo

Di tutti i mezzi di trasporti l'aereo è probabilmente quello che ha fatto di più per aprire e riavvicinare le regioni periferiche.

Lo dimostra il fatto che quasi tutte le regioni studiate si stimano piuttosto ben collegate colla rete internazionale (cioè coi grandi aeroporti di scoppio del traffico).

Certi fra questi aeroporti sono situati del resto nelle regioni periferiche o nelle vicinanze immediate (Amburgo, Hannover, Prestwick, Manchester, Shannon, Bilbao). Il Nord della Germania, la Scozia e il Paese di Galles, l'Ovest dell'Irlanda, il Nord della Spagna ne approfittano direttamente.

Invece, le regioni dell'Ovest della Francia, del Mezzogiorno italiano, il Sud-Ovest inglese, il North-Jutland e il Nord della Norvegia, la Galizia e il Nord Portogallo sono più tributari dei collegamenti aerei interni, per raggiungere i grandi aeroporti internazionali. Perciò certi progetti di creazione d'aeroporti interregionali a vocazione internazionale. Perciò anche i progetti di miglioramento costante delle infrastrutture, per permettere di accogliere più grossi aerei nelle regioni periferiche.

Tuttavia in certi casi, la creazione di un aeroporto regionale condiziona la possibilità di accesso al traffico aereo (costruzione dell'aeroporto di Potenza nella Basilicata).

Ma la tendenza che si manifesta in numerose regioni porta sulla creazione di collegamenti diretti, decentrati tra capitali di regioni periferiche più o meno lontane. Certi fra questi collegamenti, che hanno un carattere essenzialmente turistico, sono stagionali. Altri acquistano progressivamente un carattere permanente. Talvolta si effettuano con piccoli apparecchi per avviare il traffico (linee regolari o perfino charters). Fra questi collegamenti periferici nuovi o recenti, possiamo citare quelli della Irlanda e del Sud-Ovest inglese colla Bretagna.

Questi collegamenti diretti costituiscono il mezzo indispensabile delle nuove relazioni d'affari che tendono a crearsi tra regioni periferiche. Essi condizionano ed accompagnano in parte il successo dei nuovi collegamenti marittimi con car-ferry (ad esempio Roscoff-Plymouth). Iniziano dunque un'evoluzione capitale per l'apertura delle regioni periferiche e per il decentramento, a termine, dell'economia europea.

\*

\* \*

Attraverso tutti i piani studiati, la strategia delle regioni periferiche marittime in materia di trasporti si palesa in modo preciso. Si tratti dei trasporti terrestri, marittimi o aerei, ritroviamo un po' dappertutto tre preoccupazioni dominanti :

1. riavvicinare le regioni periferiche al centro della Comunità,
2. ricreare alla periferia centri di convergenza e di scoppio dei trasporti,
3. strutturare le reti di comunicazioni interne per favorire la crescita interna e la diffusione delle attività in tutta la regione.

In pratica possiamo dire che tutti i progetti, tutte le operazioni contenute nei piani, si riallacciano all'una o all'altra di queste opzioni fondamentali, talvolta a parecchie. Con esse si rivela già la strategia generale delle regioni periferiche marittime.

- In un primo tempo, si considera che occorre lottare contro l'allontanamento continentale, per evitare la rottura (o l'accentuarsi della rottura) colle regioni forti.

- Si considera tuttavia che l'avvenire delle regioni periferiche marittime è sul mare e che esso dipende da una nuova organizzazione della struttura europea nella quale il litorale avrà una parte essenziale. Si inizia dunque cogli investimenti portuari ed altri, la costituzione di una rete periferica e marittima che può sconvolgere a lungo termine la distribuzione geografica dell'economia europea.

- Infine, traendo insegnamento dalle prime esperienze in materia di sviluppo, si cerca di evitare che venga ricostituito, su scala regionale, un fenomeno di concentrazione simile a quello combattuto su scala nazionale o europea. Così si tende sempre più verso una struttura policentrica delle reti di trasporti regionali.

I punti deboli che si rivelano a questo stadio sono i seguenti :

- la conciliazione delle tre opzioni fondamentali non appare sempre abbastanza assicurata nei fatti. Le reti di trasporti futuri che si disegnano nelle regioni non assicurano sempre una coerenza sufficiente tra gli obiettivi ricercati.
- le priorità concesse ad una delle opzioni ritardano talvolta operazioni essenziali nel quadro di un'altra opzione. In pratica, in molte regioni, la concentrazione degli sforzi sul primo punto (ravvicinamento continentale) ritarda la messa in opera della strategia litorale.
- Infine, i piani regionali, fondati essenzialmente sulla sistemazione di nuove infrastrutture pubbliche non concedono forse un posto sufficiente ai fattori di miglioramento dello sfruttamento.

Di fronte alla congestione crescente dei traffici e particolarmente nei più gran porti dell'Europa, la capacità d'organizzazione delle regioni periferiche avrà una parte così importante come l'infrastruttura. La ricerca di una coordinazione ottimale dei diversi mezzi di trasporti, vecchi e nuovi, aiuterà molto la creazione di nuove correnti di traffico alla periferia. L'organizzazione commerciale dei trasporti al livello regionale appare dunque come la chiave indispensabile per rompere l'isolamento delle regioni. I risultati già attuati da certe regioni, grazie a uno sforzo di coordinazione ferrovia-strada-mare-aereo, lo dimostrano.

\*

\* \*

A dispetto di tutti questi sforzi possiamo interrogarci sulle probabilità di riuscita della politica messa in opera per rompere l'isolamento delle regioni periferiche. Infatti, nelle condizioni odierne l'organizzazione mondiale dei trasporti continua di lavorare nel senso della concentrazione.

Abbiamo visto che le politiche nazionali sono ancora dominate, nella maggior parte dei casi, dalla preoccupazione di migliorare senza posa le condizioni di traffico sui grandi assi esistenti - e talvolta perfino di adattare le tariffe per accentuare la concentrazione del traffico su questi grandi assi.

In quanto alla politica comune dei trasporti della C.E.E., essa è nata da preoccupazioni molto lontane dall'equilibrio regionale. Per anni, si è preoccupata essenzialmente di razionalità e di concorrenza. Si è dovuto aspettare infatti la relazione del 25 ottobre 1973, della Commissione al Consiglio, per vedere disegnarsi una politica aperta in direzione della redistribuzione territoriale.

Possiamo dunque affermare che la riuscita dei piano regionali in materia di trasporti dipenderà adesso dalla volontà comune di attuare gli obiettivi contenuti nel documento fondamentale del 1973 ;

- segnatamente nell'articolo 30 :

"Una politica comune dei trasporti includendo il campo degli investimenti d'infrastruttura deve contribuire non solo alla valorizzazione delle regioni sfavorite, ma anche alla decongestione delle regioni sovrappopolate".

- come nell'articolo 46 che concerne l'imputazione dei costi interni ed esterni dell'infrastruttura :

"Un'imputazione dei costi, quale la concepisce la Commissione, avrà effetti benefici sul ravvicinamento delle condizioni di concorrenza e nel senso di una migliore utilizzazione dello spazio. Essa contribuirà a decongestionare le zone urbanizzate. Razionalizzerà i bisogni di trasporti e stimolerà l'applicazione di nuovi mezzi più adatti a rispondere alle esigenze dell'ambiente".

L'applicazione di tali direttive porterebbe, infatti ad una vera rivoluzione nell'organizzazione dei trasporti - in un senso favorevole agli sforzi fatti dalle regioni periferiche.

Ma si deve andare più avanti : una tale rivoluzione non può realizzarsi, in pratica, senza un adattamento importante della rete dei trasporti, sulla carta dell'Europa. Non dovrebbe la Comunità Europea interessarsi - più di quanto l'abbia fatto fin oggi - alle raccomandazioni costanti del Consiglio dell'Europa, raccomandazioni che mirano alla realizzazione di nuovi assi di trasporti europei. Lo studio di questi grandi assi, secondo uno schema decentrato, costituisce infatti il punto di passaggio necessario di una politica di decongestione e di decentramento dei trasporti.

Possiamo dunque interrogarci, a questo stadio, sulle iniziative che potrebbero venire prese dalla Conferenza delle Regioni Periferiche Marittime, per favorire l'attuazione degli orientamenti contenuti nel documento del 25 ottobre 1973 (e che risultano dalle direttive date dai nove Capi di Stato e di Governo, durante la prima Conferenza al vertice, a Parigi, nell'ottobre 1972) come per sostenere le raccomandazioni del Consiglio dell'Europa in favore della realizzazione di nuovi assi di trasporti europei.

Del resto è intervenuta la Conferenza, in via indiretta, su questi vari punti, in occasione del Congresso della Camera di Commercio Internazionale, tenutosi a Madrid nel giugno 1975, e al quale hanno partecipato i SSg. DESPICHT e LECLERCQ.

Nel documento di presentazione della discussione sui trasporti, il Professore DESPICHT ha sostenuto con forza la tesi del decentramento dei trasporti europei :

"Risultano necessarie iniziative risolutive per contrastare le forze dell'economia di mercato che spingono il commercio ed i trasporti a svilupparsi secondo principi tradizionali e non razionali, dal punto di vista degli affari. Sono state formulate due proposte nel quadro della Comunità Europea, in cui le decisioni delle Istituzioni della Comunità hanno già cominciato a modificare l'organizzazione tradizionale degli scambi e dei trasporti, negli stati membri. In primo luogo, disposizioni speciali che rispondono ai bisogni nazionali come regionali devono essere studiate, nel quadro della legislazione della Comunità che concernono gli aspetti commerciali, tecnici e sociali dei trasporti. In secondo luogo, i fondi della Comunità potrebbero essere utilizzati ad esempio, per una partecipazione a progetti congiunti e il finanziamento di nuove infrastrutture, per creare nuovi legami diretti commerciali e di trasporto tra le regioni periferiche in cui il decentramento che risulta dall'espansione commerciale può ridurre il totale delle spese sociali dei trasporti europei".

"Per quanto concerne l'avvenire dell'economia di mercato nel quadro della cooperazione industriale crescente tra i paesi sviluppati ed i paesi in via di sviluppo, la Conferenza delle Regioni Periferiche Marittime ha esaminato, fin dalla sua seduta inaugurale del 1973, a Saint-Malo, la prospettiva di un'evoluzione



progressiva della bilancia degli scambi e della produzione industriale in favore del Terzo Mondo. Ha identificato due problemi essenziali in materia di commercio e di trasporto :

- a) "l'ingombro materiale : per via dell'accentramento eccessivo generale dei porti e delle altre installazioni dei terminali delle grandi città mondiali, i costi di trasporti rischiano di diventare troppo alti ; e
- b) "l'utilizzazione, su un grado non ottimale, della tecnologia : il conservatorismo dei centri tradizionali dal commercio in materia di procedimenti e la mancanza frequente di compatibilità tra l'attrezzatura dei paesi industriali e quella dei paesi in via di sviluppo impediscono di trarre profitto dai vantaggi enormi della tecnologia moderna".

"Secondo la Conferenza, la soluzione di questi problemi sta nella creazione di sistemi di scambio suscettibili d'assicurare una compatibilità tecnica tra i paesi in via di sviluppo e i paesi industrializzati - nella formazione di una nuova "Europa degli Oceani" in cui quelle che chiamiamo regioni periferiche marittime avrebbero una parte essenziale".

Durante lo stesso congresso della Camera di Commercio Internazionale, il Sg. LECLERCQ, relatore del gruppo specializzato sui trasporti, ha difeso la tesi secondo quale c'è coincidenza tra l'obiettivo di apertura delle regioni periferiche e la necessità di una decongestione delle regioni centrali. Ha dimostrato che il proseguire la politica di concentrazione si spiega essenzialmente dalla disconoscenza dei suoi inconvenienti che sono numerosi : per gli Stati, per le regioni e per gli utenti. Ha raccomandato una politica d'impianti pubblici, di regolamentazione e di servizi (organizzazione delle dogane, dei controlli sanitari, dell'informazione, ecc...) che incita le imprese di trasporti delle regioni periferiche a riprendere l'iniziativa ed a ricreare nuove correnti di scambi diretti alla periferia dell'Europa. Si tratta di dimostrare nei fatti che il riequilibrio delle correnti di scambi si farà di più collo sfruttamento dei vantaggi naturali che con l'applicazione di correttivi artificiali.

S'intende che la ripercussione dei costi esterni della concentrazione sulle tariffe di trasporti - quale la raccomanda la Commissione della C.E.E. - condiziona la riuscita di questa politica. Perché, nello stato odierno delle cose, essendo i costi esterni della concentrazione sopportati dalla collettività, le imprese di trasporti delle regioni centrali beneficiano di sovvenzioni indirette molto più pesanti nella concorrenza dei pochi correttivi concessi agli utenti delle regioni periferiche (e che tendono del resto a scomparire).

Siamo dunque condotti a concludere che se un vero dialogo fosse iniziato tra le Istituzioni Europee, i Pubblici Poteri nazionali ed i responsabili delle regioni periferiche, l'inversione delle tendenze e il decentramento delle correnti di scambi al livello europeo potrebbero diventare realtà.

## CAPITOLO VI - LO SVILUPPO E L'EQUILIBRIO URBANO-RURALE

Nella prima parte di questo studio, abbiamo potuto misurare il ritardo quasi generale delle regioni periferiche marittime, rispetto al livello di sviluppo medio dei diversi paesi e della Comunità Europea. La politica di apertura ha per fine di creare le condizioni favorevoli che devono permettere un ricupero. Ma la politica di sviluppo delle attività regionali costituisce la parte maestra dei piani regionali.

Le strategie contenute nei piani attuali sono il frutto dell'esperienza acquisita da una ventina d'anni. Sarà dunque utile situare bene le tappe che hanno segnato l'evoluzione dei piani regionali in materia di sviluppo.

Ad eccezione delle regioni britanniche -che sono state sensibilizzate allo sviluppo regionale dal problema della disoccupazione e della riconversione industriale- quasi tutte le regioni periferiche sono state confrontate prima col problema della mutazione agricola e dell'esodo rurale. Ci si è aggiunto un problema supplementare nelle zone litorali : quello della concentrazione delle pesche marittime e delle attività legate alla pesca.

In ogni caso, la politica d'industrializzazione è stata la risposta principale al problema posto. Poi si è visto progressivamente che occorre appoggiarsi di più sullo sviluppo del settore terziario, già per facilitare l'industrializzazione.

L'appello alle grandi imprese esterne ha avuto una parte preponderante nei primi tempi dell'industrializzazione. L'appello alle imprese piccole e medie dell'ambiente regionale e la promozione delle risorse locali hanno preso poi un'importanza crescente nei piani regionali. Si è dunque evoluti naturalmente da una politica di concentrazione geografica degli sforzi nei centri principali verso una politica più sciolta d'equilibrio della rete urbana che restaura la vocazione delle città medie e dell'ambiente rurale.

Finalmente, l'esperienza ha portato a una nuova tappa l'evoluzione dei piani regionali che tende oggi a dare agli impianti sociali e alla qualità della vita una parte determinante nella strategia di sviluppo delle attività.

Tutte queste preoccupazioni si ritrovano nel paragone dei piani regionali quali si presentano oggi.

## 1 - La mutazione agricola

La diminuzione rapida della popolazione attiva agricola è stata una delle cause essenziali del deficit migratorio da una ventina d'anni, soprattutto nei casi in cui tale diminuzione non è stata compensata in modo sufficiente dallo sviluppo degli altri settori (industria, terziario).

In 20 anni, la maggior parte delle 20 regioni studiate ha visto la parte del settore primario diminuire di circa 20 punti, nella tavola di distribuzione della popolazione attiva in 3 settori (ad eccezione delle regioni britanniche di cui l'evoluzione in questo campo è molto più vecchia). Il settore primario ha perduto dunque in media, 1 punto ogni anno, in percentuale della popolazione attiva regionale.

Tale diminuzione da parte del settore agricolo è stata un po' meno rapida nelle due regioni tedesche (- 0,7/anno) e molto più rapida della media nelle tre regioni francesi dell'Ovest (- 1,2/anno) come nelle cinque regioni del Mezzogiorno (- 1,2 a 1,5/anno) e nella regione Mid-West Irlanda (- 1,4/anno). Nelle altre regioni studiate (salvo le regioni britanniche) la diminuzione è stata vicina all' - 1 % per anno.

Il grafico N° 3 presentato nel capitolo II rappresenta dunque solo un momento di una evoluzione rapidissima. Dal mezzo del Novecento le regioni periferiche marittime francesi, irlandesi, italiane, spagnuole e portoghesi sono passate da un tasso di popolazione attiva agricola compreso tra i 50 ai 70 % a un tasso dell'ordine dei 30 ai 50 %. Nello stesso tempo le regioni periferiche tedesche e scandinave studiate qui, sono passate da un tasso di 25-30 % a un tasso di 10-20 %. Ricordiamo infine che le tre regioni periferiche britanniche hanno un tasso dell'ordine di 5 %, di poco superiore alla media nazionale.

In un articolo pubblicato recentemente, il Professore DESPICHT ha dimostrato che tale evoluzione fa parte di un movimento mondiale provocato dall'industrializzazione, che porta l'attività dalle campagne verso le città : 80 % della popolazione mondiale vivevano in ambiente rurale due secoli fa, allorchè al ritmo dell'attuale evoluzione, 80 % vivranno in ambiente urbano fra un po' più di un secolo. Sempre nello stesso articolo, il Professore DESPICHT mostra che, per ogni regione, il varcare la soglia del 15 % della popolazione agricola costituisce un momento chiave dell'evoluzione. Dopo, il settore secondario tende a stabilizzarsi e perfino a diminuire in percentuale. Lo sviluppo del settore terziario diventa allora preponderante.

Questa soglia del 15 % di popolazione attiva agricola, parecchi paesi l'hanno già raggiunto o sorpassato, successivamente : la Gran-Bretagna, poi la Germania, la Danimarca, la Norvegia e infine la Francia. La stessa Comunità Europea si situa al 10 %. L'Italia si avvicina in modo rapido alla soglia dalla quale non

è ormai molto lontana (e questo può influire, a termine, sullo sviluppo relativo del Nord e del Sud). Infine, l'Irlanda, la Spagna, e il Portogallo hanno ancora un tasso dell'ordine del 30 %.

In questa evoluzione, le regioni periferiche studiate hanno un ritardo più o meno accentuato. Rispetto alla media nazionale, questo ritardo è di circa 25 anni per le regioni West Irlanda, Basilicata e Galizia. E' di circa 20 anni per la Bretagna, le Marche, la Puglia, di 15 anni per il Poitou-Charentes, dell'ordine di 10 anni per i Paesi della Loira, la Sicilia, la Sardegna e il Nord della Norvegia. Invece, le regioni inglesi e il Nord Portogallo non conoscono molto scarto coll'evoluzione nazionale e la regione Nord della Spagna ha perfino un vantaggio molto preciso.

Si capisce che questo paragone tra i diversi stadi d'evoluzione del settore primario è falsato dallo scarto delle situazioni nazionali. Sarà perciò interessante situare l'insieme delle regioni rispetto allo stadio d'evoluzione della Comunità Europea. Se si applicasse dunque in modo arbitrario a tutte le regioni il tasso d'evoluzione annuo del - 1 % (che varia, infatti, come si è visto, da una regione all'altra) il ritardo d'evoluzione rispetto al Mercato Comune sarebbe pressappoco il seguente, all'inizio degli anni 70 :

da 30 a 40 anni : West Irlanda, Puglia, Basilicata, Galizia  
da 20 a 30 anni : Bretagna, Poitou-Charentes, Mid-West Irlanda, Marche, Sicilia, Sardegna, Nord Portogallo  
da 10 a 20 anni : Paesi della Loira, Nord Spagna, Nord Norvegia  
da 0 a 10 anni : North-Jutland, Niedersachsen, Schleswig-Holstein

Infatti, questa tavola ha solo un valore indicativo, del tutto teorico. L'esperienza dimostra, difatti, che il ricupero è molto più rapido nel corso dei primi anni dell'industrializzazione della regione. Si può dunque prevedere che il ricupero delle regioni oggi più agricole sarà più rapido di quel che viene segnato nella tavola.

Occorre anche tener conto della vocazione agricola più o meno precisa delle regioni, ma tale vocazione influisce poco sul ritmo dell'evoluzione, finchè il tasso di popolazione agricola rimane superiore al 15 %. Più la regione è naturalmente ricca, dal punto di vista agricolo, e più contiene riserve di popolazione disponibili.

S'intende che la riduzione d'effettivo della popolazione agricola non significa un abbandono della vocazione agricola delle regioni periferiche, tutt'altro. Infatti, la produzione agricola non ha smesso di aumentare, in tutte le regioni. Questo risulta da un miglioramento notevole della produttività agricola a testa che costituisce una delle riuscite più spettacolari - e forse misconosciuta - della politica di sviluppo regionale.

Tale miglioramento è stato possibile solo grazie all'aumento della superficie delle aziende e delle particelle (politica fondiaria), grazie anche al ringiovanimento dei gerenti (incitamento ad andare in pensione), grazie al consiglio ed alla formazione professionale, grazie ancora agli sforzi di attrezzature pubbliche (adduzione d'acqua e d'elettricità) e allo sforzo d'attrezzatura meccanica (facilitazioni di credito), grazie infine alla politica di raggruppamento delle aziende, tanto per la produzione quanto per la commercializzazione (cooperative, società di agricoltori, ecc...).

Risultato straordinario, l'aumento della produttività, a testa, è stato più rapido nell'agricoltura del Mezzogiorno che nell'industria del Nord dell'Italia. Calcolato in lire correnti, dal 1951 al 1970, l'aumento, a testa, è stato del 462 % per un agricoltore del Sud, e del 300 % per un operaio del Nord. Certo l'aumento è stato leggermente più forte per l'agricoltore del Nord (+ 483 %). Ma occorre tener conto delle condizioni fisiche, eccezionalmente più favorevoli, dell'agricoltura del Nord, nel quadro della Pianura Padana. Data la proporzione molto più forte occupata dalle montagne nel Mezzogiorno, un aumento di produttività quasi equivalente, in un ambiente meno industrializzato, rappresenta un successo considerevole della politica di ristrutturamento agricolo, applicata nel Mezzogiorno.

Si potrebbero citare molti altri esempi che dimostrano che la mutazione dell'agricoltura, nelle regioni periferiche, si è accompagnata, quasi dappertutto, da un rinforzamento della vocazione agricola. L'evoluzione relativa dei prezzi agricoli, rispetto ai prezzi industriali (aumento meno rapido dei primi) ha, in parte, annientato gli effetti della riuscita dei programmi regionali di modernizzazione agricola, dopo la guerra. Ciò che spiega, almeno in parte, la debolezza relativa del livello di vita nelle regioni rimaste più rurali. Ma dobbiamo sotto lineare, come un risultato molto positivo al quale hanno contribuito largamente i piani regionali, che le regioni periferiche europee hanno a disposizione adesso un potenziale di produzione agricola molto rinnovato, e che può sostenere la concorrenza delle grandi pianure centrali, alla condizione però di non subire svantaggio maggiore nel campo dei trasporti.

## 2 - La trasformazione delle pesche marittime

Altra attività tradizionale del settore primario, la pesca marittima occupa un posto che varia molto, nei diversi piani regionali. Questo tiene prima al fatto che la sua importanza non è così grande in tutte le regioni. Tiene anche al fatto che, in molti paesi, i piani regionali non hanno forse dato un posto sufficiente alle attività della pesca.

Infatti, si è visto, a proposito delle statistiche regionali, che le attività legate alla pesca sono molto difficili da definire. I pescatori propriamente detti sono, sia censiti nel settore primario, sia classificati nel settore secondario, secondo i paesi. Le numerose attività situate a valle della pesca sono censite indifferentemente nelle varie professioni, si tratti della vendita del pesce, dell'imballaggio, della spedizione, della conservazione, della trasformazione in officina, tutte quante queste professioni che vivono della pesca sono immerse nella massa dell'economia regionale e locale, senza poterle individuare. Ne risulta che in maniera tradizionale, la misura dell'attività della pesca non oltrepassa molto quella del tonnellaggio del pesce sbarcato nei porti. La valutazione globale del giro d'affari, dell'effetto moltiplicatore sull'economia, dell'incidenza sul volume dell'impiego regionale, ecc... si fanno per approssimazione.

Ne risulta di più che, se la pesca è un'attività caratteristica delle regioni periferiche marittime -incoraggiata, protetta e più o meno sostenuta- rimane in gran parte esterna alla strategia regionale. I piani regionali hanno, a quanto pare, poca presa sullo sviluppo delle attività della pesca, e gli ambienti professionali se ne lamentano del resto all'occasione.

A parte le difficoltà provate quando si tenta di definire l'attività delle pesche nell'insieme, si devono prendere in considerazione altre cause del "declassamento" relativo di cui soffrono le pesche marittime, nelle strategie regionali. La prima tiene all'importanza relativa del problema delle mutazioni agricole nelle regioni periferiche marittime: in molte di queste regioni, la riduzione d'impieghi nell'agricoltura rappresenta, ogni anno, un effettivo quasi equivalente a quello dell'insieme dei pescatori di mare (dell'ordine di 1 % della popolazione attiva regionale). L'evoluzione relativa degli impieghi della pesca viene dunque dissimulata dall'importanza della mutazione agricola.

La seconda causa tiene al fatto che, malgrado una riduzione molto progressiva e quasi insensibile degli effettivi, l'attività delle pesche ha conosciuto un forte tasso di espansione dopo la guerra (dell'ordine del 10 %/anno tra il 1970 e il 1975). Questo, soprattutto grazie a un rinnovamento tecnico molto importante delle flotte da pesca industriale. Fino ad oggi, le crisi della pesca sono state passeggero, tra fasi di prosperità prolungate. Le regioni marittime si sono dunque abituate alla prosperità del settore della pesca, senza avere da preoccuparsene oltre misura.

Ora accade che per un certo numero di circostanze, l'attività delle pesche rischia di mancare presto al bilancio delle economie regionali,

- per via di una concentrazione accelerata legata alle nuove tecniche di pesca, di conservazione e di commercializzazione,
- per via del disinteresse per una professione penosa in contrasto colle facilità della vita moderna,
- per via dell'esaurimento delle riserve di pesce sui banchi più accessibili,
- per via dell'inquinamento dei mari,
- per via finalmente delle minacce che pesano sui diritti di pesca e che sono legati alla riforma del diritto del mare, in corso di preparazione nel quadro dell'O.N.U.

L'accumularsi di tutte queste cause fa che, nella maggior parte delle regioni, l'attività delle pesche conosce, oggi, una grave crisi che rischia di prolungarsi.

Non c'è dunque da meravigliarsi se osserviamo che lo sviluppo -o piuttosto il mantenimento- dell'attività delle pesche prende adesso un posto crescente nelle preoccupazioni regionali e anzitutto, si capisce, nelle regioni più tributarie della pesca, per la loro attività generale. A tal segno che al limite ci si pone il problema della compatibilità di certe nuove attività (cf. lo sfruttamento petrolifero nella Norvegia del Nord). Dappertutto si cerca di misurare l'impatto reale della pesca nell'economia regionale e ci si accorge allora che quando l'effettivo dei pescatori censiti figura per 1 a 2 % della popolazione attiva (caso frequente nelle regioni studiate) l'effettivo reale delle attività legate alla pesca rappresenta infatti 5 a 6 % del volume totale dell'impiego regionale (e molto di più naturalmente nelle zone litorali).

La ricerca di soluzioni al problema della trasformazione delle pesche si effettua in parte all'interno e in parte all'esterno.

In quanto concerne la pesca propriamente detta, occorre distinguere : pesca lontana, pesca industriale e pesca artigianale (costiera). La natura dei problemi e delle politiche da condurre è molto diversa nei tre casi.

Ma la ricerca di soluzioni si effettua anche all'esterno della pesca tradizionale :

- collo sviluppo della conchilicoltura (attività molto redditizia che dà impieghi di riconversione a molti pescatori) ;
- e coll'incitamento all'acquacoltura o coltura marina (di cui si misurano ancora male le possibilità esatte, per l'avvenire).

Però, possiamo chiederci se la ricerca di soluzioni parziali ai problemi della pesca non sia anacronica, e se l'interesse delle regioni marittime non porti alla necessità di una doppia prospettiva, che fa difetto oggi :

- una prospettiva europea -che porta infatti alla messa in posto di quella che si chiama "Europa azzurra"- e che dovrebbe favorire il rilancio generale del settore delle pesche, mediante uno sforzo di comprensione mutua e di disciplina ;
- una prospettiva regionale, che implica l'attuazione di uno schema generale dello sviluppo delle attività litorali (e di cui lo scopo sarebbe segnatamente di preservare gli spazi e le condizioni naturali indispensabili a quello sviluppo).

Ma ciò anticipa sul problema generale della sistemazione del litorale -che sarà affrontato più avanti- e sulla necessità di una strategia del mare, che si cerca ancora nella maggior parte dei piani regionali.



### 3 - Le politiche di sviluppo industriale e terziario

In tutti i piani di sviluppo delle regioni periferiche studiate, la creazione d'impieghi industriali e terziari costituisce la chiave della strategia. Questo si verifica nelle regioni ancora fortemente agricole che soffrono di uno sviluppo industriale inferiore alla media nazionale e comunitaria. Ma si verifica anche nelle regioni tedesche e nel Nord Jutland, regioni mediamente industrializzate ma di cui lo sviluppo rimane inferiore alla media nazionale e comunitaria. Si verifica perfino nelle regioni britanniche di antica industrializzazione che devono in parte riconvertirsi, colla creazione d'impieghi in nuove attività.

Però, allorchè si è constatata una certa similitudine tra le varie politiche per rompere l'isolamento, si osservano invece grandi differenze tra le strategie di sviluppo industriale e terziario.

La prima ragione tiene allo stadio dell'evoluzione del settore primario, molto diverso da una regione all'altra, come si è visto. Le condizioni dell'industrializzazione non sono le stesse in un ambiente essenzialmente rurale e in un ambiente già relativamente urbanizzato.

La seconda ragione tiene all'originalità dei dosaggi tra settori primario, secondario e terziario (grafico N° 6).

Ed occorre andare più avanti, perchè sarà la struttura interna di ognuno di questi settori a creare più o meno le condizioni favorevoli all'industrializzazione (o che invece la ostacola).

La natura e la varietà delle produzioni agricole di ogni regione facilita più o meno lo sviluppo delle industrie agro-alimentari ad esempio.

Così la struttura interna del settore secondario facilita più o meno l'industrializzazione. Se l'attività dell'edilizia e dei lavori pubblici si rivela dominante, vuol dire che esistono poche basi in partenza per lo sviluppo industriale. Se esiste una industria o un'impresa dominante (fenomeno di mono-industria) la promozione o l'impianto di altre attività viene spesso svantaggiata, per varie ragioni. Se le industrie legate al settore primario rappresentano, coll'edilizia, l'essenziale del settore secondario (industrie del legno, del cuoio, del tessile...) vuol dire che la regione è rimasta a uno stadio d'industrie di tipo antico; le industrie moderne, della chimica, della meccanica, dell'elettronica, dell'informatica, ecc... non hanno ancora raggiunto la regione, l'impianto di tali attività presenterà in partenza problemi tanto più difficili quanto la regione non ci è preparata.

Infine, la struttura del settore terziario si rivela anche molto importante per l'industrializzazione. Se il settore terziario è essenzialmente "indotto" dal settore secondario (al primo stadio) è quasi certamente debole dal punto di vista qualitativo. Se contiene invece attività terziarie motrici di tipo industriale (laboratori di ricerca, centri di trattamento dell'informazione, sedi sociali di banche, d'assicurazioni, ecc...) l'ambiente sarà molto più favorevole allo sviluppo industriale e alla creazione di nuove attività terziarie.

Queste diverse osservazioni, tratte dall'esperienza, spiegano in larga misura la differenza delle strategie d'industrializzazione regionali. Dobbiamo aggiungere altri fattori.

Prima di tutto la più o meno grande vicinanza delle regioni fortemente industrializzate. Si è visto, ad esempio, a proposito dell'apertura delle regioni, che le regioni britanniche di Wales e del South-West, si sforzano di "fare scivolare", di attirare l'industria troppo concentrata del Sud-East inglese molto vicino. L'esperienza del Mezzogiorno mostra, in senso inverso, che la lontananza dei grandi centri industriali del Nord dell'Italia, rende una simile strategia molto più difficile. L'Ovest francese, la Galizia spagnuola provano un po' le stesse difficoltà, secondo gradi diversi.

Infine e soprattutto, le strategie d'industrializzazione di quasi tutte le regioni periferiche marittime tengono molto conto del mare. Sarà qui la loro originalità principale rispetto alle strategie di regioni paragonabili situate all'interno del continente.

Tutto quanto precede spiega le diverse tendenze della strategia industriale osservata nei piani regionali.

#### A - L'appello alle industrie esterne

Sarà la tendenza dominante nelle regioni che si trovano al primo stadio dell'industrializzazione. Ma fin d'ora, i risultati ottenuti da questo metodo portano a far appello sempre più alla promozione interna nei nuovi piani.

- Nelle regioni irlandesi, West e soprattutto Mid-West, l'impianto di officine di origine straniera è stato alla base della strategia (forti incitamenti finanziari e fiscali hanno permesso la creazione di un nucleo d'impresе internazionale nella zona dello Shannon).
- Nelle regioni italiane (soprattutto Puglia, Sicilia e Sardegna) oltre gli incitamenti finanziari importanti, la parte dei capitali statali e para-statali ha avuto una funzione importante nell'installazione d'industrie pesanti e leggere.

- Nelle tre regioni francesi dell'Ovest -e particolarmente in Bretagna dove il tessuto industriale era molto debole- il decentramento parigino ha avuto in partenza una parte essenziale (elettronica, meccanica, materie plastiche, ecc...). Da allora, la promozione interna si è largamente sostituita a tale politica.
- Nella Galizia spagnuola hanno fatto gran conto della creazione di zone franche (Vigo) per attirare officine straniere (automobile soprattutto).

#### B - L'appello alla promozione interna

La strategia basata sullo sviluppo interno è dominante in un certo numero di regioni, senza trascurare l'appello all'esterno, ogni volta che la cosa si rivela possibile.

- Nello Schleswig-Holstein e nel Niedersachsen, ha permesso di sostituire le industrie tradizionali (costruzione navale, cuoio, tessile, industria alimentare) con industrie nuove (elettriche, meccaniche, chimiche, materie plastiche, ecc...). Ma l'impianto di officine scandinave ha avuto una parte complementare non trascurabile, nello Schleswig-Holstein, accanto all'industria tedesca.
- Nel North-Jutland, una politica selettiva delle attività ha condotto a frenare la crescita dell'edilizia e a favorire lo sviluppo delle industrie esportatrici o che fanno poco appello all'importazione (industrie meccaniche ed elettriche). Questa politica, praticata su scala nazionale, richiede però correttivi su scala regionale, per via della struttura industriale meno sviluppata, (in cui l'edilizia occupa un posto relativamente più importante).
- In Gran-Bretagna (Scotland, Wales e South-West) la creazione di nuove città ha favorito insieme l'adattamento dell'industria locale, il decentrarsi dell'industria inglese e l'impianto d'impresе straniere. Questa politica si è applicata progressivamente allo sviluppo delle vecchie città (cf. South-West). In particolare mira a diversificare l'industria (sviluppo della meccanica, dell'elettronica, delle materie plastiche, ecc...) per affrontare le difficoltà delle industrie miniere e vicine ad esse che costituiscono ancora una base importante.
- Nel Nord (Spagna) la politica mira soprattutto, a partire dai rami importanti che esistono (miniere, industrie metallurgiche, costruzione navale, ecc...) a diversificare l'industria facendo appello ai settori della chimica, della meccanica, dell'elettronica, dell'alimentazione, ecc...

- Nel Nord (Portogallo) il piano mira da una parte lo ristrutturamento di numerose piccole industrie che non sono più competitive e, d'altra parte lo sviluppo delle attività avanzate che devono sostituirsi ai rami tradizionali.
- Nel Nord (Norvegia), essendo l'essenziale delle attività industriali legate alla pesca, il piano d'industrializzazione si applica allo ristrutturamento e alla concentrazione di queste attività.

#### C - Lo sviluppo delle industrie marittime

Non torneremo su questo obiettivo trattato nel capitolo V. Però dobbiamo ricordare che occupa un posto sempre più grande nella strategia delle regioni periferiche marittime.

Nel processo d'industrializzazione recente del Mezzogiorno, le zone industriali marittime raggruppano una forte proporzione delle industrie impiantate a partire dall'esterno. Le zone portuarie hanno anch'esse una parte essenziale nei piani esistenti della Scozia, del Mid-West Irlanda, dei Paesi della Loira, del Nord della Spagna e, a termine, della Galizia. Rappresentano anche un contributo complementare nella maggior parte delle altre regioni, ad eccezione della Basilicata.

E se certe regioni non hanno potuto, fin adesso, attuare le loro grandi ambizioni in questo campo (Bretagna, Poitou-Charentes, ...) si deve pensare alle nuove prospettive offerte dallo sfruttamento delle immense risorse della piattaforma continentale ed anche dei grandi fondi marini che contribuiranno, colla rivoluzione dei trasporti marittimi, a dare alle regioni litorali dei vantaggi supplementari per la propria industrializzazione.

#### D - L'impianto di attività terziarie motrici

Per molti anni, si è considerato lo sviluppo del settore terziario come il risultato automatico dell'industrializzazione. Due osservazioni essenziali hanno condotto i piani regionali ad evolversi su questo punto.

- Prima la constatazione che il settore terziario ricopre una moltitudine di attività, fra le quali certe hanno un comportamento motore sulla creazione d'impieghi proprio come l'industria. Si tratta non solo del turismo ma anche di tutti i servizi che hanno una vocazione supra-regionale e che impiegano un personale importante (sedi sociali delle grandi banche, d'assicurazioni ed altre attività paragonabili). Le difficoltà incontrate nella creazione d'impieghi industriali hanno dunque incitato i pianificatori a favorire direttamente l'impianto di tali attività, alle quali lo Stato ha concesso progressivamente vantaggi paragonabili a quelli offerti per gli impianti industriali.

- D'altra parte, ci si è accorti che la presenza di certe attività terziarie di alta tecnicità, come i laboratori di ricerca ad esempio, poteva avere una parte attrattiva considerevole per attirare le officine (caso dell'elettronica in particolare). Tanto che l'impianto di tali centri è diventato, nella strategia di sviluppo industriale, un elemento preliminare (esattamente come l'impianto d'industrie pesanti marittime).

Fra le regioni in cui tale strategia ha avuto una parte essenziale, si può citare il caso della Bretagna. Dei due mezzi proposti per avviare il processo d'industrializzazione: il mare ed i centri di ricerca, il secondo si è imposto fin ora con un successo che ha perfino superato le previsioni.

Insomma, dal punto di vista della strategia di sviluppo osservata nei piani regionali, si può dividere il settore terziario in tre parti che non tengono conto delle suddivisioni tradizionali (trasporto, commercio, servizi, ecc...). Così abbiamo:

1. il terziario legato all'industria (specialmente i laboratori di ricerca che comandano le nuove fabbricazioni).
2. il terziario a vocazione supra-regionale (gran commercio o servizi la cui attività si estende molto al di là della regione e il cui sviluppo non è legato a quello della regione).
3. il terziario "indotto", cioè proporzionale al volume della popolazione regionale e al suo livello di vita (commercio e servizi a vocazione regionale). Questa parte del settore terziario vien crescendo non solo in funzione dello sviluppo industriale ma anche in funzione degli impianti terziari di tipo 1 e 2.

Arrivati a questo stadio della strategia, siamo condotti a porre, s'intende, il problema della struttura urbana della regione. Ed è quel che fanno tutti i piani regionali di sviluppo.

#### 4 - La politica delle reti urbane

Tutte le strategie di sviluppo regionale degli anni 60 sono state influenzate dalla teoria dei "poli di sviluppo" difesa segnatamente dal Professore François PERROUX.

Analizzando l'esempio delle grandi regioni industriali già realizzate e la complementarità delle attività nei grandi centri di queste regioni, la teoria dei poli ha dato alla "concentrazione" geografica una parte motrice nella politica di sviluppo. Negli anni 60-70, questa tesi è prevalsa in quasi tutti i piani regionali di sviluppo : in Germania (politica dei punti centrali), in Italia (politica dei nuclei d'industrializzazione), in Francia (politica delle metropoli d'equilibrio) e probabilmente su scala minore in Gran-Bretagna dove il pragmatismo ha sempre avuto una parte almeno così importante come la teoria.

Effettivamente, ci si è accorti che la politica dei "poli di sviluppo", se venisse a riuscire bene in un ambiente già relativamente industrializzato (caso della Germania), poneva invece numerosi problemi quando la si applicava brutalmente in regioni essenzialmente rurali. Certo, i "poli di sviluppo" appoggiandosi sulle città principali delle zone sotto-sviluppate, permettevano d'impiantare officine importanti in condizioni di relativa sicurezza per l'impresa ; ed anche di ridurre il deficit migratorio esterno, coll'assorbire una parte delle mutazioni d'agricoltori. Invece, l'effetto di diffusione atteso dai "poli di sviluppo" si è rare volte prodotto come lo speravano.

Da una parte le grandi industrie impiantate nelle grandi città si sono comportate come elementi esterni, tanto più che dipendevano da una direzione e da servizi tecnici spesso lontani. Hanno dunque provocato, spessissimo, fenomeni di rigetto, almeno temporanei, da parte delle attività economiche esistenti che esse hanno fatto poco lavorare in genere (pur ponendo loro molti problemi). Hanno creato perfino, in certi casi, una situazione di mono-industria imbarazzante per il seguito dello sviluppo.

D'altra parte, i "poli di sviluppo" principali hanno cominciato a svilupparsi a scapito degli altricentri urbani meno importanti, che si sono trovati a volte svantaggiati per il loro proprio sviluppo. (Si è constatato del resto l'inverso ogni volta che le grandi industrie impiantate al centro principale hanno fatto lavorare le industrie dei centri secondari, ma ciò rappresenta la minoranza dei casi).

Infine, il principale inconveniente dei grandi "poli di sviluppo" è di aver nascosto le possibilità di sviluppo spontaneo del tessuto regionale esistente, e di aver ritardato una strategia di sviluppo interno a partire dalla formazione diffusa alla base.

Insomma, l'applicazione troppo brutale e troppo assoluta di una teoria economica, in sè valida, ha provocato in molte regioni un accentuarsi delle disparità interne che non andava affatto nel senso del fine ricercato.

Tale presa di coscienza, soprattutto dopo gli anni 70, spiega in larga misura la tendenza osservata in molti piani regionali attuali in favore di :

- una promozione delle città medie rispetto ai grandi centri,
- una "riabilitazione" della promozione industriale di origine interna rispetto agli impianti di origine esterna,
- una priorità data alla formazione della base, sotto tutte le forme, per suscitare una disposizione profonda allo sviluppo spontaneo dell'iniziativa regionale in ogni campo.

Tenuto conto di quanto precede, i piani regionali che concedono maggior importanza al decentramento della rete industriale e alla politica delle città medie, sono quelli delle regioni francesi dell'Ovest e delle regioni italiane del Mezzogiorno. La reazione ci è molto precisa rispetto alla tendenza dei piani anteriori, in favore della concentrazione industriale nei poli principali.

La stessa preoccupazione di un decentramento attraverso la rete urbana regionale si manifesta nei piani della Galizia, del Nord Portogallo e del Nord della Norvegia.

Invece, i piani dello Schleswig-Holstein, del North-Jutland, di West e Mid-West Irlanda e del Nord della Spagna, si dichiarano in favore di una certa concentrazione degli sforzi, in vista dell'efficacia. Però, se ci guardiamo più da vicino, ci accorgiamo che, tenuto conto del livello di sviluppo già raggiunto dalle regioni tedesche, la politica d'industrializzazione si applica però a una ventina di punti centrali nello Schleswig-Holstein ed a una sessantina nel Niedersachsen (il che rappresenta infatti una ripartizione paragonabile a quella preconizzata nelle regioni francesi e italiane).

In quanto alle regioni irlandesi, il loro caso è un po' particolare. La poca densità (23 e 34 abitanti/km<sup>2</sup>) e il basso livello d'industrializzazione portano fatalmente a concentrare gli investimenti, soprattutto nella prima fase dell'industrializzazione.

La politica urbana delle regioni britanniche è difficile da situarsi, poichè si appoggia insieme su una rete di città nuove e su vecchi centri. La densità della rete urbana e il grado dell'industrializzazione fanno che i vantaggi della concentrazione e del

decentramento agiscono in modo simultaneo, un po' come nelle regioni tedesche. Da notare però il rallentamento praticato nelle zone dense del centro della Scozia, per favorire una ripartizione della rete urbana a Nord e a Sud.

Riassumendo, le politiche urbane dei diversi piani regionali sono meno opposte di quel che pare a prima vista. Tutte palezano la preoccupazione di una ripartizione industriale, guidata dalla rete delle città medie verso l'ambiente rurale, questo, si capisce, nei limiti del possibile.

Le reazioni osservate in certe regioni in favore delle città piccole e medie, segnano probabilmente una fase dell'evoluzione, dopo una tappa di concentrazione un po' eccessiva e un po' troppo brutale, applicata all'avviamento dell'industrializzazione in regioni fortemente rurali. Si deve riconoscere anche che il miglioramento delle vie di comunicazione, nel quadro dell'apertura interna ed esterna, facilita adesso la diffusione industriale, allorchè questa si poteva difficilmente immaginare nello stato d'isolamento anteriore.



\*

\* \*

### L'evoluzione delle strategie di sviluppo

Quando cerchiamo di situare le strategie attuali nel corso dell'evoluzione, ci accorgiamo chiaramente che i piani regionali successivi vanno sempre nel senso di una considerazione sempre più precisa dei fattori umani dello sviluppo.

Partiti da un obiettivo di creazione d'impiego, i primi piani hanno cercato soluzioni tecniche legate agli impianti industriali.

L'intervento della scienza economica ha arricchito le strategie, diversificandole al livello dei settori secondario e terziario, e mettendo in rilievo l'importanza delle funzioni superiori (centri di ricerca, ecc...).

La reazione dell'ambiente locale, stimolato dai primi impianti industriali, ha reso allora possibile una politica di promozione interna a base di formazione - che forse non era tanto facile al primo stadio.

Questo intervento dell'iniziativa interna ha condotto a scoprire di nuovo le virtù e le possibilità delle piccole città un cui i nuovi progetti si manifestavano. Ha provocato anche un nuovo afflusso d'investimenti nell'industria alimentare a contatto diretto coll'ambiente rurale che si è trovato così stimolato a sua volta.

L'ultima tappa dell'evoluzione in corso si è manifestata, in molte regioni, intorno agli anni 70. Ha portato ad interrogarsi sulle difficoltà provate per trattenere i giovani più qualificati, formati recentemente dalle regioni. Infatti l'avvenire del processo di sviluppo, il diversificarsi delle industrie e l'appello alle tecniche avanzate dipendevano da essi. Ci si è accorti allora che i giovani ed i più qualificati fra di essi erano anche i più sensibili al ritardo degli impianti sociali e socio-culturali caratteristico delle regioni meno sviluppate.

Così si è arrivati a porre gli impianti sociali in testa della strategia dei piani di sviluppo (il che non si poteva immaginare 20 anni prima). Nel corso della relazione fatta al Comitato Permanente delle Regioni Periferiche Marittime a Cagliari, il 29 marzo 1974, il Signore GIANOGLIO ha spiegato perfettamente la svolta della pianificazione regionale in favore della priorità degli impianti sociali :

"La fede nel miraggio industriale aveva distolto l'attenzione dei responsabili da molti altri problemi, quali per esempio il servizio sociale."

"Questo veniva visto come un genere di lusso che solo i paesi ricchi possono permettersi ; noi siamo poveri, si diceva, e tutte le nostre risorse vanno finalizzate all'obiettivo principale dell'occupazione..."

"L'emarginazione di grande parte della Sardegna dal processo di sviluppo, determinata da una simile politica di intervento, produsse a lungo andare vigorose proteste."

"Si contestò la fede nell'industria come unica prospettiva produttiva capace di creare sviluppo ; si negò la logica dei poli di sviluppo ; si cominciò a vedere il servizio sociale non già solo come un lusso per paesi ricchi ma una necessità dei paesi poveri ed una condizione senza la quale nessuno sviluppo è su questi possibile".

"Il Quinto programma esecutivo...recepisse tale dibattito nei suoi tre indirizzi fondamentali :

- riabilitazione del ruolo dell'agricoltura ;
- riequilibrio territoriale ;
- ruolo dei servizi sociali come interventi funzionali allo sviluppo".

E' molto sorprendente che le stesse considerazioni, concernente la "strategia sociale" si ritrovano in modo chiaro nei piani recenti della Norvegia del Nord, del North-Jutland, del South-West inglese, della Bretagna, della Galizia e, si capisce, delle regioni del Mezzogiorno.

Lo scivolamento della pianificazione delle regioni periferiche in ritardo verso un obiettivo prioritario di qualità della vita spiega anche la ri-definizione della politica del litorale in molte regioni.

## CAPITOLO VII - LA SISTEMAZIONE DEL LITORALE

### E LA QUALITÀ DELLA VITA

La presenza del litorale costituisce il grande vantaggio delle regioni periferiche marittime. I piani di sviluppo di queste regioni ne hanno sempre tenuto conto. Però, qui ancora, l'esame dei piani recenti mette in luce un'evoluzione caratteristica delle strategie regionali.

Per molto tempo, la posizione marittima è stata considerata come un fattore di sviluppo economico fondato su tre opzioni principali :

- la pesca e le attività situate a valle : commercializzazione, conservazione, trasformazione, ecc... ;
- il traffico portuario e l'impianto d'industrie pesanti litorali, capaci di avviare un processo di sviluppo paragonabile a quello di cui avevano beneficiato le grandi regioni miniere nel secolo scorso ;
- lo sviluppo del turismo, segnatamente coll'impianto di complexe da grande capacità, in siti scelti.

Da qualche anno, si manifestano due nuove opzioni che sono la conseguenza dell'urbanizzazione del continente europeo e di quel che ne risulta.

- Una concerne la preservazione dei siti e dell'ambiente naturale, sempre più minacciati dall'urbanizzazione selvaggia e dall'inquinamento ;
- L'altra concerne una nuova forma dell'urbanizzazione litorale. Essa necessita qualche spiegazione.

Si pensa infatti che l'utilizzazione delle attrattive residenziali del litorale non deve più concepirsi nella sola prospettiva del turismo stagionale, ma anche nella prospettiva di una residenza permanente. In altre parole, di fronte allo scacco sempre più evidente della civiltà urbana in molte regioni continentali, certe regioni litorali fanno una scommessa sulla qualità della vita nelle regioni marittime. Tale scommessa deve diventare un fattore di localizzazione delle attività, soprattutto delle attività avanzate che comandano i meccanismi dello sviluppo (lavorare nel paese delle vacanze...).

Così si è arrivati progressivamente a passare da una strategia di ricupero economico (difensiva) ad una strategia "offensiva" che mira a terminare il superamento delle regioni oggi più sviluppate. Sola la prospettiva della parte crescente del mare nella nostra civiltà permette una simile ambizione.

Senza essere incompatibili tra di esse, le cinque opzioni principali d'utilizzazione del litorale pongono però un problema di scelta che non può risolversi senza uno schema conduttore di sistemazione. E' dunque venuto il momento di rivolgere la nostra attenzione sui problemi di destinazione del litorale tra le varie opzioni.

Nel quadro dell'inchiesta sui piani regionali, ci siamo sforzati di conoscere, per sommi capi, la destinazione presente e futura della fascia litorale. Il mezzo usato è stato una tavola - che figura allegata al questionario, alla fine di questa relazione. Nove regioni hanno riempito questa tavola, il che permette di farsi una prima idea sull'evoluzione in corso e che porta su circa 10 000 km di litorale.

D'altronde l'inchiesta ha permesso di scoprire le prime tendenze di una nuova politica del litorale nei piani regionali. Occorre fermarsi su questi due punti.

#### 1 - La destinazione della fascia litorale

La prima conclusione dell'inchiesta su questo punto è negativa. Sembra che, nella maggior parte delle regioni, la conoscenza delle diverse destinazioni del litorale, in percentuale del lineare di costa, non costituisca ancora un elemento illuminante dei piani regionali. Questo necessita tanto più riflessione quanto gli elementi raccolti presso 9 regioni si rivelano piuttosto allarmanti per l'evoluzione futura.

Questi elementi riguardano prima la destinazione attuale del litorale sviluppato delle regioni seguenti : Scotland, South-West, Mid-West, Bretagna, Poitou-Charentes, Basilicata, Galizia, Norte (Spagna), Norte (Portogallo) ; tutto sommato dunque, quasi 10 000 km di costa (tre volte più se si tiene conto delle frastagliature reali, anche senza entrare nei particolari). Se riteniamo dunque questa base di 10 000 km lineari, si trovano oggi :

- 6 700 km allo stato naturale
- 1 200 km semi-urbanizzati
- 1 200 km urbanizzati
- 500 km industrializzati più o meno completamente
- 400 km di destinazioni diverse.

Anche approssimativa, questa tavola dà un'idea dell'utilizzazione attuale del litorale europeo, grazie a un sondaggio empirico.

Se paragoniamo la preservazione dello stato naturale nelle diverse regioni analizzate, constatiamo delle differenze abbastanza forti :

Scotland	87,7 %	Basilicata	88,0 %
South-West	84,0 %	Galizia (Nord)	65,0 %
Mid-West	94,0 %	Galizia (Ovest)	20,0 %
Bretagna	52,0 %	Norte (Spagna)	20,0 %
Poitou-Charentes	79,0 %	Portogallo	20,0 %

Dobbiamo notare da una parte che la regione Norte del Portogallo ha dato le cifre per l'insieme del litorale portoghese : il che permette di allargare la base del sondaggio. D'altra parte, la Galizia ha dato indicazioni distinte per le coste Nord e Ovest ; il che permette ravvicinamenti significativi : al di fuori della costa Nord della Galizia (che si apparenta col litorale brettone) le altre coste, di tipo più meridionale, sono molto colpite dal fenomeno di semi-urbanizzazione. Lo stesso fenomeno sarebbe probabilmente notato se il sondaggio fosse esteso ad altre regioni mediterranee.

In modo generale, più si risale verso Nord, più lo stato naturale del litorale si trova preservato (fatto confermato dalle indicazioni generali date d'altro canto dalle regioni che non hanno valutato in cifre la destinazione del litorale). Si capisce che esistono delle eccezioni importanti nelle vicinanze delle regioni di forte densità urbana, ma l'inchiesta sembra confermare che il litorale della periferia Sud dell'Europa si trova molto più minacciato, nell'insieme, del litorale delle regioni periferiche del Nord, per via di una urbanizzazione parziale molto più avanzata. Sembra trovarsi la Bretagna in una situazione intermedia che si spiega dalle numerose costruzioni sparse, realizzate dopo la guerra, insieme come residenze secondarie della regione parigina e come luoghi di riposo per Brettoni di origine.

Ma quel che pare più allarmante, sono le indicazioni parziali raccolte sull'evoluzione e sulle previsioni, quali le vedono i responsabili della pianificazione regionale. Secondo tali previsioni, la parte del litorale rimasta allo stato naturale deve perdere circa il 10 % nel corso del prossimo decennio. La stessa valutazione, approssimativamente, viene fatta nel Mid-West Irlanda, in Bretagne, in Poitou-Charentes, nella Basilicata e nel Nord della Spagna. Benchè il sondaggio porti qui su pochissime regioni, la coincidenza delle previsioni appare sorprendente. Infatti, se la parte del litorale rimasta allo stato naturale doveva diminuire di circa 1 %/anno, la situazione sarebbe prestissimo catastrofica nelle regioni meridionali (dato l'anticipo del fenomeno in quest'ultime) e sarebbe presto preoccupante nelle regioni periferiche del Nord, però meglio preservate nell'insieme.

Il problema non è del resto di rifiutare l'evoluzione, ma di sapere se il litorale -di cui il valore di vantaggio strategico è chiamato ad aumentare in modo considerevole- non stia per trovarsi impegnato o compromesso prima di aver potuto avere in pieno la sua parte (com'è già il caso per il litorale delle regioni industrializzate del Nord-Ovest dell'Europa). Il vero problema è dunque di anticipare abbastanza sui bisogni futuri, per dare ad ognuna delle cinque opzioni-tipo : pesca, industria, turismo, urbanizzazione originale e natura, la massima fortuna. Infatti l'utilizzazione coordinata di queste cinque opzioni, il contrasto tra di esse, permetteranno forse alle regioni periferiche marittime dell'Europa d'invertire a loro vantaggio la tendenza generale dell'evoluzione, nei rapporti di forza tra il centro e la periferia dell'Europa.

Un certo numero di piani regionali si dedicano già alla ricerca di questa nuova strategia.

## 2 - Le nuove politiche del litorale

Queste appaiono più o meno precisamente nei piani regionali.

- |                    |   |
|--------------------|---|
| North-Jutland      | - Definizione delle zone di costruzioni nuove e lotta anti-inquinamento.  |
| Schleswig-Holstein | - Preservazione del litorale come zona per il tempo libero.   |
| Scotland           | - Classificazione del litorale in due categorie (zone d'industrializzazione e zone per il tempo libero).                                      |
| Wales              | - Preservazione di vasti parchi nazionali litorali.   |
| South-West         | - Preservazione autoritaria delle distese selvagge.   |
| West (Irlanda)     | - Lotta contro l'urbanizzazione selvaggia e conciliazione tra la preservazione dell'ambiente e lo sviluppo delle attività (pesca, industria). |
| Mid-West (Irlanda) | - Impiego della baia di Shannon per l'industria e della costa marittima per il turismo e la qualità dell'ambiente.                            |

- Bretagna - Obiettivo di preservazione di un terzo della costa allo stato naturale.
- Paesi della Loira - Conciliazione dell'industria pesante collo sviluppo delle grandi stazioni litorali (La Baule, ecc...).
- Poitou-Charentes - Riserve di siti per impianti turistici futuri, da conciliare cogli obiettivi tradizionali (impianti d'industrie pesanti e ostricoltura).
- Marche - Lotta contro lo sviluppo urbano anarchico del litorale e le sue conseguenze sull'ecologia.
- Puglia - Risolvere i problemi d'inquinamento posti dall'urbanizzazione litorale e dall'industria pesante.
- Sicilia - Problemi paragonabili a quelli della regione Puglia. Vicinanza di vaste zone industriali e di siti turistici eccezionali.
- Sardegna - Divieto di costruire a meno di 600 m del litorale nell'attesa di un piano complessivo del litorale (turismo + industria + urbanizzazione).
- Basilicata - Piano di sfruttamento turistico del litorale oggi preservato.
- Galicia - conciliazione dei progetti d'industria pesante collo sfruttamento residenziale della costa.
- Norte (Spagna) - Piano regionale di protezione dei siti applicato alla costa (conciliazione coll'urbanizzazione precedente e l'impianto di parecchie centrali nucleari).
- Norte (Portogallo) - Tentativi per vincere l'inquinamento industriale e urbano e preservare i siti, nell'attesa di uno schema di sistemazione del litorale.
- North Norvegia) - Conciliazione tra le esigenze dello sfruttamento del petrolio off-shore e quelle della pesca (litorale praticamente intatto fin adesso).

Tutte queste preoccupazioni che si manifestano più o meno fortemente nei piani regionali, segnano il passaggio da una situazione di liberalismo, a volte eccessivo, ad una politica di regolamentazione, di protezione e di delimitazione di zone.

Quali sono le idee direttrici che risultano da questa politica in corso di elaborazione ? Possiamo ricordarne tre :

- la lotta contro l'inquinamento,
- la preservazione del paesaggio,
- la sistemazione in profondità.

#### A - La lotta contro l'inquinamento

Le preoccupazioni in questo campo sono molto variabili da una regione all'altra. Certe sollevano il problema delle falde d'idrocarburo di origine marina. Altre si preoccupano soprattutto dell'inquinamento di origine urbana, altre dei rifiuti delle officine. La protezione delle zone da pesca appare prioritaria in certi casi.

Regolamentazioni impellenti si mettono progressivamente in posto, ma l'applicazione non è sempre facile e l'impressione prevale che la lotta contro l'inquinamento comincia solo adesso, e forse senza essere abbastanza sostenuta dalla pubblica opinione.

Uno dei mezzi di lotta progettato, per preservare l'avvenire, risiede molto spesso nella delimitazione in zone dei siti possibili per l'urbanizzazione e per l'industria. La lotta contro l'inquinamento e la protezione dell'ambiente naturale sembrano così confondersi in parte.

L'inchiesta rivela almeno la necessità di adottare dei tipi d'inquinamento paragonabili per tutta l'Europa, se si vuole veramente vederci chiaro. La recente decisione presa dal Consiglio dei Ministri dei Nove risponde rigorosamente a tale necessità.

#### B - La preservazione dei paesaggi e la politica dei contrasti

Dopo un lungo periodo di relativa libertà e d'urbanizzazione selvaggia del litorale, quasi tutte le regioni fanno assegnamento su una volontà di limitazione dei siti costruibili.

La tendenza alla delimitazione di zone si sviluppa in molte regioni. Vengono destinate certe frazioni della costa allo sviluppo portuario e industriale, altre frazioni alla costruzione di future stazioni balneari ; ma le regioni si preoccupano sempre più di preservare siti naturali (parchi nazionali, riserve naturali, classificazione di siti, ecc...).

La filosofia che emana dai piani regionali è di evitare la mescolanza delle destinazioni in uno stesso luogo, di evitare l'uniformazione monotona e di caratterizzare meglio i siti. Si tende così progressivamente ad una politica dei contrasti. Si cerca di valorizzare l'insieme del litorale colla più grande diversificazione dei tipi : industriale, turistico, urbano e naturale.



Il gran nemico di tale politica è quel che gli esperti chiamano il "mitage" ("tarmataggio") : la zona semi-urbanizzata tende a stendersi lungo il litorale (costruzioni individuali sulle dune, le scogliere e nelle foreste litorali). Si combatte questo fenomeno con divieti di costruire, talvolta legati alla distanza dal mare. Lo si combatte anche colla delimitazione di zone che raggruppa le costruzioni individuali intorno alle città e ai villaggi esistenti, o in città nuove e villaggi nuovi. Ma la chiave di questa azione risiede nella politica fondiaria, di cui dobbiamo riconoscere che è ancora disadatta in molti paesi, per affrontare la pressione dei costruttori.

### C - La sistemazione del litorale in profondità

Quali siano i mezzi usati per lottare contro il deterioramento del litorale, appare che, in molte regioni, la pressione dei bisogni è troppo forte lungo il lineare di costa. Questa pressione si applica su qualche centinaio di metri a partire dalla riva, e rende impossibile ogni sistemazione nazionale ulteriore.

Perciò la sistemazione del litorale in profondità è la nuova tendenza che sembra manifestarsi in parecchie regioni. Lo osserviamo in particolare in Scozia (l'industrializzazione nuova dovrà occupare il minimo di facciata marittima e stendersi verso l'interno del paese), nel South-West, In Bretagna come nel Poitou-Charentes (le nuove direttive nazionali della D.A.T.A.R. vanno in questo senso).

In che consiste tale politica ? A sistemare lungo il litorale una fascia di territorio molto più larga che nel passato. Si evitano evidentemente le strade che costeggiano il litorale ; si limitano gl'impianti lungo la costa ; si respingono più lontano verso l'interno tutte le attività che non hanno veramente bisogno della prossimità immediata dell'acqua ; infine s'inseriscono nella prospettiva di sistemazione i centri urbani ed i centri d'attrattiva situati all'interno (cercando quanto possibile di rianimarli in questo modo).

Una delle conseguenze di questo schema è di limitare il rialzo dei prezzi dei terreni in riva al mare (e perfino di far ribassare il prezzo di questi terreni) il che facilita la padronanza del problema fondiario dalle collettività pubbliche, permettendo loro segnatamente di comprare i siti da preservare.

\*

\* \*

Malgrado l'importanza crescente data alla sistemazione del litorale nei piani regionali, possiamo chiederci se i mezzi siano sufficienti per assicurare l'avvenire. Infatti la pressione dei bisogni delle regioni continentali aumenta ogni anno lungo il litorale. Si aggiunge ai bisogni delle regioni litorali ma queste ultime devono sole affrontare il problema del costo degli acquisti di terreni nell'interesse pubblico e il problema delle infrastrutture. C'è qui una situazione sempre più squilibrata che richiede provvedimenti nazionali e perfino europei.

Man mano si sviluppano l'urbanizzazione del continente e la sua crescita demografica, il litorale diventa un bene prezioso da preservare ad ogni costo, in vista dei bisogni ulteriori. La sua preservazione e la sua sistemazione dipendono da una migliore ripartizione dei carichi -tra le collettività locali e regionali da una parte, -e le collettività nazionali ed europee d'altra parte. Non appare normale lasciare alle sole regioni marittime il carico di un bene nazionale ed internazionale sempre più costoso. L'insieme della collettività, nazionale ed europea, deve pagare per salvare il litorale e per sistemarlo.

Sarà una delle conclusioni essenziali di questo studio sulla parte del litorale nelle strategie di sviluppo delle regioni periferiche marittime. Il vantaggio considerevole che possiedono queste regioni deve contribuire ad equilibrare l'economia europea e a migliorare la qualità della vita offerta alle popolazioni dell'Europa. Ma sarebbe inutile nascondersi che l'attuazione di tale scommessa nei prossimi decenni dipendesse di una mutazione radicale nella scala dei mezzi usati. L'Europa deve preoccuparsi fin ora del suo litorale, come si preoccupa dei suoi bisogni futuri in acqua, in materie prime e in energia.

## CONCLUSIONE DELLA IIa PARTE

Una delle originalità osservate in ogni piano delle regioni periferiche marittime risiede nel dosaggio, sempre difficile, tra i diversi fattori di sviluppo, secondo la loro origine :

- fattori di origine esterna alla regione e che provengono sia dall'economia continentale, sia dall'economia marittima ;
- fattori di origine interna legati allo sfruttamento delle risorse naturali, alla formazione professionale, all'organizzazione dei rapporti intersettoriali o interurbani, al miglioramento della qualità della vita, ecc...

Si tratti della politica dei trasporti, dell'industrializzazione, della sistemazione del litorale, riesce sempre difficile misurare la parte da riservare agli investimenti che favoriscono l'influenza dei fattori esterni e la parte da riservare agli investimenti che mettono in valore le forze virtuali possedute dalla regione :

- priorità agli assi di trasporti verso l'esterno, o priorità ai collegamenti interni ?
- priorità agli impianti d'industrie esterne o priorità alla promozione d'impresе locali ?
- priorità alle industrie pesanti marittime, o priorità allo sfruttamento turistico o residenziale del litorale ?

Tutte le strategie si sforzano di conciliare più o meno le diverse opzioni. Ma capita un momento in cui occorre fare scelte prioritarie : il momento in cui si definisce il bilancio preventivo del piano regionale. In questo momento non è più possibile far tutto in una volta.

La riuscita della strategia, nelle regioni periferiche marittime, dipende dunque molto dal dosaggio ottimale tra i fattori esterni o interni, dosaggio che varia nel tempo, in funzione dei risultati anteriori e dello stadio di sviluppo.

Il problema del dosaggio non si pone del resto negli stessi termini per le regioni industriali del centro dell'Europa, e ciò per una ragione semplicissima : in queste regioni, i fattori esterni operano naturalmente. La convergenza e l'incrociarsi dei flussi economici fanno sì che le economie delle regioni esterne esercitano una pressione stimolante sui fattori interni dello sviluppo regionale ; tanto che i fattori esterni e interni si completano in modo automatico, tanto da confondersi. In queste

regioni, gl'investimenti pubblici accompagnano il processo di sviluppo ; a volte perfino lo ricuperano.

Nelle regioni periferiche, invece, gl'investimenti del piano vengono realizzati spessissimo da un'anticipazione sul processo di sviluppo, come fattori d'incitamento alla crescita che è ancora solo una ipotesi. Non si sa ancora se i flussi economici si svilupperanno, e come si distribuiranno sulla carta.

Donde il difficile dibattito sulla concentrazione o lo scaglionamento degli investimenti all'interno delle regioni periferiche. Tale dibattito è, infatti, legato al precedente. Le strategie basate principalmente sull'apporto esterno conducono implicitamente ad una certa concentrazione geografica degli sforzi, su poli o su siti scelti in anticipo. Invece, le strategie basate soprattutto sulla promozione dei fattori interni, sullo sfruttamento delle risorse regionali e sulla promozione dell'iniziativa locale, portano in genere ad una distribuzione geografica più sciolta, attenta alle molteplici virtualità che si scoprono di qua e di là.

\*

\* \*

Secondo le osservazioni fatte sui piani regionali, la priorità data a tale o tale opzione sembra dipendere, almeno in parte, dallo stadio di sviluppo della regione.

Sembra, fatte le debite riserve, che l'appello ai fattori esterni ed alla concentrazione degli obiettivi, si osservi al primo stadio del processo di sviluppo (o di recupero).

In un secondo stadio della pianificazione regionale, si tende a reagire contro certi eccessi della strategia precedente : si allargano gl'impatti dello sviluppo e si fa appello di più all'iniziativa locale, con tanta più facilità quanto l'aiuto concesso alle imprese esterne abbia un effetto molto stimolante sull'iniziativa delle imprese interne (le loro proteste contro i vantaggi concessi ai nuovi venuti costituiscono solo il lato negativo della loro reazione).

Infine sembrerebbe, sempre osservando le strategie regionali che esistesse un terzo stadio di sviluppo che porterebbe la pianificazione a tornare ad una certa concentrazione degli investimenti pubblici, per attirare di nuovo l'investimento privato esterno. Ma, a questo stadio, si fa affidamento all'attrattiva naturale della regione che possiede già un ambiente più favorevole al successo delle imprese. Si tende a contare di più sull'attrezzatura pubblica, piuttosto che sull'incitamento diretto all'impresa.

La scelta principale tra i fattori esterno ed interno dipende anche dal grado di omogeneità della regione e della sua evoluzione. Se si verificheranno forti disparità interne (zone forti e zone deboli all'interno della regione) la strategia regionale avrà più tendenza a decongestionare le zone forti e a rendere la regione più omogenea. Invece, se la regione non avrà punti forti, veri punti d'appoggio interni, l'appello ai fattori esterni sarà la chiave indispensabile, almeno per avviare il processo di sviluppo. Ciò porta in modo necessario a creare, per un tempo, delle disparità all'interno della regione (ci si sforzerà poi di riassorbire queste disparità in uno stadio ulteriore, per una migliore ripartizione delle attrezzature, e per la promozione dell'iniziativa privata locale). Infatti, il grado d'omogeneità della regione dipende dunque in parte dallo stadio di sviluppo e, si capisce, dalla strategia applicata.

Tenuto conto di quanto precede, possiamo dunque ammettere che esistano tre stadi principali della strategia studiata nei piani delle regioni periferiche marittime :

- Il primo stadio sarebbe quello delle regioni d'agricoltura francamente dominante (40 a 50 % della popolazione attiva). A questo stadio tutto viene concentrato sull'industrializzazione e l'appello ai fattori esterni appare dominante ;
- Il secondo stadio sarebbe quello delle regioni che possiedono le prime basi dello sviluppo industriale (20 a 30 % di attivi nell'agricoltura). L'industria, già esistente, ha bisogno, per svilupparsi, di un rinforzamento del settore terziario (Università, centri di ricerca, centri di trattamento dell'informazione, ecc...). Tali servizi sono infatti indispensabili alla compiutezza delle funzioni di comando (sedi sociali o direzione degli stabilimenti) che condizionano una reale espansione dell'industria soprattutto di origine locale ;
- Il terzo stadio sarebbe quello delle regioni già più fortemente industrializzate e "terziarizzate" (dunque molto più urbanizzate). Le preoccupazioni sociali di ambiente, di qualità dello sviluppo, ecc... diventano allora molto sensibili, tanto da situarsi talvolta in testa dei fattori di sviluppo presi in considerazione nella strategia. La "riconcentrazione" geografica degli obiettivi corrisponde, in parte, alla necessità di una delimitazione delle zone, dato che il problema dell'occupazione dello spazio comincia a presentarsi in modo serio.

Si capisce che tutto questo non si deve troppo ridurre a sistema. In tutti i piani regionali studiati troviamo una tendenza dominante della strategia che la situa piuttosto al primo stadio, o al secondo, o al terzo. Ma, in pratica, le regioni non aspettano generalmente di essere arrivate al secondo stadio per preoccuparsi dello sviluppo terziario ; come non aspettano di essere al terzo stadio per preoccuparsi della delimitazione delle zone e dell'ambiente.

Da molti anni già, le diverse strategie regionali s'influenzano scambievolmente. C'è una evoluzione del pensiero e della strategia regionali che si effettua sul piano internazionale. Sarà probabilmente questa evoluzione ad aver portato quasi tutti i paesi a dare un posto sempre più importante ai fattori qualitativi dello sviluppo, i più durevoli, e tra di essi ai fattori sociali dai quali dipende la qualità della vita.

Tanto che dopo aver cercato di varcare i diversi stadi dello sviluppo, dal settore primario al secondario e al terziario sempre più evoluto, le strategie di sviluppo regionale hanno tutte una tendenza man mano più precisa, ormai, a bruciare le tappe e a situarsi, fin dall'inizio, nella posizione in cui si troveranno dopo lo sviluppo. Il che porta ad un'anticipazione sull'uso selettivo dello spazio, ed è una buona cosa ; sarà forse il mezzo per evitare errori passati che hanno ipotecato, in anticipo, la qualità dello sviluppo allo stadio ulteriore. Il rifiuto sempre più frequente di certi impianti industriali inquinanti (utili o no ?) in regioni però poco sviluppate, rivela bene questa nuova esigenza delle popolazioni e degli eletti - di cui la strategia regionale è oggi costretta di tener conto.

Insomma, tutto questo spiega perchè, nei piani delle regioni periferiche marittime, la funzione del litorale non abbia mai cessato di crescere, diversificandosi. E' una delle ragioni fondamentali del ravvicinamento osservato tra queste regioni, e del lavoro di ricerca realizzato in comune, in seno alla Conferenza. Il mare rimane il garante più sicuro della loro riuscita - da cui dipende anche la costruzione di una Europa più equilibrata e più umana.

\*

\* \*

Tenuto conto di questa evoluzione costante della strategia dei piani regionali, il bilancio dei risultati ottenuti è straordinariamente difficile da realizzare. Inoltre, la mancanza di statistiche regionali recenti, paragonabili da un paese all'altro, si fa crudelmente sentire. Infine il giudizio che possiamo portare rimane prematuro (rispetto agli obiettivi a lungo termine) e aleatorio (a breve scadenza) tenuto conto della congiuntura.

Rispetto agli obiettivi demografici, sembra che si sia registrato un certo miglioramento, nel corso dei 10 ultimi anni, in molte regioni periferiche. Si è verificato, specialmente, un miglioramento quasi generale della bilancia migratoria (del resto poco importante nelle regioni del Mezzogiorno). Il senso dell'evoluzione si è perfino invertito nel North-Jutland, in Bretagna, nei Paesi della Loira e nel Poitou-Charentes, intorno agli anni 70. Ma dobbiamo ricordare le riserve espresse nel capitolo I (concernente segnatamente l'invecchiamento della popolazione e l'abbassamento del tasso di fecondità in molte regioni colpite dall'emigrazione precedente).

Rispetto agli obiettivi di struttura economica, sembra anche che le regioni periferiche abbiano effettuato un certo riassetto, a paragone delle regioni più sviluppate del centro dell'Europa: diminuzione proporzionalmente più rapida del settore agricolo, ed aumento relativamente più rapido dei due altri settori: secondario e terziario.

Così le strutture si ravvicinano in apparenza, ma a quale livello relativo? Il peso industriale del centro dell'Europa rimane opprimente rispetto a quello della periferia, e soprattutto nei rami-chiavi come la costruzione meccanica (questa si è pochissimo sviluppata nelle zone più periferiche, anche quando si erano impiantate industrie metallurgiche).

Lo stesso in quel che concerne gli impianti di attività terziarie motrici; i risultati sembrano modesti, tenuto conto della concentrazione esistente nelle grandi metropoli europee.

Rispetto agli obiettivi di recupero della produzione regionale e del livello di vita, i risultati sono ancora meno evidenti. Gli studi recenti della Comunità Europea, tendono a dimostrare che gli scarti tra le regioni sviluppate del centro dell'Europa e le regioni della periferia, sono rimasti praticamente gli stessi tra il 1958 ed il 1972. Certo, il fatto che questi scarti non si siano accresciuti, malgrado il fortissimo tasso di sviluppo delle regioni centrali durante lo stesso periodo, può esser considerato, in sé, come un risultato. Esso dimostra, infatti, che le regioni periferiche sono entrate anch'esse nella via dello sviluppo. Ad esempio, il fatto che il reddito medio pro capite sia più che raddoppiato in 20 anni nel Mezzogiorno è un

risultato considerevole, tenuto conto della massa di popolazione in causa, e tenuto conto dell'evoluzione anteriore. Ma il reddito pro capite di un abitante del Sud rimane inferiore del 50 % rispetto al reddito di un abitante del Nord, nel 1971, come nel 1950. In modo generale, gli scarti misurati sul grafico N° 7 sono rimasti praticamente gli stessi, in quasi tutte le regioni.

Ora il vero obiettivo dei piani regionali è, in modo preciso, di ristabilire un equilibrio economico e sociale tra le regioni, insieme al livello nazionale e al livello europeo. La riduzione degli scarti di produttività e di livello di vita, quali appaiono sul grafico N° 7, costituisce dunque l'obiettivo fondamentale dei piani regionali. La sua attuazione implica la necessità di una accelerazione dello sviluppo relativo delle regioni periferiche.

Tenuto conto del valore delle strategie contenute nei piani regionali, dobbiamo dunque interrogarci adesso sul meccanismo della pianificazione regionale e sugli ostacoli che si oppongono al suo rendimento ottimale.



IIIa PARTE

PROBLEMI POSTI

DAI PIANI REGIONALI

INTRODUZIONE

CAPITOLO VIII - Meccanismi della pianificazione regionale

CAPITOLO IX - Contraddizioni profonde

CAPITOLO X - Conseguenze regionali del rallentarsi generale dell'economia

CONCLUSIONE DELLA IIIa PARTE

## INTRODUZIONE

La scarsità dei risultati ottenuti, fin adesso, rispetto agli obiettivi definiti nei piani regionali, induce ad interrogarsi sulle condizioni nelle quali funziona la pianificazione regionale.

La prima domanda porta sulle istituzioni. Mette in causa la definizione stessa della pianificazione regionale, ed il suo posto nella vita nazionale ed europea. Per risponderci, dobbiamo paragonare i meccanismi dell'elaborazione e dell'esecuzione dei piani regionali.

La seconda domanda risulta in parte dalla prima. Porta sulle contraddizioni osservate tra i tentativi di pianificazione regionale ed il gioco dei meccanismi e delle forze contrari, che spingono alla concentrazione dell'economia europea.

La terza domanda è legata all'attualità immediata. Porta sulle conseguenze della crisi attuale, per quel che concerne l'attuazione degli obiettivi contenuti nei piani regionali.

## CAPITOLO VIII - I MECCANISMI DELLA PIANIFICAZIONE REGIONALE

Nel corso dei precedenti capitoli, abbiamo usato le parole di piani regionali e di pianificazione regionale, per la comodità dell'esposto. Esiste effettivamente, in tutti i paesi considerati, una programmazione dello sviluppo delle regioni che è l'argomento di questo studio ; e le strategie esposte qui sopra risultano bene dall'idea di pianificazione regionale. A tal segno che il paragone di queste strategie può dare l'illusione che esista, in Europa, una certa unità della pianificazione regionale.

Ben diversa è la realtà. Fra i nove paesi considerati in questo studio, non ce ne sono due che presentano un sistema di pianificazione regionale identico. L'istituzione del piano regionale ha un'esistenza più o meno reale secondò i paesi. E' il riflesso profondo dell'organizzazione politica propria ad ogni Nazione. Viene influenzata dall'evoluzione storica del paese, dalla sua struttura geografica, economica, sociale. E' anche, in larga misura, il frutto delle circostanze politiche e delle successive decisioni dei Governi.

Però, i progressi dell'informazione, la moltiplicazione dei congressi o colloqui internazionali, l'influenza progressiva delle istituzioni europee, hanno fatto sì che, non solo il meccanismo della pianificazione regionale esiste adesso dappertutto, sotto una forma o sotto un'altra, ma che i metodi di pianificazione regionale tendono a poco a poco a ravvicinarsi gli uni agli altri, col frutto della mutua esperienza.

In gran parte del resto, grazie a questa evoluzione, è stato possibile paragonare le strategie regionali e trovare, aldilà delle frontiere, numerosi punti comuni. Anche nella prospettiva dell'evoluzione futura sarà particolarmente interessante paragonare, nel loro stato attuale, le istituzioni del piano regionale, quali funzionano nei diversi paesi. Benchè sia estremamente difficile un tale procedimento, esso è diventato indispensabile nella prospettiva della nuova politica regionale europea.

Si capisce che i risultati dell'inchiesta, per quanto concerne il meccanismo della pianificazione regionale, sono influenzati dalla preoccupazioni specifiche delle regioni periferiche.

Verranno presentati sotto tre voci :

- l'istituzione dei piani regionali,
- l'elaborazione dei piani regionali,
- l'attuazione dei piani regionali.

## 1 - L'istituzione dei piani regionali

Esiste proprio un piano regionale in tutte le regioni esaminate in questo studio ? A prima vista, la risposta sarebbe di no.

Esiste formalmente un documento che può esser considerato come costituendo un piano regionale nelle regioni tedesche, danesi, francesi, italiane e norvegese, oggetto di questo studio.

Esiste un complesso di programmi nazionali "regionalizzati" -di cui la somma costituisce una specie di programma regionale- nelle regioni di Gran-Bretagna e d'Irlanda.

Invece nelle regioni spagnuole e portoghesi esistono documenti molto approfonditi che si apparentano con un piano regionale ma che sono in realtà solo elementi della preparazione del piano nazionale.

Se ci riferiamo al concetto del piano, quale esiste al livello nazionale, in un certo numero di paesi, non esiste un vero piano regionale. Il piano nazionale è, infatti, la traduzione in obiettivi della volontà di una Nazione. Prende appoggio su una legge che costringe teoricamente lo Stato ad attuarlo. Non è lo stesso al livello regionale.

Salvo nelle regioni tedesche e italiane (che sono vere collettività pubbliche) il piano regionale non è l'espressione legale della volontà regionale. Esprime i desideri della regione. Presenta un carattere indicativo per i diversi gradi del potere (locale, regionale e nazionale). Anche nelle regioni tedesche e italiane, il piano regionale è il frutto di una concertazione -perfino di una negoziazione- tra i diversi livelli impegnati, poiché il livello regionale non ha, da se stesso, i mezzi di attuare il proprio piano (a differenza dello Stato nazionale).

In realtà, i piani o programmi votati dallo Stato o dalle collettività locali hanno una forza molto più grande di quella dei piani o programmi regionali. In modo generale, la pianificazione regionale ha un carattere essenzialmente indicativo. Rappresenta un tentativo approssimativo per conciliare gli obiettivi dello sviluppo nazionale e quelli dello sviluppo locale. E' il punto d'incontro degli altri centri di decisione, piuttosto che un centro di decisione.

Quel che rende anche la pianificazione regionale difficile da afferrare nella sua realtà è il fatto che essa si esprime, secondo il caso, nel lungo termine, nel medio termine o a breve scadenza. Non è diversa in ciò dalla pianificazione nazionale, ma solo in apparenza. Infatti, la parte degli obiettivi definiti a lungo termine (10-15 anni) è molto più grande nei piani regionali, che nei piani o programmi nazionali. Il che conferma il carattere più indicativo, più velleitario e più incerto del piano regionale, rispetto al piano nazionale.

Donde la tendenza a correggere gl'inconvenienti (o i rischi) delle prospettive a lungo termine, completandole da programmi precisi a breve scadenza (caso delle regioni italiane), o a breve-media scadenza (esempio : regione Norte nel Portogallo).

Donde anche la tendenza a rivedere sempre più frequentemente i piani (ogni tre anni nel Portogallo, ogni due anni nella Danimarca, ogni anno in Germania). Tanto che si arriva, nel caso delle regioni tedesche, ad una specie di piano a medio termine (4 anni) contrattato tra lo Stato e la regione, piano che "scivola" essendo riveduto, d'anno in anno.

A dispetto della sua mancanza d'unità, rispetto al piano nazionale o locale, a dispetto della sua dipendenza spesso troppo precisa rispetto ai programmi settoriali nazionali, a dispetto della sua troppo grande imprecisione nel tempo, la pianificazione regionale diventa però, progressivamente, una realtà.

Cos'è allora la pianificazione regionale, dal punto di vista istituzionale ? E' l'espressione scritta di una prospettiva comune, tra diversi livelli di collettività, prospettiva applicata al livello intermedio (tra lo Stato e le collettività locali). Tale espressione comune è un elemento nuovo della vita delle nazioni, ed anche della vita locale. Costringe la Nazione a tener più conto delle molteplici realtà della base ; costringe le collettività locali ad allargare le loro prospettive.

Ad uno stadio più avanzato -in pratica raggiunto solo dalle "regioni-collettività"- il piano regionale diventa l'espressione di una volontà comune tra i diversi livelli della vita nazionale. Diventa anche, di più, un impegno (elemento che manca quando la regione è un semplice grado amministrativo o un semplice grado di concertazione, col quale lo Stato non ha da "trattare".)

Tra questi due stadi, esistono situazioni intermedie. Sarà il caso segnatamente quando il piano regionale viene incorporato complessivamente all'interno del piano nazionale (regionalizzazione del piano che presuppone adattamenti). Il piano nazionale conferisce allora al piano regionale la forza legale e operativa che non avrebbe avuto da se stesso, in assenza di una collettività territoriale regionale.

Le risposte all'inchiesta sembrano manifestare che, in ogni paese, si evolve in modo progressivo, dal primo stadio istituzionale della pianificazione regionale verso il più avanzato. Possiamo perfino dire che, in molti casi, i piani o programmi regionali successivi segnano tappe del rinforzamento della personalità regionale.

L'esempio francese è caratteristico sotto questo aspetto. Il primo stadio della pianificazione regionale (a partire dal 1955) ha avuto come interlocutori i comitati di espansione, semplici associazioni riconosciute dallo Stato. A questo stadio, il piano non aveva nessuna forza operatoria amministrativa e nessuna presa sui meccanismi finanziari dello Stato. Era una semplice prospettiva preparata dalla Regione e accettata dalla Nazione. Allo stadio ulteriore, lo Stato ha creato delle Commissioni amministrative regionali (CODER), e il piano regionale è diventato una "parte operatoria" del V° Piano, poi un "programma regionale di sviluppo e di sistemazione", nel quadro del VI° Piano. La messa in opera degli "Stabilimenti Pubblici Regionali", nel 1974, ha condotto lo Stato a prevedere una più grande autonomia del Piano Regionale, nel quadro del VII° Piano in preparazione (1975-1980) e la partecipazione dell'imposta regionale al finanziamento (in una proporzione ancora molto scarsa del resto). Ci si avvicina così, a tappe, al piano regionale autenticamente "concertato" tra lo Stato e la Regione, la quale tende, molto progressivamente, a diventare una collettività territoriale, come in Germania o in Italia.

Nello stesso modo, in ogni paese, a stadi diversi, il grado regionale di pianificazione tende a prendere maggior peso, man mano la programmazione nazionale dà maggiore importanza ai piani regionali. Si passa allora, a tappe, dai piani-prospettive a lungo termine ai piani-programmi a breve-media scadenza, che diventano operatori. Nello stesso tempo, i programmi settoriali nazionali vengono completati da una programmazione regionale complessiva che segna la vera nascita del piano regionale.

Però, quel che dà in fin dei conti più forza all'istituzione del piano regionale è il grado di partecipazione delle collettività "sub-regionali", perfino del pubblico in certi casi, ai lavori del Piano.

Si verifica infatti che, in ogni paese o quasi, i primi piani regionali sono stati elaborati dalle istituzioni regionali (e nazionali) con un minimo di consultazione delle collettività di base. La consultazione veniva effettuata nel seno stesso dell'istituzione regionale, all'interno della quale erano invitati rappresentanti delle collettività di base, molto spesso a titolo personale.

Man mano si afferma l'istituzione regionale le collettività "sub-regionali" vengono consultate in forma ufficiale. Il che costituisce infatti un criterio importante dell'affermarsi del piano regionale e del grado regionale in quanto istituzione.

In certi casi, del resto eccezionali, il pubblico stesso viene associato alla preparazione del piano. A titolo d'esempio, possiamo citare il meccanismo istituito dalla legge danese del 13 giugno 1973, e che prevede le tappe seguenti dell'elaborazione dei nuovi piani regionali :

1. Il Consiglio Regionale informa le collettività locali delle grandi linee della preparazione del Piano ;
2. Le collettività locali preparano i propri progetti riguardo all'utilizzazione del territorio ;
3. Il Consiglio Regionale delibera sui progetti delle collettività locali e prepara le opzioni del programma regionale ;
4. Le opzioni del programma regionale vengono messe in consultazione pubblica. Ogni cittadino ha sei mesi a sua disposizione per far valere le sue eventuali osservazioni ;
5. Il Consiglio Regionale riprende contatto poi colle collettività locali e fissa il programma regionale definitivo ;
6. Il programma regionale è reso pubblico e mandato al Governo per esame e approvazione ;
7. Il Governo può procedere ad adattamenti per rendere il programma regionale compatibile cogli obiettivi nazionali ;
8. Il programma regionale viene riconsiderato in comune ogni due anni (analogia colla pratica del piano "scivolante" istituito in Germania).

Questo procedimento danese segna una tappa importante, insieme della regionalizzazione e della democratizzazione dei piani regionali. Benchè il Consiglio Regionale abbia solo una parte consultiva, è già chiamato ad avere, infatti, una parte essenziale d'articolazione tra lo Stato, le collettività locali e l'opinione pubblica.

L'esempio della Danimarca illustra bene l'evoluzione in corso, che si manifesta più o meno presto in ogni paese, e che fa della pianificazione regionale un fattore di mutazione istituzionali.

Se tentiamo di schematizzare, possiamo dire che queste mutazioni tendono a riavvicinare tre tipi di situazioni - con tutte le sfumature da portare ad una tale classifica :

- caso dei paesi da struttura federale (Germania)

I tre livelli del potere - nazionale, regionale, locale - si equilibrano. L'articolazione si fa al livello regionale (Land) e la tendenza va verso una coordinazione rinforzata del potere centrale ;

- caso dei paesi centralizzati con forti tradizioni di autonomia locale

(Gran-Bretagna, Irlanda e Paesi Scandinavi) :

Potere nazionale e potere locale si equilibrano. Il grado regionale fa fatica ad intromettersi fra di essi, anche quando esistono forti tradizioni storiche in favore del livello regionale (la parola "regionale" non conviene del resto in certi casi) ;

- caso dei paesi con forti tendenze centralizzatrici - antiche o recenti - e con deboli tradizioni di autonomia locale

(Francia, Italia, Spagna, Portogallo) :

In questi paesi, la regionalizzazione, più o meno acquisita, precede od accompagna il rinforzamento dell'autonomia locale che essa rende necessaria.



## 2 - L'elaborazione dei piani regionali

In ogni paese, la preparazione dei piani regionali si effettua secondo lo stesso procedimento, quale sia la forza operatoria del piano. Questo procedimento comporta due fasi principali : la diagnosi sulla situazione regionale e la fissazione degli obiettivi del piano.

### A - La diagnosi

In questa prima tappa del meccanismo di pianificazione, si osserva un' analogia sorprendente, perfino una similitudine tra tutti i piani regionali. I metodi di diagnosi sono molto paragonabili, ed esiste perfino un linguaggio internazionale che permette di paragonare le situazioni delle diverse regioni, dal punto di vista demografico (popolazione totale, evoluzione naturale, bilancia migratoria, ecc...) come dal punto di vista settoriale (parte dei settori primario, secondario, terziario e la loro evoluzione). Tanto che i piani regionali cominciano tutti pressappoco nello stesso modo.

Nondimeno i paragoni si rivelano più difficili quando si affronta l'analisi dei problemi specifici alle regioni marittime. Manca allora un arsenale di statistiche veramente adatte per scoprire questi problemi - e soprattutto per fare paragoni inter-regionali-. Si vede, ad esempio, che gl'impieghi della pesca marittima vengono censiti, in certi paesi, all'interno del settore primario - allorchè in altri paesi saranno classificati nel settore secondario. La definizione non è dappertutto la stessa (considerazione degl'impieghi a terra). Si vede allora che i mezzi d'indagine e di riferimento, che si sono imposti a poco a poco nei diversi paesi, sono stati concepiti per valutare i progressi economici degli spazi continentali ; e che le regioni marittime si sentono molto a disagio per situare i propri vantaggi, per far risaltare il "valore aggiunto" che esse portano alle economie continentali (economia dei porti, economia delle pesche marittime, economia del turismo, ecc...).

Fatta questa riserva, dobbiamo riconoscere che i metodi usati alla base dei piani regionali sono del tutto paragonabili, tra le diverse regioni europee : ciò che, del resto, facilita il paragone delle situazioni e delle strategie regionali.

## B - La scelta degli obiettivi

In questa seconda tappa dell'elaborazione dei piani regionali, le differenze appaiono già di più tra i diversi paesi, e particolarmente tra gli Stati centralizzati e decentrati. Però, a dispetto delle differenze apparenti, in ogni caso gli obiettivi dei piani regionali si riallacciano a tre grandi settori: attrezzatura, sviluppo e sistemazione che corrispondono sommariamente ai tre grandi temi della strategia regionale, temi esaminati nella IIIa parte della relazione: apertura, industrializzazione e miglioramento dei modi di vita.

Dobbiamo notare però che l'importanza relativa di questi diversi settori è variabile, e che la programmazione delle attrezzature pubbliche costituisce la parte maestra dei piani regionali, perfino il loro scopo principale.

Nei "piani-prospettive" a lungo termine, la determinazione degli obiettivi non pone molti problemi, ed i diversi livelli di pianificazione non hanno troppo difficoltà per andare d'accordo. Invece, appena si passa allo stadio dei "piani-programmi" a breve-media scadenza, la discussione degli obiettivi diventa molto più aspra.

Quando il piano regionale è la somma di piani settoriali, la coordinazione degli obiettivi è spesso molto difficile. La regione fa fatica a far passare le sue prospettive a lungo termine in obiettivi a medio termine ed in impegni finanziari.

Le amministrazioni settoriali hanno tendenza a far passare gli obiettivi nazionali prima degli obiettivi regionali. Per correggere una tale tendenza e per difendere gli obiettivi regionali, il Governo è allora condotto a creare, talvolta, posti ministeriali specialmente caricati dello sviluppo di tale o tal'altra regione (sarà il caso in Gran-Bretagna) o di un gruppo di regioni (sarà il caso in Irlanda).

Si giunge del resto alla stessa soluzione quando esiste un piano nazionale di sviluppo di una parte del territorio nazionale (è il caso per il Mezzogiorno dell'Italia). Allora si pone un difficile problema di coordinazione tra gli investimenti settoriali dell'amministrazione normale e gli investimenti settoriali straordinari, che costituiscono una dotazione nazionale supplementare. Però, dopo l'installazione delle collettività regionali italiane, il livello regionale ha molto più peso nella scelta degli obiettivi. Ne risulta che gli obiettivi di promozione interna prendono maggior importanza nei nuovi piani regionali, rispetto agli obiettivi di promozione basati sull'apporto esterno. C'è dunque per forza un momento di adattamento delicato, tra gli antiche metodi di determinazione degli obiettivi al livello nazionale (amministrazione normale + amministrazione straordinaria) ed i metodi di scelta della nuova amministrazione regionale.

In Germania, in cui la collettività regionale è più vecchia, le discussioni degli obiettivi regionali tra il Bund ed i Länder ha già le proprie regole : certi livelli d'investimenti sono della competenza del Bund, altri della competenza del Land, altri dipendono insieme dal Bund e dal Land (realizzazione d'interessi comuni). La discussione e la scelta degli obiettivi si fanno tra interlocutori che conoscono ognuno il proprio margine d'autonomia con precisione.

Restano due altri tipi di situazioni.

C'è prima il caso dei paesi in cui il piano regionale, dopo adattamento, s'inserisce globalmente nel piano nazionale.

- In Francia, la preparazione del piano regionale comporta spole tra la capitale regionale e la capitale nazionale. La determinazione degli obiettivi è oggetto di numerose discussioni, nelle quali il Prefetto ha una parte essenziale (in quanto rappresentante dello Stato nelle regioni, e in quanto rappresentante della regione presso lo Stato).
- Nella Danimarca, il piano viene adattato globalmente, a posteriori, dopo le discussioni locali e l'intervento dell'opinione pubblica (cf. 1 - qui sopra).
- In Norvegia, dove non riposa sulla legge, il piano regionale, preparato prima dal Comitato di sviluppo regionale, poi discusso al livello locale e nazionale, diventa dopo una specie di programma amministrativo nazionale per la regione del Nord.

C'è anche il caso, diverso, in cui esiste un documento analogo al piano regionale, ma che serve alla preparazione del piano nazionale - in cui s'inserisce per settori (casi della Spagna e del Portogallo). In tale caso, il piano regionale si fonde nel piano nazionale, e la scelta degli obiettivi appartiene in fin dei conti, al piano nazionale.

Per sostenere le loro proposte, in quanto alla scelta e all'urgenza degli obiettivi, le regioni spagnole hanno a loro disposizione un meccanismo di selezione delle priorità che merita attenzione. Ogni progetto presentato dalla regione viene accompagnato da coefficienti che portano rispettivamente su :

- il criterio di necessità (quotato da 1 a 5),
- il criterio di limite territoriale (interesse locale, cantonale, provinciale, regionale e nazionale, quotato da 1 a 5),
- il criterio di effetto moltiplicatore socio-economico (quotato anche lui da 1 a 5) e che dipende in particolare dal grado di sviluppo della regione.

La somma dei coefficienti permette alla regione di mettere in valore i suoi obiettivi prioritari, di fronte allo Stato, con una quotazione complessiva da 3 a 15. Esiste del resto un quarto criterio (detto di complementarità) che permette di surclassare progetti d'investimenti che hanno un basso coefficiente d'interesse globale, ma che valorizzano gli investimenti realizzati d'altro canto.

### 3 - L'attuazione dei piani regionali

Il problema dell'attuazione dei piani regionali si presenta in modo diverso, secondo che si tratta dei grandi investimenti pubblici d'infrastruttura, di sviluppo delle attività economiche, o della sistemazione del quadro di vita.

Nel campo delle infrastrutture, l'attuazione dipende essenzialmente dallo Stato, aiutato dalle collettività locali, come dalle regioni in certi casi.

Nel campo dello sviluppo economico, il piano regionale dipende, per l'essenziale, dagli investimenti privati.

Nel campo della qualità della vita, le collettività locali hanno la parte essenziale.

Si vede di primo acchito che, se il grado regionale ha una parte importante nella preparazione del piano regionale o dei programmi che lo sostituiscono, ha invece una parte relativamente ristretta nell'attuazione del piano, salvo eccezioni (caso dei Länder).

#### A - L'attuazione delle grandi infrastrutture

I risultati dell'inchiesta permettono di classificare le regioni in due categorie, secondo che esse intervengono o no nel finanziamento del piano regionale.

1. Regioni che intervengono nel finanziamento delle infrastrutture regionali (Germania, Italia, Francia) ; in questo caso si trovano in presenza tre interlocutori : Stato, Regione e Collettività Locali.

In funzione dell'importanza della partecipazione regionale, troviamo, nell'ordine :

- I Länder tedeschi che partecipano per circa il 50 % al finanziamento complessivo del piano ;
- le regioni italiane, che partecipano insieme colle proprie risorse (ancora deboli) e colle somme ricevute da un fondo nazionale di partecipazione. Ciò malgrado, il loro contributo rimane minoritario rispetto a quello dello Stato (da notare lo statuto particolare della Sardegna e della Sicilia, quest'ultima godendosi del resto una più grande autonomia finanziaria).
- le regioni francesi che partecipano, in una proporzione infima, al finanziamento delle infrastrutture regionali. Ma che vengono consultate sulla distribuzione dei crediti dello Stato nella regione, nel corso dell'attuazione del piano.

2. Regioni che non intervengono nel finanziamento dei piani regionali : è il caso di tutte le altre regioni (danesi, britanniche, irlandesi, spagnuole, portoghesi, norvegesi).

In ogni caso, le sole collettività locali partecipano, collo Stato, al finanziamento. Ne risulta che, teoricamente, il grado regionale si trova in posizione sfavorevole per controllare l'attuazione del piano o dei programmi. In realtà, le cose non sono così semplici.

Prima perchè l'ambiente politico e l'opinione pubblica regionale esercitano direttamente una pressione più o meno forte sull'apparecchio dello Stato.

Poi perchè le istanze deliberative, messe in posto dallo Stato al livello regionale, vengono generalmente consultate nel corso dell'attuazione del piano regionale (o dei programmi settoriali che lo sostituiscono). La loro parte consultiva continua dunque, infatti, aldilà della preparazione del piano. In certi casi (cf. North Norvegia) un Comitato regionale politico viene perfino incaricato specialmente di assicurare l'articolazione tra il comitato interministeriale, incaricato dello sviluppo e le collettività locali. Deve star attento all'avanzamento dei progetti prioritari.

In ogni caso, l'attuazione dei piani regionali, per quanto concerne l'infrastruttura, dipende infatti essenzialmente dai grandi servizi dello Stato, più o meno stimolati o controllati dalle istanze regionali.

#### B - L'attuazione degli obiettivi di sviluppo economico

Se l'attuazione dei programmi d'investimenti pubblici pone un problema di relazioni tra interlocutori pubblici, l'attuazione degli obiettivi dello sviluppo pone un problema molto più difficile : quello della partecipazione del settore privato all'attuazione del piano.

In un'economia di mercato, la partecipazione delle imprese allo sviluppo regionale pone il problema della costrizione e dei suoi limiti. I Pubblici Poteri possono costringere i loro servizi a realizzare una infrastruttura di qua e di là. Non possono costringere le imprese private a realizzare i loro investimenti in tale o tal'altra regione almeno teoricamente.

Infatti, la costrizione esiste tuttavia, sotto certe forme. Si esercita soprattutto su imprese dei settori secondario e terziario. Assume una forma negativa nelle regioni di sviluppo (divieto di costruzione nelle zone iperconcentrate) ed una forma positiva nelle regioni da sviluppare. In quest'ultimo caso, ad esempio, lo Stato pone come condizione alla conclusione di certi mercati pubblici la realizzazione di certi investimenti nelle regioni da sviluppare.

Ma l'incitamento finanziario costituisce il principale mezzo tradizionale di sviluppo regionale. Il paragone dei sistemi d'incitamenti industriali o terziari, praticati nei diversi paesi, è un argomento molto complesso che esula dal quadro di questa relazione (e che è già stato oggetto di studi al livello delle diverse istanze europee).

Si dovrebbe peraltro aggiungerci lo studio comparativo dei numerosi incitamenti all'adattamento delle strutture di produzione e di commercializzazione agricole, che hanno avuto una parte notevole nella modernizzazione del settore primario.

A dispetto degli studi già realizzati, solo una parte degli incitamenti finanziari può essere oggetto di paragoni precisi (aiuti detti "trasparenti"); un'altra parte rimane praticamente impossibile da valutare in cifre (incitamenti detti "opachi").

Per via di conseguenza, il calcolo dell'equivalenza degli aiuti risulta molto difficile e costituisce una delle preoccupazioni dominanti della Comunità Europea, in materia di politica regionale.

I tre principali mezzo d'incitamento finanziario usati: sovvenzioni, credito e sgravio fiscale, prendono infatti forme molto variabili, che vanno dall' "affissione" a priori, in certi paesi all' aiuto personalizzato "su misura", in altri paesi. Le regioni, le collettività locali, e talvolta lo Stato hanno allora una parte importante in questa "personalizzazione" degli incitamenti (terreno gratuito o quasi, costruzione di edifici, vantaggi diversi adattati ai problemi specifici dell'impresa).

Una reazione si è manifestata, nella maggior parte dei paesi e delle regioni, contro il rilancio degli incitamenti, rilancio che ha costretto le collettività pubbliche a sforzi sempre più pesanti per attirare degli investimenti. Questa reazione si trova legata, anch'essa, ad una migliore presa in considerazione delle possibilità di sviluppo delle imprese d'origine interna.

Ma dobbiamo ammettere che lo sviluppo delle regioni periferiche non può farsi senza una parte d'apporto esterno, che presuppone un reale sforzo finanziario: ogni impianto realizzato in un ambiente regionale nuovo (e molto spesso lontano dalle basi di origine) provoca, per un certo tempo, una diminuzione dei benefici, perfino delle perdite (fase d'adattamento dell'impresa ad un nuovo ambiente). Il che spiega, in parte, perchè i sistemi d'incitamenti finanziari abbiano perduto molto della loro forza di persuasione, coll'esperienza.

Considerato da questo punto di vista, l'intervento del nuovo Fondo Europeo di Sviluppo Regionale avrà da agire come un fattore di rinnovamento dei vari sistemi d'incitamento - di cui dobbiamo purtroppo ammettere che, in un certo numero di casi, hanno tendenza a smorzarsi.

Aldilà degli incitamenti finanziari, la promozione diretta dello sviluppo, dai pubblici poteri, sarà dunque il mezzo al quale faranno ricorso certi paesi, sia nella fase iniziale dell'industrializzazione regionale, sia in periodo di difficoltà regionali eccezionali.

La promozione diretta assume allora diversi aspetti :

- investimenti di capitali statali, al livello delle attività produttrici (creazione d'impresе para-statali o presa di partecipazione delle banche di Stato nelle imprese) ;
- realizzazione d'investimenti pubblici, destinati nello stesso tempo a sorreggere o a rilanciare l'attività del settore dell'edilizia e dei lavori pubblici ;
- orientamento delle ordinazioni di Stato verso rami capaci di rilanciare l'economia delle regioni depresse, ecc...

In modo generale, osserviamo che l'impianto di attività statali o para-statali, è spesso usato nelle regioni da sviluppare per crearci delle attività nuove, ed anche per incitare allo sviluppo di altre attività.

C - L'attuazione degli obiettivi di sistemazione e di qualità della vita

L'attuazione degli obiettivi che mirano a rinnovare l'equilibrio interno della regione e a migliorare la qualità della vita dipende, in una misura molto più larga, dal livello regionale e locale, il che conferma del resto che le regioni hanno tendenza a controllare sempre più l'aspetto qualitativo dello sviluppo.

Però, il grosso ostacolo all'attuazione degli obiettivi, in questo campo, tiene generalmente all'inadattabilità dei mezzi a disposizione della regione e delle collettività "subregionali".

E' significativo osservare che la padronanza della sistemazione locale è abbastanza bene assicurata in Germania, dove il decentramento delle responsabilità e dei mezzi è effettivo. E' significativo anche che in Gran-Bretagna, l'organizzazione del potere locale molto antico permette di affrontare le nuove esigenze dell'utilizzazione dello spazio.

Appare evidente, invece, che nei paesi più centralizzati, le collettività regionali e locali faticano molto di più per dominare i problemi nuovi della crescita.

Il raggrupparsi dei comuni, che si verifica in molti paesi, tende ad adattare il potere locale alla nuova dimensione dei problemi. Ma il vero problema rimane quello della ripartizione delle risorse fiscali tra lo stato e le collettività (regionali e locali). Infine, la riforma del Diritto Fondiario costituisce pure, in parecchi paesi, una delle condizioni della padronanza dello spazio, senza la quale nessuna politica di qualità della vita potrà riuscire.

Riassumendo, appare che il passaggio delle regioni rurali a uno stadio più o meno industriale, pone alla pianificazione regionale problemi nuovi che non possono esser risolti senza profonde riforme (le quali vanno, per forza, nel senso di un potere accresciuto delle collettività regionali e locali).

Non deve dunque sorprendere che, nelle risposte al questionario, la principale critica ai sistemi attuali di pianificazione, quali funzionano nella maggior parte dei paesi, porta sulla centralizzazione eccessiva del potere dalle amministrazioni settoriali nazionali. Ora, in un mondo in cui le strutture tecniche si trasformano sempre più presto, in cui i problemi di localizzazione e di spazio si pongono con sempre più acutezza, in cui i cittadini sono sempre più coscienti ed attori nel proprio ambiente, il benessere delle popolazioni dipende sempre più dalle collettività locali e regionali.

Non dobbiamo dunque stupirci che l'esperienza della pianificazione contribuisca a manifestare la necessità di una ridistribuzione delle responsabilità e dei mezzi tra i diversi livelli di collettività.

\*

\* \* \*

Il paragone dei meccanismi della pianificazione regionale fa risaltare, prima di tutto, la debolezza dell'istituzione, nel suo stato odierno. Questa debolezza tiene probabilmente prima al fatto che la pianificazione regionale si trova immersa nella massa delle istituzioni e delle preoccupazioni proprie ad ogni paese.

In pratica, i piani regionali degli Stati centralizzati si sforzano di adattare il piano nazionale alle realtà locali, coordinando le politiche settoriali (senza sempre giungerci). All'inverso, i piani regionali degli Stati Federali si sforzano d'integrare la realtà locali e le politiche settoriali della regione nella prospettiva più ampia degli obiettivi nazionali.



Però, il paragone delle evoluzioni in corso dimostra anche che il posto della pianificazione regionale, nelle istituzioni, non smette di crescere, mentre il grado regionale si struttura, nelle diverse Nazioni. La scala regionale appare, infatti, sempre più come una dimensione comoda, perfino indispensabile, per porre i problemi della crescita del mondo moderno nello spazio terrestre.

Questa opportunità coincide anche col riflesso dell'uomo -schiacciato dall'uniformazione e la depersonalizzazione del suo ambiente- che ritrova, nella regione, insieme le sue radici e l'affermazione della diversità. La diversità delle pianificazioni regionali si rivela dunque insieme il criterio di una certa debolezza, ma anche la manifestazione di una nuova forza creatrice.

Così, la pianificazione regionale supera a poco a poco le sue origini tecniche e le sue preoccupazioni settoriali per diventare, a tappe, l'espressione di una collettività, in cerca della qualità della vita. La pianificazione regionale appare così come un nuovo fattore d'equilibrio essenziale nella vita delle Nazioni.

E' ormai probabile che la Comunità Europea farà varcare una nuova tappa alla pianificazione regionale, poichè i regolamenti adottati, pubblicati il 21 marzo 1975, prevedono la consegna, dai diversi Stati, di piani regionali che verranno attuati secondo norme comunitarie. Tale decisione costituisce, per la pianificazione regionale, insieme una grandissima fortuna ed un enorme rischio.

Una grandissima fortuna perchè essa porta a valorizzare ed a rinforzare l'istituzione del piano regionale, facendola più facilmente paragonabile da un paese all'altro.

Un enorme rischio, nella misura in cui potrebbe portare a depersonalizzare la pianificazione regionale ed ad isolarla dalla vita reale, manifestazione benefica della diversità.

Nella misura in cui riuscirà a coordinare la diversità delle espressioni regionali, rispettandole, la Comunità Europea aiuterà la pianificazione regionale a prendere un posto più importante, nella vita nazionale e comunitaria.

## CAPITOLO IX - LE CONTRADDIZIONI PROFONDE

La debolezza relativa delle istituzioni regionali, osservata nella maggior parte dei paesi, non basta per spiegare l'insufficienza dei risultati della pianificazione regionale alla periferia marittima dell'Europa. In realtà, gli sforzi fatti nelle regioni periferiche vanno controcorrente rispetto alle tendenze fondamentali dell'economia. E' importante dunque conoscere meglio il gioco delle forze contrarie che si oppongono al decentramento dell'economia europea. L'enumerazione che segue dà solo un'idea di queste "correnti contrarie".

### 1 - Si considerano soli i vantaggi economici della concentrazione

Abbiamo già visto, a proposito dei problemi di trasporto, che i costi esterni della concentrazione economica non vengono generalmente presi in considerazione. Occorre cercarne la spiegazione nel processo storico della concentrazione urbana. Fin da quando si sono formate le grandi concentrazioni, abbiamo assistito ad una scalata che consiste a rinforzare sempre più le grandi infrastrutture urbane, per adattarle alla dimensione sempre crescente dell'apparecchio di produzione. Si è passati così dalle infrastrutture urbane alle infrastrutture interurbane, poi interregionali, secondo la crescita.

Per forza di cose, le collettività locali sono state sorpassate dai problemi d'infrastrutture, e siccome non si doveva frenare la crescita dei paesi, questi problemi sono stati assunti dallo Stato in proporzioni crescenti. Lo Stato allora ha fatto la traslazione dei costi sull'insieme della collettività nazionale, mediante il canale della fiscalità. Il costo delle grandi concentrazioni industriali si è trovato perciò altrettanto alleggerito. E' diventato inferiore al costo reale, costituendo così perfino un premio alla concentrazione.

Quando è aumentata la popolazione delle grandi regioni industriali, lo Stato ha cercato di far assumere di nuovo dalle collettività locali, e poi regionali, una parte dei costi d'infrastruttura. Non ci è mai riuscito completamente. L'esempio della regione parigina è, sotto questo aspetto, uno fra i più suggestivi poichè, fino ad un'epoca molto recente, il prezzo dell'acqua a Parigi era inferiore a quello pagato nelle città di provincia. Lo stesso, le imposte locali pagate dalle imprese industriali e commerciali ("patente") erano inferiori a quelle pagate in provincia. Infine possiamo citare l'esempio dei trasporti della regione parigina: a dispetto degli aumenti recenti delle tariffe, il costo delle sovvenzioni dello Stato alla R.A.T.P. (Regia Autonoma dei Trasporti Parigini) è superiore al costo totale delle sovvenzioni al decentramento industriale per l'insieme del paese. La

pressione dell'opinione pubblica e la resistenza degli ambienti industriali della regione parigina vietano di andare più presto e più lontano nel senso di una giusta ripartizione dei costi.

Con vari gradi possiamo trovare contraddizioni analoghe in quasi tutti i paesi industrializzati. La ragione principale proviene dal fatto che i costi esterni della concentrazione sono molto difficili da contabilizzare e, effettivamente, non si contabilizzano in pratica da nessuna parte. Non è il costo delle grandi concentrazioni a rimettere in causa il processo di concentrazione, sono gl'inconvenienti esterni all'economia stessa : asfissia delle grandi città, diminuzione della qualità della vita, aumento della criminalità, ecc...

Si pone dunque la questione di sapere se il costo economico della concentrazione non dovrebbe venire calcolato in un modo serio e obiettivo, in vista di un migliore adattamento dei meccanismi di frenata delle grandi concentrazioni urbane (da una migliore traslazione dei costi). Occorre del resto ricordare il documento comunitario del 25 ottobre 1973, sui trasporti, che va in questo senso. Ma occorre ricordare anche la relazione della Commissione europea del 15 ottobre 1971 (rimasta più o meno confidenziale). Questo documento ha mostrato che esiste una stretta correlazione tra l'intensità degli squilibri regionali e la tendenza all'inflazione, valutata nei diversi paesi. La crisi attuale conferisce a questo studio un carattere d'attualità scottante, specialmente in ragione della difficoltà di conciliare rilancio economico e frenata dell'inflazione. Ciò malgrado, gli squilibri regionali non vanno presi in considerazione nei calcoli dei responsabili finanziari, solo perchè, nella maggior parte dei casi, questi responsabili non sono sensibilizzati al problema.

La questione si pone dunque oggi di sapere se i responsabili delle regioni periferiche europee non dovrebbero unire i loro sforzi perchè l'insieme dei costi della concentrazione facesse finalmente l'oggetto di uno studio esauriente da parte della Comunità Europea, in relazione coi diversi Stati. Finchè tale analisi non sarà stata fatta, finchè il costo reale della concentrazione non sarà meglio traslato sulle grandi regioni industriali (in proporzioni da fissare) il gioco delle localizzazioni economiche in Europa resterà falsato.

## 2 - Il gioco delle forze economiche favorisce la concentrazione

Se le regole del gioco saranno falsate da molto, non dovremo stupirci se gli ambienti economici resistano agli appelli di decentramento.

Quando un'impresa si trova posta di fronte ad una scelta di localizzazione, in occasione di una decisione d'investimento, il problema, per lei, è difficile solo in apparenza. Da una parte, si offrono all'impresa vantaggi finanziari temporanei perchè essa s'impianti nelle regioni da sviluppare ; d'altra parte, constata l'impresa che, se accetta l'aiuto dello Stato, perde il "vantaggio di posizione" di cui approfitta la maggior parte delle ditte

concorrenti e che rappresenta cospicui risparmi di sfruttamento. Da una parte è tentata dalla facilità di reclutamento di una manodopera generalmente a prezzo minore nelle regioni rurali ; d'altra parte teme le perdite di rendimento, il tempo di adattamento del personale in un ambiente meno qualificato, le molteplici incognite di una gestione lontana. In fin dei conti, l'impresa fa come le altre, prima di essa e dopo di essa : decide d'impiantarsi (o più semplicemente di restare) nel cuore del Mercato Comune.

L'esperienza mostra si decentrano sole due categorie di ditte importanti : quelle rese sensibili agli aiuti finanziari immediati da una situazione di tesoreria difficile, e quelle sensibili alle pressioni dello Stato, per ragioni diverse (struttura del capitale, speranza di ottenere mercati pubblici, ecc...).

Sotto questo aspetto, il decentramento dei centri terziari pubblici o privati, che stipulano grandi contratti, appare come uno dei motori più potenti del decentramento industriale. Infatti la loro prossimità tecnica è uno dei fattori della prosperità delle imprese che vivono delle loro ordinazioni.

Al di fuori di questi casi eccezionali, il meccanismo delle decisioni d'investimento, nei diversi paesi dell'Europa, gioca quasi sempre in favore della concentrazione. Aldilà dei costi comparati, evocati qui sopra, la rete delle abitudini dell'ambiente industriale, mantenuta e rinforzata dalla concorrenza europea, neutralizza il gioco degli incitamenti in favore di una nuova distribuzione delle attività.

La tendenza alla concentrazione geografica appare così come l'effetto secondario del meccanismo generale della concentrazione.

### 3 - Le forze sociali giocano spesso in favore della concentrazione

Tenuto conto delle differenze di livello di vita di cui soffrono il lavoratori delle regioni periferiche, il gioco delle forze sociali dovrebbe esercitarsi in loro favore. Paradossalmente si verifica il contrario in un certo numero di casi.

Prima perchè le organizzazioni sindacali di lavoratori protestano, a buon diritto, contro le differenze di salari in uso tra le regioni. Ora, gli ambienti industriali hanno tendenza a considerare queste differenze di salari come una delle poche giustificazioni del decentramento (che fa perdere loro altri vantaggi, legati alla posizione centrale). Siccome l'ultima parola resta all'industriale, l'obiettivo sindacale di una società più giusta interviene contro il decentramento. Si sono viste perfino, dopo certi conflitti sociali, delle ditte lasciare tale o tal'altra regione periferica - o decidere, in modo più semplice, che i loro nuovi investimenti si sarebbero fatti in regioni centrali.

Ma il gioco delle forze sociali si esercita anche, per forza di cose, a vantaggio delle grandi regioni industriali. Certo, all'interno delle organizzazioni sindacali, le federazioni delle regioni povere si dichiarano generalmente in favore del decentramento industriale; ma le federazioni delle regioni industriali, molto più forti, stanno attente molto spesso al mantenimento delle imprese laddove si trovano. Obiettivamente non possiamo criticarle, dato che esse difendono l'impiego dei loro aderenti e che questo è il loro scopo. Ma ciò conduce a delle situazioni paradossali: si sono visti a volte i sindacati padronali ed i sindacati operai allearsi localmente, per opporsi all'amministrazione che voleva decentrare officine verso regioni più o meno lontane.

In fin dei conti, i sindacati di lavoratori fanno il proprio mestiere difendendo gli aderenti, ma siccome capita che questi si trovano concentrati nelle regioni centrali della Comunità la pressione globale dei sindacati non ha la parte considerevole che potrebbe essere la sua, in favore di una migliore distribuzione dell'impiego in Europa.

#### 4 - I problemi delle regioni centrali s'impongono più facilmente

Le regioni centrali hanno peraltro i loro problemi, e non si devono sottovalutare. Questi problemi sono la contropartita della concentrazione e sono ben conosciuti: difficoltà d'approvvigionamento d'acqua, necessità di adattare senza smettere le reti di trasporti, consumo di energia, stanchezza nervosa, saturazione degli alloggi, delle attrezzature sanitarie e scolastiche, lotta contro l'inquinamento e le nocività, protezione delle zone verdi, protezione contro il banditismo, ecc...

La pressione di tali bisogni è proporzionata all'ammucchiamento umano. Occorre per forza affrontarli. La collettività nazionale non ha possibilità di scelta.

Per umanizzare la vita delle grandi concentrazioni urbane la modernizzazione delle infrastrutture è necessaria. Ma a sua volta la modernizzazione delle infrastrutture facilita una nuova fase di ammassamento, ecc...

Ora, come ognuno lo sa, le infrastrutture costano infinitamente più caro nelle grandi concentrazioni urbane che nelle altre regioni. Il rapporto è talvolta di 1 a 10 - ed anche di più - per la rete stradale. E siccome non è possibile lasciare asfissarsi i grandi centri, risulta necessario sottrarre una frazione crescente delle risorse nazionali per permettere a tali centri di continuare il loro sviluppo.

In modo generale, i bisogni e i problemi delle regioni forti s'impongono più facilmente grazie al loro valore economico e sociale immediato. Si può citare l'esempio delle regioni di frontiera.

Al momento della messa in opera del Mercato Comune, la Commissione della Comunità Economica Europea ha voluto attirare l'attenzione prima sul problema delle regioni periferiche. Nella realtà dei fatti, sono le regioni di frontiera ad aver imposto la priorità dei loro problemi. Ciò si spiega facilmente: la giustapposizione delle regioni rende più sensibili le loro differenze. Delle disparità, perfino deboli su scala europea, diventano "dolorose" per via della vicinanza. Le regioni industriali reagiscono e si organizzano più presto delle altre.

Certo non dobbiamo negare la realtà del problema del mutuo adattamento delle antiche regioni di frontiera. Ma stupisce il fatto che il problema delle regioni di frontiera viene adesso preso in considerazione, in modo ufficiale, anche nei testi della Comunità Europea, allorchè il problema della periferia viene affrontato solo in maniera incidentale e ufficioso.

Stupisce anche la capacità più grande delle regioni "centrali" ad unirsi per risolvere i propri problemi. Ad esempio la pressione che cinque regioni esercitano insieme sul Governo francese per ottenere la canalizzazione in grande sagoma dal Rodano al Reno -progetto giustificato certo- ma che verrà a rinforzare lo squilibrio, all'interno della Francia, tra la metà Est e la metà Ovest. Un tale progetto sarebbe forse benefico se lo squilibrio tra le regioni atlantiche e le regioni del Rodano non fosse così accentuato. Dato questosquilibrio, la realizzazione dei collegamenti autostradali dell'Ovest della Francia appare almeno altrettanto urgente, per l'avvenire dell'economia francese ed europea.

#### 5 - La decongestione dei grandi centri ha accresciuto il dinamismo relativo delle regioni centrali

Non potendosi controllare il processo di concentrazione sempre più spinta dell'economia europea, si è stati portati a limitarne gli effetti, nelle zone in cui la congestione urbana diventava eccessiva, anche dallo stretto punto di vista economico.

Così sono state prese misure di dissuasione più o meno costrittive, in parecchi paesi della Comunità Europea:

- Nel Regno Unito, si lotta contro lo sviluppo eccessivo delle grandi concentrazioni urbane colla politica delle zone verdi in circonvallazione e colla politica delle città nuove ("contropoli"). Al di fuori delle zone previste per lo sviluppo, gli impianti industriali (più di 5 000 piedi quadrati nella regione South-West) e le costruzioni di uffici (più di 10 000 piedi quadrati nella stessa regione) vengono sottomessi ad autorizzazione.

- In Francia, nella regione parigina, le costruzioni di officine che superano 1 500 metri quadrati e le costruzioni di uffici che superano 1 000 metri quadrati vengono sottomesse ad una approvazione ministeriale. Un canone, variabile secondo le zone, è pagato per ogni metro quadrato costruito.
- In Germania, hanno definito 24 regioni urbane di forte concentrazione che si devono stendere. Ma non esistono misure costrittive.
- In Italia, dal 1972, la legge, completata da un regolamento d'applicazione, sottomette tutti gl'investimenti industriali che superano 7 miliardi di lire all'autorizzazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (C.I.P.E.). Questa autorizzazione che vale per tutto il territorio italiano è un mezzo indiretto di decongestione.
- Nei Paesi-Bassi, una legge del 1975 seleziona gl'investimenti possibili in certe regioni e sottomette gli altri ad una regolamentazione costrittiva.

Però, i risultati di queste politiche di dissuasione non possono esser considerati come sufficienti. Possiamo dire, per sommi capi, che nei paesi che le mettono in pratica da un certo tempo (Francia e soprattutto Gran-Bretagna) hanno permesso di limitare la congestione della capitale. Ma non hanno riuscito a provocare un vero decentramento al livello nazionale.

In Gran-Bretagna, sono le città nuove del South-East e dei Midlands (le più vicine a Londra) ad avere approfittato di più della decongestione della capitale. Nel corso del periodo 1963-1970, più di 250 000 impieghi sono stati creati nelle zone assistite, allorchè l'obiettivo era più di un milione per l'insieme del territorio.

In Francia, il tasso di crescita della regione parigina si è rallentato dal 1,7 %/anno (1954-1962) all' 1,3 %/anno (1968-1974) ma resta ancora molto troppo importante. La decongestione parigina ha approfittato soprattutto alle regioni vicine del Bacino Parigino e, da qualche anno, alle città nuove di 300 a 400 000 abitanti, create progressivamente nei pressi della capitale. La riuscita di queste città costringe infatti ad impiantarci numerose imprese che avrebbero potuto lasciare la regione parigina.

Tanto che l'essenziale della decongestione di Londra e di Parigi si è effettuato con una nuova modellatura regionale - che esprime un cambiamento della dimensione della regione concentrata - piuttosto che con una nuova modellatura nazionale, nel quadro di un autentico decentramento.

Paradossalmente, la decongestione della città-centro ha permesso un dinamismo nuovo della regione-centro (o delle regioni del centro) ma ha contribuito poco alla creazione di nuove regioni industriali alla periferia del territorio nazionale (lo sviluppo relativo delle regioni periferiche si è fatto soprattutto colla creazione di nuove ditte di origine esterna o interna, come l'abbiamo visto sopra).

Sarà necessario ricordare infine quel che hanno osservato gli esperti : la costituzione progressiva di un vasto poligono industriale che include le più forti zone industriali e urbane del Sud dell'Inghilterra, della metà Est della Francia, del Nord dell'Italia, dell'Ovest della Germania e il Benelux (cf. carta N°3)

Sarà dunque a partire da questa zona, e rispetto al resto del territorio europeo che dovrebbe valutare adesso lo sforzo di decentramento industriale e urbano, nel quadro della Comunità Europea.

#### 6 - I problemi a breve termine superano troppo spesso le prospettive a lungo termine

Tutte le osservazioni precedenti mostrano che la premienza di fatto di cui beneficiano le regioni centrali forti, rispetto alle regioni periferiche meno sviluppate, tiene alla scala di tempo, diversa nei due casi.

Lo sviluppo delle regioni periferiche e l'equilibrio dell'Europa sono prospettive a lungo termine. L'adattamento delle grandi regioni industriali, le loro attrezzature, sono necessità urgenti che non possono aspettare.

La prosperità delle Nazioni, come quella dell'Europa, si gioca ogni anno. Dipende dalla soluzione rapida di problemi urgenti, più urgenti gli uni degli altri. L'opinione pubblica è preoccupata da questi problemi immediati. Riferendosi ad essi giudica i Governi molto più che riferendosi alle evoluzioni a lungo termine.

Se la prosperità delle Nazioni si gioca anche nel lungo termine, l'opinione pubblica se ne rende conto molto meno. Del resto non glielo ricorda nessuno, tanto la stampa è preoccupata solo dell'evento che fa vendere. Lo sviluppo delle regioni periferiche non fa parte delle grandi questioni che appassionano l'opinione, salvo quando capita qualche fenomeno imprevedibile, in una regione sfavorita.

Paradossalmente, le popolazioni dell'Europa sono in cerca di un maggior benessere, ma s'interessano poco a lungo cammino che deve portarcele. Esse s'interessano di più a quel che ne distoglie l'attenzione.



\*

\* \*

Queste poche osservazioni -se ne potrebbero fare tante altre- mostrano che il riequilibrio dell'Europa, grazie allo sviluppo delle regioni periferiche si produce a controcorrente delle tendenze dominanti, da molti anni.

Si pone adesso la questione di sapere quale sarà l'influsso della crisi economica attuale sulla politica di equilibrio regionale.

## CAPITOLO X - EFFETTI REGIONALI DELLA CRISI ECONOMICA ATTUALE

Nel corso dei precedenti capitoli, abbiamo evocato pochissimo le conseguenze della crisi economica attuale sullo sviluppo delle regioni periferiche marittime. Lo abbiamo fatto deliberamente : dovevamo evitare che gli eventi dell'attualità immediata nascondessero la prospettiva generale dell'evoluzione che si attua su parecchi decenni.

E' venuto il momento d'interrogarci seriamente sugli effetti del rallentarsi generale che colpisce progressivamente l'economia europea (e mondiale), da ormai quasi due anni? Qual'è l'effetto immediato sulle regioni periferiche ? Quale sarà la sua influenza sull'attuazione dei piani regionali ? Permetterà di ridurre lo scarto tra le regioni europee o invece contribuirà ad accentuarlo ?

Si dovrebbe essere profeti per rispondere in modo esauriente a tali domande. L'ambizione di questo capitolo non mira così lontano. Ma è importante avere fin d'ora una serie d'indicazioni che possano contribuire ad orientare la politica generale, nelle sue conseguenze regionali - e che possano anche aiutare le regioni ad adattarsi meglio alle circostanze.

Per facilitare tale ricerca, 16 regioni periferiche hanno dato, nel corso dell'estate 1975, delle indicazioni sulle tendenze e sulle prospettive immediate della loro economia : Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Scotland, South-West, West e Mid-West Irlanda, Bretagna, Paesi di Loira, Poitou-Charentes, Abruzzi, Sardegna, Marche, Norte Spagna, Baleari e Norte Portogallo.

Due di queste regioni (Abruzzi e Baleari) non avevano partecipato all'inchiesta sulla pianificazione, ma le loro indicazioni sono preziose per l'analisi delle tendenze recenti.

S'impone una prima constatazione : l'economia delle regioni periferiche non viene colpita nello stesso modo dell'economia nazionale. Ora è più colpita, ora meno (o meno rapidamente).

Però, l'analisi più spinta mostra che la crisi attuale rischia di ritardare, dappertutto, l'attuazione dei piani regionali, perfino di compromettere il ricupero delle regioni periferiche.

## 1 - Effetti immediati della crisi

L'analisi delle risposte mostra che la crisi si fa sentire duramente in tutte le regioni. Però, due fra di esse stimano che la crisi è meno pronunciata in esse che sul piano nazionale.

- Schleswig-Holstein : il tasso di disoccupazione rimane uno dei più forti di Germania (4,9 nel maggio 1975). Però, la degradazione è meno rapida che al livello nazionale (la diminuzione del numero dei lavoratori nell'industria è stata di 3,7 % tra il maggio 1974 e il maggio 1975, contro 5,6 % per la Germania Federale). I responsabili dell'economia dello Schleswig-Holstein stimano che la regione è colpita meno perchè meno industrializzata.
- Scotland : la ricerca petrolifera, gli aiuti allo sviluppo regionale e il forte tasso di attività delle industrie pesanti sembrano proteggere la Scozia dal rallentamento subito dall'economia britannica. Si teme però una evoluzione di questi tre fattori, a partire dall'inverno 75-76 (stabilizzazione dello sfruttamento petrolifero, diminuzione degli aiuti regionali e ripercussione della crisi generale sull'industria pesante).

Al di fuori di queste due regioni, tutte le altre si stimano più colpite dalla media dagli effetti della crisi.

- Niedersachsen : il tasso di disoccupazione rimane il secondo di Germania nel maggio 1975 (5,4 %). Le zone marittime del Nord-Ovest sono in modo particolare colpite dalla crisi.
- South-West : il tasso di disoccupazione è passato da 2,4 % a 4,2 % tra il maggio 1974 ed il maggio 1975 (contro 2,4 % e 3,6 % per l'insieme della Gran-Bretagna). Il tasso di disoccupazione raggiunge perfino 6,6 % nella parte più periferica della regione (Cornovaglia e Nord Devon).
- West (Irlanda) : in ragione del tasso molto basso d'industrializzazione, la crisi colpisce essenzialmente l'agricoltura, l'edilizia e il commercio. Si manifesta da una diminuzione considerevole dei redditi e rischia di rilanciare l'esodo dei giovani.
- Mid-West (Irlanda): una decina d'officine hanno chiuso le porte ed altre hanno licenziato una parte del personale, dal settembre 1974. In tutto, 1 500 disoccupati (5,7 % degli effettivi del settore secondario).

Per l'insieme dell'Irlanda dell'Ovest, Gaeltarra Eireann segnala il crollo dei progetti d'impianto industriale di origine esterna, la diminuzione importante d'attività delle ditte già sistemate e numerose chiusure complete di officine.

- Bretagna : nell'industria dell'edilizia che procura un buon indice dell'attività generale, la Bretagna è la regione di Francia più colpita (- 35 % contro - 15 % al livello nazionale).
- Paesi di Loira : ad eccezione della costruzione navale, l'attività industriale è regredita fortemente (- 27 % nell'edilizia). Il Consiglio Regionale chiede al Governo che il piano di rilancio venga applicato in riferimento alle zone geografiche in difficoltà, piuttosto che secondo settori di attività.
- Poitou-Charentes : rallentamento anche molto pronunciato, specialmente nell'edilizia (- 23 %) nelle industrie del legno e nelle officine impiantate recentemente (meccanica, elettronica, ecc...).
- Abruzzi : la regione si stima molto più colpita dalla crisi della media delle altre regioni.
- Marche : il tessuto industriale, composto in maggior parte di piccole e medie imprese, soffre particolarmente delle difficoltà di credito legate alla crisi. Il settore dell'industria dei mobili appare come il più colpito.
- Sardegna : gli effetti della crisi raggiungono la Sardegna con un certo ritardo e rimettono in causa i risultati anteriori. Il settore petrochimico, che rappresenta l'80 % della produzione industriale dell'isola, ha ridotto la propria attività del 50 %. La massa dei disoccupati aumenta anche coi ritorni di lavoratori emigrati licenziati sul continente. Invece, le domande di finanziamenti, per nuove sistemazioni industriali, si mantengono.
- Galicia : in ragione dello sviluppo meno spinto della regione, rispetto all'economia spagnuola, gli effetti della crisi si fanno sentire con un ritardo più accentuato di altrove. Si constata però un aumento della disoccupazione e una diminuzione dell'impiego industriale.
- Norte (Spagna) : la crisi si è manifestata con sei mesi di ritardo ma più fortemente di altrove. La regione stima che le regioni marittime sono più colpite dalla crisi dell'economia mondiale, soprattutto quando esse hanno raggiunto un certo livello d'industrializzazione.
- Baleari : l'attività turistica, principale motore economico, era cresciuta di 17,33 % nel 1972, e di 4,52 % solo nel 1973. E' diminuita di 10,76 % nel 1974. La regione stima che il costo dell'insularità aggrava le conseguenze di tale recessione.
- Norte (Portogallo) : il rallentamento molto importante è legato insieme agli effetti della crisi economica mondiale e alle circostanze particolari vissute dal paese. Si prevede quest'anno un ribasso del Prodotto Nazionale Lordo del 6 %.

## 2 - Le prospettive aldilà della crisi

Parecchie osservazioni che concernono l'avvenire vengono presentate dalle regioni.

- l'aumento dei costi di trasporti, legato al rialzo del prezzo dell'energia compromette lo sfruttamento delle industrie del South-West inglese. L'osservazione fatta dai responsabili della regione pone il problema molto importante di sapere se l'aumento del prezzo dei carburanti sia suscettibile di aggravare sensibilmente gli effetti del doppio svantaggio allontanamento-isolamento, già sopportato nella periferia europea.
- un ritardo nel rilancio è previsto da quasi tutte le regioni. Tale previsione è basata segnatamente sull'esperienza passata secondo la quale il riavviamento dell'economia si effettua sempre con un tempo di ritardo rispetto alle regioni più industrializzate.
- l'effetto della crisi sui piani di sviluppo costituisce però la principale preoccupazione per l'avvenire.

Molte regioni temono che la crisi rimetta in questione tutto o una parte dello sviluppo acquisito a stento nel corso degli ultimi vent'anni (industrializzazione, rallentarsi dell'emigrazione, ecc...). Certo, le grandi regioni industriali non esercitano, per il momento, un'attrattiva sulle popolazioni delle regioni periferiche. Ma c'è, in quest'ultime, un ammassamento pericoloso delle forze di lavoro inadoperate o male impiegate - che rischiano di espatriare brutalmente al momento della ripresa (poichè tale ripresa interverrà prima nelle grandi regioni industriali). Si teme dunque che da qui alla ripresa che interverrà più tardi nelle regioni periferiche, il movimento d'industrializzazione si trovi durabilmente compromesso.

Un'altra paura delle regioni periferiche tiene al fatto che i grandi investimenti pubblici d'infrastruttura si rallentino, per preoccupazione di risparmio. Molte regioni temono dunque che le strategie di sviluppo a lungo termine vengano rimesse in causa e che l'effetto se ne faccia sentire molto aldilà della crisi.

\*

\* \*

Così si trova realmente posto il problema degli effetti provocati dalla crisi attuale sull'equilibrio regionale dell'Europa.

Tutte le esperienze passate hanno mostrato che le crisi segnano tappe importanti della concentrazione economica :

- liquidano molte imprese antiche, di cui certe avrebbero potuto ristrutturarsi e rinnovarsi, in periodo normale ;
- soffocano molte imprese giovani che avevano preso rischi per iniziare la loro attività e che non hanno ancora riserve sufficienti per mantenersi ;
- provocano, all'interno delle grandi ditte, un ripiegamento sulle officine meglio situate, e la liquidazione o la sospensione di attività delle officine periferiche.

Questi tre tipi di situazioni sono particolarmente numerosi nelle regioni periferiche in via di sviluppo. Abbiamo visto sopra che il tessuto industriale ci si sviluppa insieme dalla rinnovazione delle imprese tradizionali, dalla creazione d'imprese nuove di origine locale, e dall'impianto di stabilimenti decentrati di ditte esterne. La proporzione delle imprese in situazione tesa, in mutazione o in crescita rapida è dunque molto più forte qui che nelle regioni industriali di formazione più antica. Perciò, le regioni in via di sviluppo sono molto più vulnerabili in caso di rallentamento.

La crisi colpisce dunque direttamente la sostanza economica delle regioni periferiche in crescita. Fermando il meccanismo dell'investimento, essa soffoca le molteplici virtualità di sviluppo che cominciavano a manifestarsi e che costituivano, insieme, il motore di recupero economico. Se gli effetti della crisi sono meno spettacolari che nelle grandi regioni industriali (dove il numero totale dei disoccupati è più importante) sono, invece, più profondi e più durevoli. Passata la crisi, la maggior parte delle imprese delle grandi regioni industriali reclutano di nuovo ; allorché, nelle regioni deboli, molte imprese non sono più presenti per reclutare.

Per illustrare questo paragone, possiamo pensare a quel che accade su un aereo, quando s'interrompe all'improvviso l'arrivo di benzina nei motori. Se l'aereo volerà a grande altitudine, perderà altezza, ma dispone di un margine di sicurezza aspettando il rilancio dei motori. Invece, se l'interruzione della benzina interviene al momento del decollo si sa benissimo quel che capita. Ora, precisamente, da qualche anno, si era presa l'abitudine di dire che esse erano "in decollo economico".

Insomma, dobbiamo ritenere dell'osservazione dei fatti passati e delle prime indicazioni raccolte presso le regioni, che il fenomeno di concentrazione economica, accelerato dalla crisi, rischia di accompagnarsi con un fenomeno di concentrazione geografica, a scapito delle regioni deboli. Se niente verrà fatto per combattere tale tendenza, i risultati faticosamente acquisiti da vent'anni, nelle regioni periferiche, saranno più o meno rimessi in causa, a breve scadenza, e lo squilibrio regionale dell'Europa si accentuerà ancora, sotto l'effetto della congiuntura.

CONCLUSIONE DELLA IIIa PARTE

L'esame dei problemi istituzionali della pianificazione regionale, delle correnti dominanti dell'economia e infine delle circostanze della crisi economica attuale, portano alla stessa conclusione : la pianificazione regionale si esercita a contro-corrente delle grandi tendenze della società europea.

Dal punto di vista istituzionale, la pianificazione regionale fa fatica a trovare il suo vero posto nel quadro giuridico e finanziario delle tradizioni nazionali, siano esse antiche o recenti.

Dal punto di vista economico, incontra tutti i riflessi dell'apparecchio di produzione e di consumo, che portano alla concentrazione.

Infine, nelle circostanze presenti, tutte le regioni appaiono più o meno colpite dalla crisi ; la preoccupazione dell'equilibrio regionale rischia dunque di passare al secondo piano delle preoccupazioni, nel momento preciso in cui tale equilibrio rischia di trovarsi definitivamente compromesso, su scala europea, colla rimessa in gioco dei risultati antichi.

Mai, probabilmente, la necessità di una politica regionale europea vigorosa è stata così imperativa come oggi. Mai probabilmente, l'urgenza delle nuove iniziative è apparsa più evidente, dalla grande crisi economica degli anni 30.

Sarà necessario ricordare, ancora una volta, che in occasione di questa grande depressione si è scoperta -un po' tardi purtroppo- l'importanza dei problemi regionali ? Sarà necessario aggiungere che sono le Nazioni più industrializzate ad aver sofferto di più degli squilibri strutturali, e che i loro Governi sono stati i primi, all'epoca, a fare della pianificazione regionale uno degli strumenti prioritari della lotta contro la crisi ? Avremmo torto a dimenticarlo oggi.

Sarà probabilmente la ragione per la quale certi Consigli Regionali hanno chiesto ora ai loro Governi che la politica di rilancio dell'economia non si faccia più in funzione dei rami o dei settori professionali, ma in funzione delle zone geografiche in cui le difficoltà sono più severe.

Nello stesso senso non possiamo non concludere alla necessità di un rafforzamento della politica regionale europea, e di una migliore coordinazione regionale di tutti gli interventi settoriali della Comunità.



## CONCLUSIONE GENERALE

Nel momento in cui questo studio fu deciso dal Comitato Permanente delle Regioni Periferiche, la crisi economica non aveva raggiunto ancora il grado di gravità che conosciamo oggi. Ben lontano dal perdere del suo interesse, il paragone dei piani di sviluppo regionali, applicati alla periferia europea, prende adesso un carattere d'attualità più scottante. Infatti la necessità di un'azione permanente di sviluppo delle regioni arretrate si accompagna adesso con una necessità urgente: quella d'intervenire al più presto, con mezzi sufficienti, per affrontare le conseguenze regionali della crisi.

Con riserva di certi adattamenti, giustificati dalle circostanze, le strategie contenute nei piani regionali, maturati da molti anni, portano un elemento di risposta alla crisi europea. Nello spirito che fu quello della politica del New-Deal, lanciata poco fa dal Presidente ROOSEVELT, tali piano possono contribuire a rilanciare gli investimenti ed a lottare contro la disoccupazione.

Ma un argomento nuovo, in favore di una politica d'investimenti accelerati nelle regioni arretrate, tiene al carattere specifico della crisi attuale: la coniugazione del rallentamento e dell'inflazione, fenomeni fin adesso giudicati contraddittori. Nella misura in cui i Governi esitano a provocare un rilancio troppo vigoroso, per via delle conseguenze sul tasso d'inflazione, una politica d'investimento regionalizzata può portare una soluzione almeno parziale. Infatti, le regioni meno sviluppate dell'Europa possiedono una riserva di produttività inadoperata più grande di quella delle regioni già industrializzate. L'effetto moltiplicatore degli investimenti in queste regioni deve dunque agire sull'inflazione in una proporzione molto più debole di altrove. Visto che, fin adesso, l'inflazione sembra essere stata provocata almeno in parte, dallo squilibrio strutturale legato agli scarti di sviluppo regionale; e ciò viene dimostrato dalla correlazione fatta dalla Comunità Europea, tra l'importanza dello squilibrio regionale ed il tasso d'inflazione nazionale (documento citato qui sopra).

In siffatte condizioni, la Conferenza delle Regioni Periferiche potrebbe sostenere un'argomentazione legata ai caratteri specifici della crisi attuale, secondo la quale i grandi investimenti previsti nei piani delle regioni periferiche dovrebbero essere accelerati, come rimedio alla crisi, invece di vedersi rallentati per preoccupazione di risparmio. Tale politica offrirebbe il doppio vantaggio, da una parte di contribuire al rilancio generale mediante rischi limitati d'inflazione, e d'altra parte di approfittare delle circostanze per avviare un'azione decisiva in favore del riassetto dell'equilibrio economico e sociale tra le diverse regioni. Invece di aggravare, a termine, lo scarto tra regioni sviluppate e regioni arretrate, la crisi economica potrebbe così dare l'occasione - assente in periodo di prosperità - per accelerare il ricupero delle regioni periferiche.

La scelta di una tale politica di selezione geografica degli investimenti, applicata nei diversi Stati, pone in modo inevitabile, il problema della concertazione internazionale. Esso implica il rafforzamento della politica regionale europea. Ma implica anche, questo va da sé, una migliore definizione della politica applicata alle regioni periferiche d'Europa.

In tale prospettiva, tre idee generali possono essere proposte, insieme come esito di questo studio comparativo delle pianificazioni regionali, e come preliminare di una politica regionale europea, adattata ai problemi sollevati.

1. I problemi specifici delle regioni periferiche marittime dovrebbero essere ufficialmente presi in considerazione dalla Comunità Europea

Anche se si possa discutere tale o talaltro punto dell'analisi -perfino tale o talaltra eccezione- lo studio comparato mostra chiaramente che esiste un problema specifico alle regioni periferiche marittime dell'Europa Occidentale.

Questo problema si manifesta con intensità variabili secondo i paesi o le regioni, ma presenta una natura specifica che giustifica la sua presa in considerazione, in quanto tale, in modo ufficiale, nel quadro della politica regionale comunitaria.

Questo del resto appare conforme ai primi orientamenti della politica regionale europea, quali vennero definiti a Bruxelles nel dicembre 1961, durante la Conferenza Plenaria sui problemi regionali (la sola ad essere stata organizzata dalla C.E.E., dalla sua creazione).

Si capisce che l'applicazione di una politica specifica alle regioni periferiche dovrebbe tener conto del livello di relativa gravità delle situazioni regionali - consacrata del resto dalla ripartizione dei diritti di estrazione tra i diversi Stati, per l'utilizzazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale. Nel quadro di questa ripartizione -che tiene conto dunque dell'ampiezza dei problemi posti ad ogni Stato- appare indispensabile che la periferia marittima della Comunità benefici di una politica coordinata (che possa anche fare da riferimento agli Stati vicini, per l'orientamento dei propri sforzi). Questa è la condizione preliminare perchè gli ambienti economici accettino a loro volta d'interessarsi alla periferia europea, più di quanto l'abbiano fatto fin adesso.

2. La Comunità Europea dovrebbe aiutare gli Stati ad organizzare meglio la ripartizione dei compiti tra il centro e la periferia del Continente

La presa in considerazione dei problemi della periferia marittima non deve far dimenticare che esistono, in Europa, altri problemi regionali ; e che tali problemi sono molto spesso complementari. Un migliore uso delle potenzialità degli uni deve servire l'interesse capito bene degli altri. Così, in una prospettiva a lungo termine, lo sviluppo delle regioni periferiche deve contribuire a fare le regioni centrali più equilibrate e più umane. Così anche le soluzioni applicate alle regioni periferiche, nel campo dell'apertura, possono esser coordinate con quelle applicate nelle regioni di montagna che soffrono anche, secondo gradi diversi, di un isolamento fisico.

Fa dunque parte dell'azione della Comunità Europea, in accordo cogli Stati, di organizzare un dialogo, uno scambio di esperienze ed una coordinazione degli sforzi, tra regioni periferiche -marittime e continentali- regioni di frontiera e regioni di montagna, come colle regioni fortemente industrializzate del centro dell'Europa.

Sola una migliore conoscenza mutua dei problemi tra responsabili europei, nazionali e regionali, potrà por fine allo stato d'isolamento attuale, e permetterà infine di avviarsi nel senso di una concezione autenticamente comunitaria della sistemazione dello spazio europeo.

Nel quadro di questo dialogo, si dovrebbe trovare a lungo andare la via di un'azione concertata, tra i responsabili della sistemazione delle regioni centrali dell'Europa ed i loro omologhi della periferia. Solo allora potrà organizzarsi lo scambio vero tra regioni complementari, nella prospettiva di una Europa equilibrata.

In tale prospettiva, le varie organizzazioni o tentativi di organizzazioni interregionali -preoccupate di rispettare la sovranità degli Stati- dovrebbero vedersi sostenute e incoraggiate più di quanto non lo siano oggi. Il loro contributo positivo servirà, in un modo o in un'altro, alla riuscita delle politiche regionali della Comunità e dei diversi Stati.

3. La Comunità Europea dovrebbe contribuire a promuovere una reale politica del litorale

Come l'acqua, l'aria o lo spazio terrestre, il litorale diventa una cosa preziosa. E' un fattore di sviluppo e di benessere dell'umanità che prende sempre più importanza ma compromesso ogni giorno di più dall'evoluzione in corso.

Spetta dunque alle regioni periferiche marittime ad attirare l'attenzione degli Stati e delle diverse istanze europee perchè finalmente l'Europa si preoccupi dell'avvenire del proprio litorale, prima che non sia troppo tardi.

Nell'evoluzione del continente, il problema del litorale deve esser considerato nel suo complesso. Qui ancora uno sforzo di ravvicinamento, d'informazione mutua e di coordinazione delle azioni deve esser realizzato. Qui ancora sono interessati insieme i responsabili regionali, nazionali ed europei. Qui ancora, è urgente prevedere ed organizzare la concertazione delle politiche, al livello delle istanze europee.

\*

\*

\*

Giunti alla fine di questa relazione, conviene sottolineare che il paragone dei piani regionali, applicati in regioni marittime distanti di parecchie migliaia di chilometri, apre immense prospettive alla ricerca e all'azione comuni. Questo primo studio le ha solo abbozzate.

Tale tentativo s'iscrive in un lungo seguito di sforzi che devono permettere a delle regioni, separate fin qui dalla geografia, dalle frontiere e dalle abitudini, di avvicinarsi, di capirsi e di aiutarsi.

L'espressione delle realtà regionali, dalle stesse regioni, dovrebbe finalmente permettere di dare alla politica regionale europea un elemento troppo spesso assente fin adesso : la presenza, nel dialogo, dei principali interessati.

G. PIERRET

(Agosto 1975)

QUESTIONARIO SULLA PIANIFICAZIONE REGIONALE

I

QUESTIONI GENERALI

- 1°) Come si può riassumere la situazione dell'economia regionale nel 1974 ?  
(possibilmente con alcuni dati cifrati)
- 2°) Come si può riassumere la strategia dello sviluppo della regione ?
- Quali sono le scelte prioritarie del piano regionale in corso ?
  - Quali sono le operazioni progettate nel piano regionale che hanno una portata interregionale, nazionale o europea ?
- 3°) Meccanismo della pianificazione regionale
- Qual'è il periodo di attuazione
    - del piano regionale in corso ?
    - del piano nazionale in corso ?
  - Come viene elaborato il piano regionale ?  
(rapporti con gli altri livelli di pianificazione)
  - Quali sono i mezzi di attuazione del piano regionale ?  
(parte approssimativa nel finanziamento degli investimenti pubblici :
    - dell'Europa,
    - dello Stato,
    - della regione,
    - delle collettività locali).
  - Quali sono le difficoltà incontrate nell'attuazione del piano regionale ?

## II

QUESTIONI PARTICOLARI1°) Riguardanti i trasporti terrestri della regione

- a) la regione soffre lo svantaggio della lontananza ?  
In che modo ?
- b) qual'è la strategia della regione nel campo del miglioramento delle infrastrutture di trasporti terrestri ?
- c) quali sono i provvedimenti progettati per migliorare le infrastrutture di trasporti entro il periodo del piano ?
- d) quali sono i provvedimenti attuati per migliorare la gestione dei trasporti ?
- e) quali sono i provvedimenti raccomandati dalla Vostra regione, in una prospettiva europea ?

2°) Riguardanti i trasporti aerei (idem)3°) Riguardanti i trasporti fluviali (idem)4°) Riguardanti i trasporti marittimi della regione

- a) qual'è la strategia della regione nel campo dei trasporti marittimi ?
- b) è soddisfacente l'infrastruttura portuaria della regione ?
  - quali sono i progetti contemplati dai piani (nazionale e regionale) nel campo delle infrastrutture portuarie ?
  - quali sono i progetti d'infrastrutture portuarie raccomandati dalla Vostra regione in una prospettiva europea ?
- c) sono soddisfacenti i collegamenti marittimi della Vostra regione ?
  - esistono dei progetti di collegamenti nuovi ? legati a tecniche nuove di trasporto marittimo ?
  - quali sono i collegamenti nuovi raccomandati dalla Vostra regione in una prospettiva europea ?
- d) servizi marittimi : problemi ? Miglioramenti progettati ?

3•) Riguardanti la sistemazione del litorale (in senso largo)

- a) qual'è la strategia della regione per l'utilizzazione della facciata marittima ?
- b) qual'è la destinazione attuale e progettata della striscia litorale ? (tabella acclusa)
- c) quali sono i problemi che pone la destinazione della striscia litorale fra varie opzioni ?
- d) esiste uno schema di sistemazione del litorale ?
- e) sono progettate grandi operazioni di sistemazione nel quadro del piano ?
- f) quali sono i problemi che pone la protezione contro l'inquinamento del litorale ?
- g) esistono provvedimenti particolari progettati al piano regionale in quanto riguarda la destinazione o la protezione del litorale ?



Regione di :-

DESTINAZIONE DELLA STRISCIA LITORALE

	<u>Attuale</u>	<u>Progettato</u> (19..)
- STATO NATURALE	%	%
- semi-urbanizzato	%	%
- urbanizzato	%	%
- industrializzato	%	%
- altre destinazioni (precisare)	%	%
<hr/>		
TOTALE..... km	100 %	100 %

Commenti :

LA CONFERENZA DELLE REGIONI PERIFERICHE MARITTIME  
DELLA COMUNITÀ EUROPEA

COMPOSIZIONE

La Conferenza riunisce i delegati di 26 regioni europee :

- 21 regioni appartengono a paesi membri della Comunità Europea :

Schleswig-Holstein e Niedersachsen (Germania), North-Jutland (Danimarca), Scotland, Wales e South-West (Gran-Bretagna), Bretagna, Paesi di Loira, Poitou-Charentes, Aquitaine, (Francia), West e Mid-West (Irlanda), Marche, Abruzzi, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna (Italia).

- 5 regioni appartengono a paesi che non sono membri della Comunità ma interessate dalla natura dei problemi regionali posti alla periferia marittima del Continente e dalla prossimità geografica della Comunità :

Galizia, Norte e Baleari (Spagna), Norte (Portogallo) e North (Norvegia).

STRUTTURA DELL'ORGANIZZAZIONE

La Conferenza è nata a Saint-Malo, il 23 giugno 1973, dopo tre giorni di un convegno comune tra le delegazioni rappresentative delle istituzioni regionali esistenti a questa data, in presenza dei rappresentanti dei Governi dei paesi interessati, della Comunità Europea e del Consiglio dell'Europa.

Un Comitato Provvisorio che comprendeva due delegati per ogni regione è stato designato al termine della Conferenza. Si è trasformato in Comitato Permanente, durante la sua prima riunione, tenutasi a Bruxelles il 29 novembre 1973.

Il Comitato Permanente si è riunito poi a più riprese, a Cagliari (Sardegna) dal 28 al 29 marzo 1974, e a Bruxelles i 5 e 6 dicembre 1974.

Una Commissione Esecutiva di 6 membri (+ 6 supplenti) è stata designata nel marzo 1974 dal Comitato Permanente. Viene caricata segnatamente di seguire l'evoluzione dei problemi comunitari e di soprintendere al funzionamento permanente dell'organizzazione.

Insomma, la struttura dell'organizzazione si esercita a tre livelli :

- la Conferenza Plenaria (100 a 150 membri)
- il Comitato Permanente (50 membri)
- la Commissione Esecutiva (12 membri).

Una Segreteria Generale assicura il funzionamento dell'organizzazione, sotto il controllo diretto della Commissione Esecutiva. Il Segretario Generale è designato dai membri del Comitato Permanente.

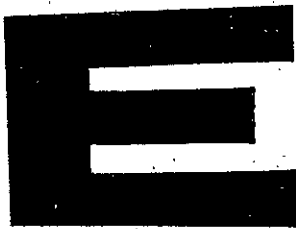
#### STATUTO

La Conferenza riposa in modo provvisorio, dal punto di vista giuridico, su un'associazione dichiarata in Prefettura di Rennes e che s'intitola :

"Sezione amministrativa della Conferenza delle  
Regione Periferiche Marittime  
della Comunità Europea".

La sua sede è 22, via Hoche à Rennes e coincide coll'indirizzo della Segreteria Generale dell'organizzazione.

I verbali delle diverse riunioni della Conferenza, del Comitato Permanente e della Commissione Esecutiva hanno fissato successivamente le regole di funzionamento sulle quali riposa l'Organizzazione.



CCE

Conseil des Communes d'Europe  
association européenne de tous les pouvoirs  
locaux et régionaux

5

**la Carta di Bruges**

Dichiarazione di principio del C C E sui problemi dell'ambiente (politica ecologica)

**la Charte de Bruges**

Déclaration de principes du C.C.E. sur l'environnement (politique écologique)

**the Bruges Charter**

Statement of principle by the Council of European Municipalities on environmental problems  
(ecology policy)

**die Charta von Brügge**

Grundsatzklärung des R G E über die Umweltprobleme (ökologische Politik)

*La Déclaration de principes sur l'environnement a été approuvée par  
l'Assemblée des Délégués du Conseil des Communes d'Europe, à  
Bruges les 27 et 28 juin 1974.*

### Dichiarazione di principio del CCE sui problemi dell'ambiente (politica ecologica)

Il fallimento di un sistema di sviluppo fondato sullo « sperpero della terra e degli uomini » è divenuto ormai lampante: così come sono state orientate, le nostre attività determinano una aggressione continua e intensa all'ambiente naturale. La violenta crescita della popolazione e la sua cattiva ripartizione, l'accelerazione brutale e disordinata — nel corso dei due ultimi decenni — dell'urbanesimo e dell'espansione industriale, lo sfruttamento intensivo di risorse di cui sappiamo che non sono rinnovabili, la gestione irrazionale di quelle rinnovabili, l'evoluzione di certe tecniche di produzione agricola e industriale, la non osservanza delle legislazioni, la competizione sfrenata in tutti i campi... hanno comportato una degradazione quasi irreversibile dell'ambiente.

Questa degradazione si manifesta con l'inquinamento intenso dell'atmosfera, del suolo e delle acque, la rarefazione o la sparizione di talune specie vegetali o animali, l'esaurimento delle risorse minerali, e con gravissime minacce alla salute fisica e morale degli uomini.

Noi oltrepassiamo la soglia al di là della quale la qualità della vita si abbassa, benché la produzione cresca. Nella nostra civiltà occidentale la logica del profitto ha portato a rendere sempre più complicato e oneroso il soddisfacimento dei bisogni elementari, fisiologici e morali dell'uomo (respirare, nutrirsi sanamente, riposare, distendersi moralmente e fisicamente, mantenersi puliti, alloggiare, muoversi).

Nessuno può più ignorare che, pur accrescendo la sua padronanza dell'ambiente, l'uomo resta in ogni caso condizionato da questo ambiente e dalle sue leggi. La necessità biologica della conservazione della specie umana esige che l'uomo faccia ogni sforzo per salvaguardare l'ambiente circostante, elaborando una politica suscettibile di creare una armonia, un equilibrio fra l'uomo e il suo ambiente naturale e artificiale.

Una autentica politica dell'ambiente (ecologica) resta indissociabile da una ridefinizione della nozione di sviluppo: l'affollamento dello spazio dovuto alla disordinata crescita economica e demografica crea inevitabilmente una « penuria di natura » e il lasciar fare (*laissez-faire* economico) l'aggrava in modo drammatico. La natura, e particolarmente l'aria e le acque, ma altresì il suolo, devono essere riconosciuti come beni comuni (*res communes*) e la loro salvaguardia è un compito prioritario d'interesse generale.

I problemi posti dalla salvaguardia dell'ambiente, e soprattutto quelli posti in modo assolutamente concreto ai Poteri locali e regionali, sono di estrema diversità. Per altro qualsiasi politica ecologica deve tener conto dell'unità dell'ambiente naturale e non limitarsi ai suoi differenti aspetti d'ordine tecnico, poiché un tale atteggiamento porta a trascurare le fondamentali opzioni politiche, senza le quali non può essere assicurata la coerenza delle misure prese.

Riaffermando il ruolo prioritario che debbono inevitabilmente svolgere i Poteri locali e regionali nella politica ecologica, le comunità locali e regionali associate al CCE considerano, conseguentemente, che una tale politica debba fondarsi sui principi che esponiamo:

1) La presa di coscienza della necessità di una nuova concezione dei rapporti fra l'uomo e il suo ambiente, l'urgenza dell'attuazione di una politica dell'ambiente (ecologica) richiedono una informazione e una educazione di tutti i cittadini, e più specialmente degli amministratori locali e regionali, che siano indipendenti dagli interessi particolari o settoriali, tanto pubblici che privati.

2) Una politica dell'ambiente non può essere praticata parallelamente ad altre politiche e al di fuori di esse. Essa deve al contrario integrarsi in un processo simultaneo di programmazione economica e di pianificazione del territorio

(di cui i Poteri locali e regionali sono uno dei centri decisionali) e risultarne uno degli elementi di guida, per assicurare uno sviluppo concepito in termini non solo quantitativi, ma qualitativi.

3) Essendo la sovrappopolazione umana incompatibile con la conservazione dell'ambiente, ne consegue la necessità di promuovere una politica e una pianificazione mondiale delle risorse disponibili e uno sviluppo economico equilibrato delle differenti parti del mondo, in modo da provocare un rallentamento dell'impulso demografico.

4) Mentre il tempo libero è in costante aumento rispetto al tempo di lavoro, l'uomo non ne beneficia pienamente, poiché l'utilizzazione di questo tempo libero è sempre più accaparrata dalla società mercantile. I Poteri locali debbono rendere possibili, per mezzo di un assetto adeguato (creazione o adattamento di zone verdi, di parchi, giardini, attrezzature sportive, urbanistica a misura dell'uomo, protezione e rianimazione del patrimonio architettonico, minacciato fra l'altro, anch'esso, dall'inquinamento, la degradazione e la distruzione, eccetera), svaghi non legati al consumismo, rispondenti ai bisogni collettivi di beni immateriali, ai bisogni naturali, ai bisogni ludici, ecc.

5) Non si potrà prospettare una urbanizzazione razionale e i Poteri locali non potranno condurre a buon fine la loro lotta per la salvaguardia dell'ambiente senza l'attuazione di una politica fondiaria capace di eliminare la speculazione.

6) La crescita, quale è attualmente concepita ed espressa dal Prodotto Nazionale Lordo, non protegge le distruzioni che determina (danni, inquinamenti e deterioramento dei rapporti umani). Converrebbe d'ora innanzi contabilizzare le incidenze della degradazione dell'ambiente così come i costi della sua salvaguardia. La pianificazione a livello locale e regionale deve ispirarsi a questi stessi principi.

7) Una legislazione e una regolamentazione uniformi o equivalenti in tema d'ambiente debbono andare in vigore nei diversi Comuni, nelle diverse Regioni e nei diversi Paesi d'Europa per non favorire ingiustamente nella competizione nazionale e transnazionale le attività che ne fossero esenti. Egualmente deve essere chiaramente stabilita una ripartizione delle competenze ai livelli locale, regionale, nazionale e transnazionale, devono essere assicurati la consultazione e il diritto di emettere pareri fra questi differenti livelli, e infine devono essere garantiti a ciascuno di questi livelli i mezzi, particolarmente finanziari, per una politica ecologica.

8) Il principio « chi inquina paga » deve essere applicato in tutto il suo rigore e deve avere come corollario un positivo aiuto destinato a « chi non inquina ». Attualmente i difensori della natura sono penalizzati e i distruttori favoriti. Un sistema di perequazione o di compensazione fra i Comuni deve permettere di recare un sostegno efficace ai Poteri locali desiderosi di condurre un'attiva politica di salvaguardia dell'ambiente.

9) In mancanza di una politica mondiale, è indispensabile, quanto meno al livello dei diciassette Stati membri del Consiglio d'Europa, una politica europea dell'ambiente, sia perché l'ambiente naturale non conosce frontiere sia perché l'applicazione unilaterale di misure per la salvaguardia dell'ambiente metterebbe in condizione d'inferiorità il Paese che fosse solo ad applicarle.

10) L'attuazione di una necessaria politica sovranazionale dell'ambiente non potrà essere effettivamente compiuta senza un potere politico europeo e rende più che mai urgenti l'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto e il rafforzamento delle Istituzioni europee, in direzione dei quali deve evolvere la Comunità dei Nove.

(approvata all'unanimità, meno tre astensioni)

## Déclaration de principes du C.C.E. sur l'environnement (politique écologique)

La faillite d'un système de développement fondé sur « le gaspillage de la terre et des hommes » est devenue éclatante aujourd'hui: telles qu'elles ont été orientées, nos activités ont eu pour conséquence une agression continuelle et intense de l'environnement naturel. La forte croissance de la population et sa mauvaise répartition, l'accélération brutale et désordonnée, au cours des deux dernières décennies, de l'urbanisation et de l'expansion industrielle, l'exploitation intensive de ressources dont nous savons qu'elles ne sont pas renouvelables, la gestion irrationnelle des ressources renouvelables, l'évolution de certaines techniques de production agricole et industrielle, la non-observation des législations, la compétition effrénée dans tous les domaines, ...ont entraîné une dégradation quasi-irréversible du milieu.

Cette dégradation se manifeste par la pollution intense de l'atmosphère, du sol et de l'eau, la raréfaction ou la disparition de certaines espèces végétales ou animales, l'épuisement des ressources minérales, des atteintes très graves à la santé physique et morale des hommes.

Nous passons le seuil au-delà duquel la qualité de vie baisse, bien que la production croisse: la logique du profit a conduit à rendre de plus en plus compliquée et onéreuse la satisfaction des besoins élémentaires, physiologiques et moraux de l'homme (respirer, se nourrir sainement, se reposer, et se détendre moralement et physiquement, se tenir propre, se loger, se mouvoir).

Nul ne peut plus ignorer que, tout en accroissant sa maîtrise du milieu, l'homme reste tout aussi dépendant de ce milieu et de ses lois. La nécessité biologique de la conservation de l'espèce humaine exige que l'homme mette tout en oeuvre pour sauvegarder son environnement en élaborant une politique susceptible de créer une harmonie, un équilibre entre l'homme et son milieu naturel et artificiel.

Une politique authentique de l'environnement reste indissociable d'une redéfinition de la notion de développement: l'encombrement de l'espace dû à la croissance économique et démographique désordonnée crée inéluctablement une « pénurie de nature » et le laisser-faire l'aggrave de façon dramatique. La nature, et notamment l'air et les eaux, mais également le sol, doivent être reconnus comme biens communs (*res communes*) et leur sauvegarde est une tâche prioritaire d'intérêt général.

Les problèmes posés par la sauvegarde de l'environnement, et notamment ceux posés de façon très concrète aux pouvoirs locaux et régionaux, sont d'une extrême diversité. Cependant, toute politique de l'environnement doit tenir compte de l'unité du milieu naturel et ne pas se limiter à ses différents aspects d'ordre technique, car une telle attitude conduit à négliger les options politiques fondamentales sans lesquelles la cohérence des mesures prises ne peut être assurée.

Réaffirmant le rôle primordial que doivent inévitablement jouer les pouvoirs locaux et régionaux dans la politique de l'environnement, les collectivités locales et régionales membres du C.C.E. considèrent en conséquence qu'une telle politique doit s'appuyer sur les principes fondamentaux suivants:

1) La prise de conscience de la nécessité d'une conception nouvelle des rapports de l'homme et de son environnement, l'urgence de la mise en oeuvre d'une politique de l'environnement appellent une information et une éducation de tous les citoyens, et plus spécialement des élus locaux et régionaux, qui soient indépendantes des intérêts particuliers ou sectoriels, tant publics que privés.

2) Une politique de l'environnement ne saurait être menée parallèlement à d'autres politiques et en dehors d'elles. Elle doit au contraire s'intégrer dans un processus simultané de programmation économique et d'aménagement du terri-

toire (dont les pouvoirs locaux et régionaux sont l'un des centres de décision) et en être l'un des éléments directeurs, afin d'assurer un développement conçu en termes non seulement quantitatifs, mais qualitatifs.

3) La surpopulation humaine étant incompatible avec la conservation du milieu, il est nécessaire de promouvoir une politique et une planification mondiale des ressources disponibles et un développement économique équilibré des différentes parties du monde, afin de provoquer un ralentissement de la poussée démographique.

4) Alors que le temps de loisir est en constante augmentation par rapport au temps de travail, l'homme n'en bénéficie pas pleinement, car l'utilisation de ce temps libre est de plus en plus annexée par la société marchande. Les pouvoirs locaux doivent rendre possibles, par un aménagement adéquat (création ou aménagement de zones vertes, de parcs, jardins, d'équipements sportifs, urbanisme adapté à l'homme, etc), des loisirs indépendants de la consommation, répondant aux besoins collectifs en biens immatériels, besoins de nature, besoins ludiques, etc.

5) On ne pourra envisager une urbanisation rationnelle et les pouvoirs locaux ne pourront mener à bien leur lutte pour la sauvegarde du milieu sans la mise en oeuvre d'une politique foncière susceptible d'enrayer la spéculation.

6) La croissance, telle qu'elle est actuellement conçue et exprimée par le P.N.B., ne prend pas en compte les destructions qu'elle entraîne (nuisances, pollutions et détériorations des rapports humains). Il conviendrait de comptabiliser dorénavant les incidences de la dégradation de l'environnement aussi bien que celles de la sauvegarde du milieu. Les plans au niveau local et régional doivent s'inspirer des mêmes principes.

7) Une législation et une réglementation en matière d'environnement uniformes ou équivalentes, doivent être mises en place dans les communes, régions et pays d'Europe, afin de ne pas favoriser injustement dans la compétition nationale et internationale les activités de qui en serait exempt. De même une répartition des compétences aux niveaux local, régional, national et international doit être clairement établie, la consultation et le droit d'avis entre ces différents niveaux doivent être assurées, et enfin les moyens, financiers notamment, d'une politique de l'environnement doivent être garantis à chacun de ces niveaux.

8) Le principe « pollueur-payeur » doit être appliqué dans toute sa rigueur et avoir pour corollaire une aide positive apportée aux « non-pollueurs ». Actuellement, les défenseurs de la nature sont pénalisés et ses destructeurs favorisés. Un système de péréquation ou de compensation entre les communes doit permettre d'apporter un soutien efficace aux pouvoirs locaux désireux de mener une politique active de sauvegarde de l'environnement.

9) Faute d'une politique mondiale, une politique européenne de l'environnement est indispensable au moins au niveau des dix-sept états membres du Conseil de l'Europe, à la fois parce que le milieu naturel ne connaît pas de frontières et parce que l'application de mesures pour la sauvegarde de l'environnement défavoriserait le pays qui serait le seul à les mettre en oeuvre.

10) La mise en oeuvre d'une nécessaire politique supra-nationale de l'environnement ne pourra être réalisée sans un pouvoir politique européen et rend plus que jamais nécessaire l'élection du Parlement Européen au suffrage universel et le renforcement des institutions européennes, vers lesquelles doit évoluer la Communauté des Neuf.

## Statement of principle by the Council of European Municipalities on environmental problems (ecology policy)

The failure of a development system based on "the waste of land and men" has now become obvious: as they were directed, our activities cause continuous and severe damage to our natural environment. The violent growth of the population and its poor distribution, the ruthless and chaotic expansion — during the two last decades — of urban development and industrial growth, the intensive exploiting of resources which we know cannot be renewed, the irrational management of the renewable ones, the evolution of certain agricultural and industrial production techniques, infringements of laws, uncontrolled competition in all fields... have led to a deterioration of our environment which is practically beyond remedy.

Such deterioration is expressed by intense atmosphere, soil and water pollution, the growing scarcity or absence of some vegetable or animal species, the exhausting of mineral resources, and by serious threats to man's physical and mental health.

We are passing the threshold beyond which the quality of life deteriorates, even though production increases. In our Western civilization, the law of profit has made it increasingly complicated and expensive to satisfy man's fundamental, physiological and moral needs (breathing, healthy nutrition, rest, mental and physical relaxation, cleanliness, housing, moving around).

No one can any longer disregard the fact that, though man's mastery of his environment is increasing, he is in any case subject to this environment and its laws. The biological need to preserve the human species implies that man should make all possible efforts in order to protect the surrounding environment, by developing a policy capable of creating harmony and balance between man and his natural and artificial environment.

A true environmental (ecological) policy is impossible to separate from a reappraisal of the concept of development: the overcrowding of space due to disorderly economic and demographic growth unavoidably creates "a shortage of nature" and leaving things as they are (economic *laissez-faire*) makes the situation dramatically worse. Nature, and in particular air and water, but also land, must be recognized as common property (*res communes*) and their protection is a priority duty of general interest.

The problems raised by environmental protection, and especially those which face local and regional authorities in a very concrete manner, differ widely. However, any ecological policy must take into account the unity of the natural environment and not be exclusively limited to its different aspects of a technical nature, since such an attitude leads to neglecting fundamental political alternatives, without which the consistency of the measures adopted cannot be guaranteed.

Reasserting the priority role necessarily to be played by local and regional authorities in ecology policies, the local and regional communities belonging to the CEM consider as a consequence that such policies must be based on the principles stated hereafter:

1) The awareness of the need for a new conception of the relations between man and his environment, the urgency of implementing an environmental (ecological) policy, call for information and education for all citizens, and especially local and regional administrators, which must be independent from political or sectoral interests, both public and private.

2) An environmental policy cannot be enforced alongside other policies and independently from them. On the contrary, it must be integrated in a simultaneous process of economic and regional planning (of which regional and local authorities represent the decisional centres) and appear as one of the guiding principles so as to ensure development

conceived not only in quantitative, but also in qualitative terms.

3) Since human overpopulation is incompatible with environmental protection, it is hence necessary to promote a world policy and planning of available resources, as well as a balanced economic development of the various parts of the world, so as to slow down the rate of demographic growth.

4) While leisure is continuously increasing with respect to time devoted to work, man cannot fully enjoy it, because his leisure is more and more taken over by consumer society. Local authorities must enable, thanks to suitable provisions (creation or adapting of green areas, parks, gardens, sports facilities, town planning at man's scale, protection and revival of the architectural patrimony, which is also threatened by pollution, deterioration and destruction, etc.) recreational activities not linked to consumerism, capable of satisfying the collective need for non material goods, natural requirements, leisure requirements, etc.

5) It will not be possible to create rational town planning and local authorities will not be able to successfully fight their battle for the protection of the environment, without the implementation of a landownership policy capable of doing away with speculation.

6) Growth, as it is now understood and expressed by the Gross National Product, does not take into account the destruction it gives rise to (damages, pollution and deterioration of human relations). From now on, accounting should include the influence of a deteriorated environment just as much as the costs for its protection. Planning at the local and regional level must bear these principles in mind.

7) Uniform legislation and regulations, or equivalent ones, in environmental matters, should come into force in the various municipalities, regions and countries of Europe, so as not to unjustly favour the activities of those exempted, in national and transnational competition. Similarly, it is necessary to clearly establish a distribution of competences at the local, regional, national and transnational levels, the consultation and the right to express opinions must be ensured with regard to these various levels, and finally each of these levels must be provided with the means, especially financial ones, in order to implement an ecological policy.

8) The principle of "the polluter pays" must be applied as strictly as possible, and should be accompanied by a positive aid to "the non-polluters". At present, those who protect nature are penalized, while the destroyers are favoured. A system of equalization or compensation among Municipalities should enable to give efficient support to local authorities wishing to implement an active policy of environmental protection.

9) Since a world policy is lacking, it is at least necessary that, at the level of the seventeen member states of the Council of Europe, there be a European environmental policy, both because the natural environment knows no frontiers, and because the unilateral enforcement of provisions for the protection of the environment would place the country who were to apply them alone in a position of inferiority.

10) The implementation of a much needed supranational environmental policy cannot really be put into effect without a European political power, and makes more urgent than ever the election of the European Parliament by direct universal suffrage and the strengthening of the European Institutions; it is in the direction of the latter that the Community of the Nine should evolve.

(Unanimously approved, with three abstentions)



## Grundsatzklärung des RGE über die Umweltprobleme (ökologische Politik)

Das Scheitern eines Entwicklungssystems, das sich auf die «Vergeudung des Bodens und der Menschen» gründet, liegt inzwischen offen zutage: bei der... gegenwärtigen Ausrichtung der menschlichen Aktivitäten stellen sie einen ständigen und heftigen Angriff auf die natürliche Umwelt dar. Das stürmische Anwachsen der Bevölkerung und ihre ungünstige Verteilung, die gewaltige und ungeordnete Zunahme der Verstädterung und der Industrialisierung im Laufe der letzten zwanzig Jahre, die intensive Ausbeutung von Ressourcen, die — wie wir wissen — nicht reproduzierbar sind, die irrationale Anwendung der reproduzierbaren Ressourcen, die Entwicklung bestimmter industrieller und landwirtschaftlicher Produktionstechniken, die Umgehung der bestehenden Gesetze und die zügellose Konkurrenz auf allen Gebieten haben zu einem nahezu unwiederbringlichen Verfall der Umwelt geführt.

Dieser Verfall äussert sich in der starken Verschmutzung der Luft, des Bodens und der Gewässer, in der Gefährdung oder dem Aussterben einiger Pflanzen- und Tierarten, im völligen Abbau der Bodenschätze und in einer äusserst ernstesten Gefährdung der körperlichen und geistigen Gesundheit der Menschen.

Wir stehen heute am Beginn einer Ära, in der die Lebensqualität sinkt, obwohl die Produktion zunimmt. In unserer westlichen Zivilisation hat die Logik des Profits die Befriedigung der elementaren physiologischen und geistigen Bedürfnisse des Menschen (reine Luft, gesunde Nahrung, Ruhe, geistige und physische Entspannung, Sauberkeit, Wohnung, Mobilität) immer komplizierter und kostspieliger werden lassen.

Es lässt sich nicht länger bestreiten, dass der Mensch, auch wenn er seine Herrschaft über die Umwelt immer weiter verstärkt, von dieser Umwelt und ihren Gesetzen doch immer abhängig bleibt. Die biologische Notwendigkeit der Erhaltung der Menschheit macht es erforderlich, dass der Mensch alle erdenklichen Anstrengungen zum Schutz der natürlichen Umwelt unternimmt, mit Hilfe einer Politik, die geeignet ist, ein harmonisches Gleichgewicht zwischen dem Menschen und seiner natürlich gewachsenen wie künstlich geschaffenen Umwelt herzustellen.

Eine wahre Umwelt- (oder ökologische) Politik erfordert eine Neubestimmung unseres Wachstumskonzepts: die durch das ungeordnete wirtschaftliche und demographische Wachstum bedingte räumliche Zusammenballung führt unweigerlich zu einer «Verknappung der Natur», die durch das wirtschaftspolitische *laissez faire* in dramatischer Weise verschärft wird. Die Natur, insbesondere die Luft und die Gewässer, aber auch der Boden, müssen als Gemeingut (*res communes*) anerkannt werden, und ihr Schutz stellt eine vorrangige Aufgabe im Interesse der Allgemeinheit dar.

Die durch den Umweltschutz aufgeworfenen Probleme, und namentlich die konkreten Probleme, mit denen die lokalen und regionalen Organismen konfrontiert sind, sind äusserst vielfältig. Andererseits muss jede Umweltpolitik die Einheit der natürlichen Umwelt berücksichtigen und darf sich nicht auf ihre verschiedenen technischen Aspekte beschränken, da eine solche Haltung zu einer Vernachlässigung der politischen Grundsatzentscheidungen führt, ohne die keine kohärenten Massnahmen ergriffen werden können.

Indem die im RGE zusammengeschlossenen örtlichen und regionalen Körperschaften noch einmal die vorrangige Rolle bekräftigen, die ihnen bei der Umweltpolitik unweigerlich zufällt, weisen sie darauf hin, dass eine derartige Politik sich von den folgenden Grundsätzen leiten lassen muss:

1) Die Einsicht in die Notwendigkeit einer neuen Konzeption der Beziehungen zwischen dem Menschen und seiner

Umwelt sowie die Dringlichkeit einer Umweltpolitik erfordern eine sowohl von den öffentlichen als auch privaten Partikular- oder Gruppeninteressen unabhängige Information und Aufklärung aller Bürger und insbesondere der Kommunal- und Regionalpolitiker.

2) Eine Umweltpolitik kann nicht neben und ausserhalb von anderen politischen Massnahmen betrieben werden. Sie muss sich vielmehr in einen gleichzeitigen Prozess der Wirtschaftsprogrammierung und Landesplanung einordnen (an dessen Bestimmung auch die kommunalen und regionalen Organismen als Entscheidungszentren mitwirken) und muss einer der bestimmenden Faktoren dieses Prozesses sein, um ein nicht nur quantitatives, sondern auch qualitatives Wachstum zu gewährleisten.

3) Da die Uebervölkerung der Erde mit der Erhaltung der Umwelt unvereinbar ist, ergibt sich die Notwendigkeit, sich für eine weltweite Politik und Planung der verfügbaren Ressourcen und eine ausgewogene wirtschaftliche Entwicklung der verschiedenen Erdteile einzusetzen, um den Bevölkerungszuwachs abzubremesen.

4) Während die Freizeit im Verhältnis zur Arbeitszeit ständig zunimmt, kommt der Mensch nicht in ihren vollen Genuss, da die Freizeitgestaltung in zunehmendem Masse von der Warengesellschaft monopolisiert wird. Durch die Schaffung angemessener Strukturen (Einrichtung oder Instandsetzung von Grünzonen, Parks, Gärten und Sportanlagen, Städteplanung mit menschlichem Zuschnitt, Erhaltung und Wiederbelebung der Baudenkmäler, die auch durch Luftverschmutzung, Verfall, Zerstörung, usw., gefährdet sind, usw.) müssen die Kommunen Zerstreuungen ermöglichen, die nicht der Konsumideologie verhaftet sind, sondern die gesellschaftlichen Bedürfnisse an immateriellen Gütern, das Spielbedürfnis, natürliche Bedürfnisse, usw. befriedigen.

5) Solange keine Bodenpolitik durchgeführt wird, die der Spekulation ein Ende zu setzen vermag, kann keine vernünftige Städteplanung in Aussicht genommen werden, und den Kommunen wird in ihrem Kampf für den Umweltschutz kein Erfolg beschieden sein.

6) Bei dem Wachstum, so wie es gegenwärtig im Brutto-sozialprodukt konzipiert und zum Ausdruck gebracht wird, werden die dadurch verursachten Zerstörungen (Schäden, Umweltverschmutzung und Verschlechterung der zwischenmenschlichen Beziehungen) nicht miteinberechnet. Es wäre zweckmässig, in Zukunft die Auswirkungen des Umweltverfalls ebenso wie die Kosten des Umweltschutzes rechnerisch zu erfassen. Die Planung auf kommunaler und regionaler Ebene muss sich von denselben Prinzipien leiten lassen.

7) In den verschiedenen europäischen Kommunen, Regionen und Ländern muss eine einheitliche oder gleichwertige Gesetzgebung und Regelung des Umweltschutzes in Kraft treten, um im nationalen wie internationalen Wettbewerb nicht zu Unrecht diejenigen Aktivitäten zu begünstigen, die keiner derartigen Regelung unterliegen. Desgleichen muss eine eindeutige Aufteilung der Kompetenzen auf örtlicher, regionaler, nationaler und internationaler Ebene vorgenommen werden, die Beratung und das Recht, Gutachten abzugeben, müssen zwischen diesen verschiedenen Ebenen gewährleistet sein, und schliesslich muss dafür gesorgt sein, dass jede Ebene über die zur Durchführung einer Umweltpolitik erforderlichen — insbesondere finanziellen — Mittel verfügt.

8) Der Grundsatz « wer verschmutzt, muss zahlen » ist ganz rigoros anzuwenden, ergänzt durch eine praktische Unterstützung für den, « der nicht verschmutzt », Gegenwärtig werden die Schützer der Natur bestraft, während ihre Zerstörer Vorteile genießen. Ein Ausgleichs- oder Verrechnungssystem zwischen den Kommunen muss den örtlichen Organismen, die eine aktive Politik des Umweltschutzes betreiben wollen, eine wirksame Unterstützung bieten.

9) Solange es an einer weltweiten Politik auf diesem Gebiet fehlt, muss zumindest im Rahmen der 17 Mitgliedsstaaten des Europarats unbedingt eine europäische Umweltpolitik betrieben werden, nicht nur, weil die natürliche Umwelt keine

Grenzen kennt, sondern auch, weil die einseitige Durchführung von Massnahmen zum Umweltschutz das Land, das sie als einziges anwendet, benachteiligen würde.

10) Eine notwendige supranationale Umweltpolitik kann ohne eine europäische Gewalt nicht effektiv durchgeführt werden und lässt die unmittelbaren und allgemeinen Wahlen zum Europäischen Parlament und die Stärkung der europäischen Institutionen — als die Ziele, auf die sich die Neuner-Gemeinschaft hinentwickeln muss — dringlicher erscheinen denn je.

*(Einstimmig angenommen, bei 3 Stimmenthaltungen)*

M. CRAVATTE  
Président du CCE

6

Mesdames, Messieurs,

J'ai tout d'abord le plaisir de vous saluer et de vous remercier d'être accourus de tant de pays d'Europe, pour suivre cette Conférence sur la politique de l'environnement dans la Communauté européenne.

Et, parlant en ce moment au nom des deux grandes associations internationales de Pouvoirs Locaux, le Conseil des Communes d'Europe et l'Union Internationale des Villes, qui sont les parties invitantes, je voudrais d'emblée justifier notre initiative.

Le Traité de Rome ne prévoit pas, ni directement, ni indirectement, - et c'est une lacune que nous avons déjà maintes fois déplorée et critiquée -, de représentations des collectivités locales et régionales auprès de la Communauté. Aucun lien à caractère institutionnel ou simplement formel ne pouvait dès lors être créé jusqu'à ce jour entre les pouvoirs locaux des Etats-membres et les organes de la Communauté.

Cependant, grâce à la compréhension que nous avons trouvée auprès de maints de nos interlocuteurs, des relations ont de fait pu être établies. Le dialogue a pu être engagé. Différents services de la Commission nous ont témoigné leur intérêt et dès lors nous avons pu obtenir que s'instaure une consultation qui est certes informelle et souple, mais en même temps confiante, active et constructive. Cette consultation est d'autant plus facilitée que des représentants de la Commission sont de plus en plus régulièrement présents aux congrès, conférences et colloques, organisés par nos deux associations. Les domaines plus particulièrement concernés sont ceux

ceux de la politique régionale, de la politique sociale avec tous les problèmes se posant à propos de la main d'oeuvre migrante, de la politique agricole et d'une manière générale, de l'information sur les progrès et, hélas aussi, des reculs et des piétinements de la Communauté.

La Conférence qui nous rassemble pour ces trois journées à Rome, se situe dans le cadre de ce dialogue. C'est la première qui soit consacrée aux problèmes de l'environnement. Nous avons, comme Conseil des Communes d'Europe et comme Union Internationale des Villes, mis ce sujet très vaste à l'ordre du jour de nos propres travaux depuis plusieurs années déjà.

C'est ainsi que l'Union Internationale des Villes a organisé il y a deux ans à Vienne, une confrontation sur ce thème et a établi un catalogue de mesures pratiques à l'intention des collectivités locales. Un document afférent est mis à votre disposition.

Le Conseil des Communes d'Europe de son côté a déjà beaucoup travaillé sur toute la problématique posée par l'environnement, ses nuisances et sa protection. Je voudrais rappeler seulement le rapport de fond présenté par notre Section Néerlandaise aux X. Etats Généraux des communes d'Europe à Nice en 1972 et l'importante déclaration de principe, discutée et adoptée par l'Assemblée générale de nos Sections nationales en juin dernier à Bruges. Ce dernier document figure également au dossier de la présente Conférence.

En outre, nos deux associations ont largement contribué aux travaux consacrés depuis bon nombre d'années déjà aux problèmes de l'environnement par la Conférence Européenne des Pouvoirs Locaux, constituée dans le cadre du Conseil de l'Europe. Les trois rapporteurs, MM. DOZIO, DUPONT et REIJNEN, appartiennent au CCE et à l'UIV. Ils participent à cette Conférence.

D'ailleurs, abstraction faite de la CEPL, il n'est que juste d'évoquer les travaux très importants du Conseil de l'Europe lui-même et notamment de son Assemblée Consultative qui a inscrit les problèmes de l'environnement comme un point permanent à son ordre du jour et qui se livre périodiquement à un vaste examen du sujet. J'ai moi-même eu l'honneur d'être pendant plusieurs années le rapporteur général sur ce thème et je suis bien aise de constater que celui qui me relève, notre collègue et ami M. Christian DELORME, est parmi nous. Il se fera certainement entendre au cours de ces trois journées.

Les points à traiter plus particulièrement au cours de notre présente Conférence, ont été choisis d'un commun accord par la Direction de l'Environnement de la Commission des Communautés européennes et les Secrétariats généraux du CCE et de l'UIV.

Il ne s'agira pas d'établir une nouvelle fois et d'ajouter à tant d'autres, un catalogue détaillé de mesures soit générales, soit partielles et sectorielles, souvent plus théoriques que pratiques, et qu'on oubliera dès qu'on les aura définies. Il s'agira plutôt de procéder en considération des tâches et responsabilités qui incombent aux collectivités locales et régionales, à une analyse globale des problèmes de l'environnement. Il importera de mettre l'accent sur les options politiques

en vue

en vue d'une action cohérente dans ce domaine. Un des grands desseins actuels de la société européenne est l'amélioration de la qualité de la vie. On ne la réalise pas si on n'arrive pas à assurer la protection de notre environnement contre les nuisances qui irrésistiblement jusqu'à présent, font leurs terribles ravages. Les mesures nationales quelquefois heureuses et du meilleur effet, souvent inexistantes ou impuissantes, devront être complétées ou suppléées par une politique européenne en matière d'environnement, politique qui est surtout entre les mains et sous la responsabilité des Communautés européennes. Notre Conférence ne pourra donc pas ne pas s'occuper du programme des Communautés européennes en matière d'environnement.

Mesdames, Messieurs!

Il apparaît dès lors qu'une Conférence comme celle-ci, la première de cette espèce, au risque de n'apparaître que comme une manifestation revendicative à l'encontre des institutions communautaires, dans le but de masquer ainsi la fuite devant les responsabilités propres des Pouvoirs Locaux, doit être contradictoire entre les associations représentatives des collectivités locales et régionales sur le plan européen d'une part et les Communautés d'autre part. Elle ne pouvait être organisée qu'avec le concours et l'aide des Communautés. Ce concours, cette aide, il faut le dire avec beaucoup de reconnaissance, ne nous ont pas été mesurés chichement. Au contraire, le concours a été de tous les moments pendant la préparation de la Conférence, l'appui politique et matériel des instances communautaires est important, il a été offert généreusement. Je tiens à en remercier le Vice-Président de la Commission, M. Carlos SCARASCIA-MUGNOZZA, plus particulièrement chargé des problèmes de l'environnement, et ses collaborateurs au nombre desquels je voudrais citer nommément:

A ce moment précis de mon intervention, je voudrais remercier également, au nom de nos deux associations, le CCE et l'UIV, le Gouvernement de la République Italienne pour nous avoir manifesté son intérêt, ce qu'il fait entre autres en nous offrant l'honneur d'une réception.

Comment ensuite ne pas mentionner notre Section Italienne du Conseil des Communes d'Europe, présidée par le maire de Gênes, M. Giancarlo PIOMBINO, et dirigée par son Secrétaire Général, M. le Professeur Umberto SERAFINI, sans l'aide de laquelle, il eût été impossible de venir ici sur lieu et place, à bout des tâches de l'organisation matérielle!

Mesdames, Messieurs!

Il serait indécent de la part de celui qui a l'honneur d'ouvrir une Conférence comme celle-ci, de vouloir dans son introduction se lancer longuement dans des considérations générales sur le sujet, mieux connu des participants que de lui-même, ou d'anticiper sur les rapports ou de présumer des conclusions de la confrontation. Des velléités de cette nature me sont absolument étrangères. Laissez-moi seulement vous dire l'un des soucis que nous éprouvons au Conseil des Communes d'Europe et à l'Union Internationale des Villes, à savoir, d'agir en sorte que cette Conférence jusqu'à présent unique dans

son genre

son genre, ne soit décidément pas tout à fait comme les autres qui ont déjà eu lieu sur le vaste thème de l'environnement et de ses implications.

En effet, le thème de l'environnement est à la mode et sans doute, il le restera pendant un bon moment encore. Des congrès, conférences, colloques et journées d'étude, déjà fort nombreux jusqu'à présent, vont suivre sans solution de continuité.

Il y a quelques jours, les Ministres de l'environnement de 24 pays d'Europe, d'Amérique, d'Asie et d'Australie, se sont réunis à Paris sous le sigle de l'OCDE. Un journaliste rendant compte des travaux de cette conférence dans un des journaux français les plus réputés, a résumé ses impressions, en donnant à son article le titre suivant: "Des Mots dans le Vent"?

Il a parlé dans son article des recommandations fort pertinentes sur lesquelles on s'est mis d'accord pour lutter contre la pollution, économiser l'énergie, préserver le milieu naturel, définir le principe du pollueur-payeur, réduire le bruit et la circulation, lutter pour la pureté des eaux et de l'air. Tous ces efforts, a écrit ce journaliste, ne seraient pas inutiles, si les recommandations avaient un pouvoir contraignant. Hélas, elles n'obligent personne, pas même ceux qui les ont prises. Des mots lancés à tous vents!

Et l'auteur de l'article achève en constatant que des conférences comme celle des Ministres de l'environnement de l'OCDE, ne sont qu'une décevante parade aux vrais problèmes et que ce sont en réalité, ici et là, les populations qui ont jusqu'à présent obligé leurs Gouvernements à combattre la dégradation du milieu, mais que ces humbles comités,



ces humbles comités, peuplés de bénévoles, on ne les entend jamais dans les conférences officielles!

Et là, Mesdames, Messieurs, formons le voeu que notre Conférence qui est celle des élus locaux et régionaux, qui sont autrement au contact de la réalité quotidienne que les Gouvernements isolés et inabornables dans leurs officines des capitales, fasse entendre la voix des populations! Souhaitons que les élus ici présents soient les interprètes de ces comités de vigilance qui se forment sur le terrain et sans lesquels, plus de crimes encore auraient été commis contre l'intégrité du milieu naturel! Ayons la ferme détermination de stigmatiser les carences, de discerner les responsabilités qui sont réelles, même celles des communes et autres collectivités, plaçons-nous résolument en face des problèmes, entrons dans une discussion franche et réaliste, ne reculons pas devant les sujets les plus délicats et brûlants à propos desquels nous risquons d'attiser un impitoyable conflit d'intérêts, comme celui de la prolifération des centrales nucléaires! En y mettant tout le poids de notre influence, au prix de la franchise et de la sincérité, nous arriverons, je l'espère, à donner à cette Conférence un véritable retentissement dans nos pays. Contre l'énorme indifférence et l'aveuglement des uns, l'opposition résolue et intéressée des autres, il s'agira de mobiliser les populations. Respectueuses de la nécessité d'un progrès raisonné, intransigeantes sur le maintien d'un environnement qui n'affecte pas les conditions naturelles de leur bien-être, elles sauront imposer des solutions reconnues comme justes et humaines! Je déclare ouverte la Conférence des Pouvoirs Locaux sur la politique des Communautés européennes en matière d'environnement!

7

CCE

Conseil des Communes d'Europe  
association européenne de tous les pouvoirs  
locaux et régionaux

89, Avenue Niel — Paris

IULA

International Union of Local Authorities  
45, Wassenaarseweg — The Hague



Conferenza sulla politica dell'ambiente nella Comunità Europea

*“ Una esperienza di raccolta selettiva  
dei rifiuti domestici ”*

Relatore: Michel Crepeau,  
Deputato, Sindaco di La Rochelle

Palazzo dei Convegni (Fiera di Roma) - Roma, 28 - 30 novembre 1974

# Una esperienza di raccolta selettiva dei rifiuti domestici.

Il recupero e il riciclo di taluni tipi di rifiuti danno una soluzione almeno parziale a due grandi problemi della nostra epoca: l'economia delle materie prime e la protezione dell'ambiente.

Gli studi hanno dimostrato che su 12 milioni di tonnellate di rifiuti domestici prodotte nel 1972 in Francia, c'era il 20% di carta, il 5% di vetro e il 4% di metalli, oltre ad una quantità sempre maggiore di materie plastiche varie, particolarmente difficili da eliminare.

L'attuale mercato francese del recupero tratta approssimativamente 9 milioni di tonnellate di materiali all'anno. Ma fino ad ora una scarsissima proporzione proviene dai rifiuti domestici.

A La Rochelle, l'idea d'interessare l'ente locale e la popolazione al problema è nata dall'incontro di un consigliere comunale, André Dubosc, e di un industriale della plastica, il Sig. Tisseau.

Quest'ultimo cercava 100.000 bottiglie di plastica usate per tentare un'esperienza di recupero e di riutilizzo del P.V.C.

Gli allievi delle scuole, particolarmente sensibilizzati dall'inquinamento del mare e delle spiagge da parte della plastica, sono stati incaricati di questa operazione di recupero di 100.000 bottiglie, perfettamente riuscita in un mese.

Spingendo più oltre questa esperienza, il Sig. Dubosc e il consiglio del Consorzio intercomunale a vocazione multipla dell'agglomerato di La Rochelle, hanno deciso di lanciare, il 4 luglio 1974, una grande operazione di recupero attraverso la raccolta selettiva dei rifiuti domestici.

## **Il principio è semplice**

Da un lato, la popolazione è stata molto largamente informata e sensibilizzata sul significato e l'importanza dell'operazione: articoli nella stampa, notizie alla televisione regionale, lettere personali del Sindaco, manifesti, animazione nelle strade da parte del gruppo «Théâtre de l'Utopie», riunione dei Comitati di quartiere.

Un obiettivo ben preciso è stato dato all'operazione affinché ogni abitante di La Rochelle si sentisse direttamente e personalmente interessato: il provento dell'operazione sarebbe stato destinato alla costruzione di una nuova spiaggia.

Così informata e sensibilizzata, la popolazione è stata invitata a mettere da canto la carta, gli stracci, le bottiglie di cloruro di polivinile e a depositarli sul

marciapiede il giovedì mattina ai fini della raccolta, ad esclusione di ogni altro tipo di rifiuti domestici.

D'altro canto, la società che ha la concessione della raccolta dei rifiuti ha ricevuto l'istruzione di raccogliere il giovedì solo la carta, gli stracci e le bottiglie, il che non cambia sostanzialmente nulla nel suo contratto che la vincola a passare ogni giorno della settimana in ogni strada. L'unica differenza per la società è che il giovedì i prodotti della raccolta sono depositati in un capannone affittato dal Comune e non nella discarica pubblica.

### **Il risultato è stato immediatamente soddisfacente**

Sin dalla prima settimana, la raccolta di carta, stracci e bottiglie di plastica ha rappresentato un totale di 40 tonnellate. La cifra si è sensibilmente mantenuta in seguito, poiché la forza dell'abitudine tende a sostituire l'entusiasmo iniziale. E' vero che l'eco avuta dall'esperimento svolge una funzione mobilizzatrice.

Tenendo conto dei risultati già conseguiti, si può pensare che i quantitativi raccolti nel 1975 saranno i seguenti:

- carta e cartoni: 2.000 tonnellate;
- bottiglie di PVC: 60 tonnellate;
- stracci: 60 tonnellate.

### **In compenso ci sono dei problemi**

Questi si presentano principalmente al livello della cernita e del confezionamento dei prodotti raccolti, ai fini della consegna agli industriali utilizzatori.

Lo stesso successo della raccolta ha costretto il Comune ad acquistare un nastro trasportatore per facilitare la cernita, nonché una pressa a grande potenzialità.

Si impone l'assunzione di personale.

Queste spese sono certamente del tutto sopportabili e l'operazione rimane beneficiaria.

Bisogna tuttavia sottolineare che il margine di profitto per il Comune è strettamente in funzione dell'andamento dei prezzi — spesso artificiosi — dei prodotti di recupero.

Una maggiore selettività nella raccolta: per esempio la carta il primo giovedì del mese, la plastica il secondo giovedì, gli stracci il terzo giovedì, sopprimerebbe questo difficile problema di cernita.

Si tratta di sapere fino a che punto si può fare arrivare la popolazione nel suo sforzo di partecipazione.

*In conclusione*, il merito del Sig. Dubosc e del Comune di La Rochelle è stato di dimostrare che è possibile associare la popolazione ad una attività di recupero importante per la collettività, e di fare sì che tale sforzo superasse l'entusiasmo dei primi giorni.

Spetta ora allo Stato intervenire a sua volta, incoraggiando gli altri enti locali a tentare anch'essi l'esperimento.

Sul piano economico, il recupero vale solo se non si limita ad una città di 80.000 abitanti, ma viene esteso all'insieme del territorio, almeno in ambiente urbano.

Sarebbero indispensabili una assistenza finanziaria, sotto forma per esempio di prestiti agevolati per l'acquisto di attrezzature, una campagna sistematica alla televisione, nonché un rigoroso controllo dei prezzi dei materiali recuperati dagli enti locali, al fine di evitare il « dumping » dei recuperatori professionisti, poco favorevoli a questa nuova concorrenza.

**M. Crepeau**

8

**CCE**

Conseil des Communes d'Europe  
association européenne de tous les pouvoirs  
locaux et régionaux

89, Avenue Niel — Paris

**IULA**

International Union of Local Authorities  
45, Wassenaarseweg — The Hague



**Conferenza sulla politica dell'ambiente nella Comunità Europea**

*“ L'ambiente senza poter disporre dei  
suoli: un mito? ”*

Relatore: Hubert Dubedout,  
Deputato, Sindaco di Grenoble

Palazzo dei Convegni (Fiera di Roma) - Roma, 28-30 novembre 1974

## S O M M A R I O

1. Presa di coscienza dei problemi dell'inquinamento
2. Le forme di inquinamento
  - 2.1. L'inquinamento degli elementi naturali
  - 2.2. L'inquinamento dell'assetto urbano
3. Ecologia e politica (per una politica dello spazio)
4. Che fare?
  - 4.1. I centri storici
  - 4.2. Le zone di abitazione
  - 4.3. Le periferie urbane
5. Gli elementi di una politica fondiaria
  - 5.1. Il controllo attuale dell'acquisizione dei terreni
    - 5.1.1. Gli attuali modi di trasferimento della proprietà dei terreni al futuro utilizzatore
      - 5.1.1.1. Vendita consensuale
      - 5.1.1.2. Esproprio
      - 5.1.1.3. Diritto di prelazione
    - 5.1.2. La pressione fiscale esercitata sui proprietari
      - 5.1.2.1. Imposizione saltuaria delle rendite fondiarie e immobiliari
      - 5.1.2.2. Imposizione periodica del valore di capitale
    - 5.1.3. La locazione dei terreni
  - 5.2. L'attuale controllo dell'utilizzazione dei terreni
    - 5.2.1. Confronto delle discipline in materia di pianificazione urbana
    - 5.2.2. Difficoltà di applicazione dei piani urbanistici
  - 5.3. La riforma del diritto di proprietà?
    - 5.3.1. I progetti di nazionalizzazione o di municipalizzazione dei terreni
    - 5.3.2. La riforma del diritto di costruire e la socializzazione dello spazio
6. Conclusioni

# L'ambiente senza poter disporre dei suoli: un mito?

La presente relazione tratterà le implicazioni della politica dell'ecologia e della politica dell'assetto territoriale, vista più particolarmente dal punto di vista della politica fondiaria. Infatti, essa sarà centrata sui problemi della disciplina dei suoli da parte degli enti locali.

Il titolo scelto indica quanto si abbia l'impressione che i problemi dell'ecologia e le loro soluzioni siano legati all'esistenza di una politica fondiaria. E' necessario dimostrare, in primo luogo, che tale correlazione è effettiva e a tal fine rendere più esplicito il contenuto dato a questo concetto.

## 1. Presa di coscienza dei problemi dell'inquinamento

Il pubblico ha preso coscienza di questi problemi quando ha risentito direttamente alcune manifestazioni catastrofiche della degradazione dell'ambiente (il fenomeno dello smog di Londra alcuni anni fa, poi la catastrofe del Torrey Canyon, poi i fenomeni di inquinamento dei fiumi e dei corsi d'acqua, spesso molto spettacolari, ecc.). Amplificata dai « mass media », tale presa di coscienza è adesso sufficientemente avanzata perché non sia necessario tornare sulla descrizione del fenomeno di rapida degradazione dell'ambiente che conosciamo attualmente.

Gli amministratori locali, di fronte a tali problemi, hanno ben presto individuato i pericoli corsi.

E' così che la Dichiarazione di Principi del Consiglio dei Comuni d'Europa sull'ambiente descrive come segue la situazione alla quale siamo arrivati:

« Il fallimento di un sistema di sviluppo fondato sullo " spreco della terra e degli uomini " è oggi diventato clamoroso: come sono state orientate, le nostre attività hanno avuto come conseguenza un'aggressione continua ed intensa dell'ambiente naturale. La forte crescita della popolazione e la sua cattiva ripartizione, l'accelerazione brutale e disordinata, nel corso degli ultimi due decenni, dell'inurbamento e dell'espansione industriale, lo sfruttamento intensivo di risorse che sappiamo non essere rinnovabili, la gestione irrazionale delle risorse rinnovabili, l'evoluzione di certe tecniche della produzione agricola ed industriale, la mancata osservanza delle legislazioni, la competizione sfrenata in tutti i campi..., hanno dato luogo a una degradazione quasi irreversibile dell'ambiente ».

Negli anni più recenti le responsabilità degli amministratori locali sono state continuamente affermate in tutti i campi della lotta contro l'inquinamento. Infatti è del tutto naturale che le rivendicazioni dei cittadini per una migliore qualità della vita si rivolgano a coloro che hanno l'incarico del loro ambiente immediato, che devono provvedere nell'ambito di una politica territoriale concertata alle esigenze essenziali degli individui. L'aria pura, il contatto molto stretto con la natura, ma anche l'equilibrio della vita sociale nella città e nei



dintorni sono esigenze vivamente sentite, che le collettività locali devono fare proprie.

Analizzeremo innanzitutto rapidamente i dati riguardanti l'inquinamento, per poi ricercare le condizioni di una impostazione di tali problemi.

## **2. Le forme di inquinamento**

### **2.1. L'inquinamento degli elementi naturali**

La degradazione dell'ambiente si manifesta innanzitutto con l'inquinamento intenso dell'atmosfera, dell'acqua, del suolo, la rarefazione o la scomparsa di certe specie vegetali o animali, l'esaurimento delle risorse minerali, attentati molto gravi alla salute fisica e morale degli uomini.

Per riprendere la dichiarazione del Consiglio dei Comuni d'Europa:

« Superiamo la soglia al di là della quale la qualità della vita diminuisce, benché la produzione aumenti: nella nostra società occidentale, la logica del profitto ha portato a rendere sempre più complicato ed oneroso il soddisfacimento dei bisogni elementari, fisiologici e morali dell'uomo (respirare, nutrirsi sanamente, riposarsi, distendersi moralmente e fisicamente, mantenersi pulito, ripetersi, muoversi) ».

Soddisfacimento dei bisogni elementari? Basta forse disporre di una centrale di trattamento per distribuire acqua di qualità accettabile, se il fiume che attraversa la città assomiglia più a una fogna che a un corso d'acqua, se il pescatore deve rinunciare a cercare un pesce che ha cessato di vivere?

E analogamente bisogna rigettare sulle industrie circostanti l'obbrobrio dell'inquinamento atmosferico, se i cittadini accumulano i gas nocivi con impianti di riscaldamento domestico mal regolati, e con motori troppo numerosi per facilitare gli spostamenti individuali a spese dei trasporti collettivi?

Bisogna investire somme colossali in zone suburbane per il tempo libero, se i laghi naturali sono inquinati da acque che sono dilavate su terreni troppo ricchi di fertilizzanti artificiali?

Già a questo stadio delle nostre riflessioni appaiono le interrelazioni dei dati urbani, agricoli e industriali, di cui dovremo misurare le conseguenze politiche ed economiche.

### **2.2. L'inquinamento dell'assetto urbano**

Il deterioramento della qualità degli elementi naturali provoca certamente reazioni molto vive nei cittadini. Ma lo stesso può dirsi per l'evoluzione spesso assai infausta dello stesso assetto urbano.

Le esigenze di industrializzazione dei paesi dell'Europa occidentale hanno comportato la costituzione di poli urbani di grandi dimensioni, attorno a città antiche in cui la cultura, la cornice di vita, le relazioni sociali degli abitanti non cessano di deteriorarsi.

I centri storici invasi dalle automobili, la congestione del traffico pedonale, i gas di scarico che rendono l'atmosfera irrespirabile, la polvere, i cumuli di cartacce e di rifiuti, i rumori frenetici, l'innervosimento, le tensioni sociali, la lotta

contro il tempo per rispettare gli orari di lavoro, la mancanza di spazio per i giochi e lo sport, gli alloggi troppo lontani, troppo cari, troppo rumorosi, l'esacerbazione dei bisogni sotto il martellamento pubblicitario, la frantumazione della cellula familiare, l'abbruttimento collettivo che ne risulta: questi sono gli inquinamenti urbani cento volte denunciati, di cui gli amministratori locali sono considerati i primi responsabili da parte di una popolazione che difficilmente coglie le origini politiche profonde dei mali di cui soffre.

L'ambiente urbano è sempre più mal sopportato dagli uomini, che purtuttavia non possono trovare che in città i posti di lavoro, i centri di scambi, le attrezzature di ogni sorta di cui hanno bisogno.

Bisogna di nuovo « costruire le città in campagna »? L'ambiente delle campagne è già raggiunto: dai rifiuti, dalle cave, dalle aggressioni architettoniche da cui solo alcuni paesi hanno saputo proteggersi.

### 3. **Ecologia e politica** (per una politica dello spazio)

Gli attentati all'ambiente hanno ragioni politiche profonde. Chi ha deciso l'utilizzazione anarchica dei terreni per le esigenze dell'industrializzazione? In base a quali rapporti di forze un certo complesso petrolchimico si insedia in un certo luogo, malgrado l'opposizione degli abitanti? La concentrazione delle forze di lavoro nei poli industriali deriva dal desiderio delle popolazioni o dalle esigenze di una industria sempre a corto di braccia? I guasti dovuti all'eccessiva densità umana sono stati preventivati ovvero subiti come un inconveniente secondario ed ineluttabile?

Il problema è essenzialmente politico.

Infatti, tutte queste questioni sono manifestazioni di una unica e medesima realtà. Se si vuole parlare di « politica dell'ecologia », ed è ciò di cui trattasi, occorre tener conto dell'unità dell'ambiente naturale e non limitarsi ai suoi vari aspetti d'ordine tecnico. Un tale atteggiamento permette in fondo di evitare di compiere scelte politiche chiare, senza le quali non può essere assicurata la coerenza delle misure adottate. Portare avanti globalmente il problema dell'ecologia non è il mezzo per sviare l'attenzione dai problemi economici, sociali e politici che attualmente si pongono agli Europei. Al contrario, dovrebbe essere il modo di porre tali problemi con chiarezza.

Per esempio, salvare Venezia non è solo fare appello alla solidarietà internazionale per finanziare il restauro dei palazzi, lo spurgo dei canali, ecc. E' piuttosto mettere in causa l'industrializzazione della pianura padana, mettere in causa l'indirizzo delle attività nel Veneto, porre un problema economico, sociale e politico.

*Questa unità dell'ambiente naturale*, questa interdipendenza delle componenti degli ecosistemi hanno come conseguenza che l'ambiente è strettamente legato a tutti gli aspetti della vita e delle attività umane, di cui tutti i diversi fattori reagiscono gli uni sugli altri. Gli studi ormai celebri del Club di Roma, **che hanno messo in evidenza** l'interazione combinata di cinque componenti, e cioè: inquinamento, popolazione, nutrimento pro capite, produzione industriale e risorse naturali, hanno chiaramente dimostrato che la qualità dell'ambiente sul nostro pianeta è legata alla crescita dell'umanità e delle sue attività. *Orbene*, è

*chiaro che il fattore essenziale sul quale si svolgono le attività citate è lo spazio. Senza spazio l'uomo non può nè vivere nè produrre.*

I mari ricoprono il 70% del pianeta e le zone spoglie o largamente inutilizzabili rappresentano 1/3 della superficie delle terre; è quindi su meno di 20% della superficie terrestre che 3,5 miliardi di esseri umani svolgono una attività più o meno febbrile, si fanno concorrenza, e la fanno ad altre creature viventi. Se si guarda più da vicino, in Europa Occidentale vivono 350 milioni di abitanti su una superficie pari a meno della metà di quella degli Stati Uniti o dell'URSS. Più precisamente, è sul territorio del Mercato Comune, nel famoso triangolo Londra-Ruhr-Milano che si concentra la massima parte di questa popolazione. Ciò significa che la natura, e in particolare l'aria e le acque, ma soprattutto il suolo, sono beni rari e in continua rarefazione.

Se il regime dei suoli in Europa Occidentale è quello della proprietà privata, i pubblici poteri svolgono tuttavia una funzione sempre più importante quanto all'utilizzazione di tali spazi. In particolare, gli enti locali non sono più solo sedi di privilegi come nel Medioevo, o di poteri amministrativi, come ancora nell'Ottocento, ma sono divenuti veri e propri centri decisionali economici. In quanto rappresentanti democratici e portavoce degli interessi generali, e non settoriali, gli enti locali riguardano l'uomo situato sul territorio in tutti i suoi bisogni (di produttore, di consumatore, di utente dei servizi pubblici e delle infrastrutture socio-economiche e culturali). In tale prospettiva, si riconoscerà che gli enti locali hanno una funzione primaria da svolgere nella tutela dell'ambiente naturale e di quello costruito dall'uomo. Uno dei settori in cui essi possono influire più largamente è quello della gestione degli spazi sui quali si svolge l'attività degli uomini.

*E' così che giustifichiamo l'orientamento di questa relazione: « L'ecologia senza la disciplina dei suoli: un mito? ».*

Infatti, per troppo tempo l'azione degli amministratori locali e regionali è stata percepita dalla popolazione solo come correttivo degli eccessi del liberalismo in materia di inquinamento.

Parlando di ecologia si è pensato all'inquinamento dell'ambiente e più specificamente a quello del suolo, dell'aria, dell'acqua e agli inquinamenti acustici. Eppure si vede ora che una tale impostazione, che pone l'accento esclusivamente sugli aspetti « igienici » del problema, è insufficiente. Proteggere l'ambiente non è solo prendere misure per quanto riguarda il livello dei rumori emessi dagli autoveicoli, fissare norme contro l'inquinamento termico dei fiumi, creare rifugi per gli stambecchi, sistemare aree verdi, o anche adoperarsi per depurare le acque superficiali. Sarebbe un errore credere che gli enti locali o regionali avranno risolto il problema dell'ambiente con filtri da aria, impianti di depurazione delle acque, inceneritori di rifiuti e norme legislative.

A volersi limitare a questi problemi, gli amministratori dovrebbero ben presto risvegliarsi sotto la pressione dei « comitati di difesa », delle « Bürgerinitiative » decise ad opporsi ai progetti di imprese industriali, di aeroporti, di centri nucleari, ecc.

Pressione salutare molto spesso, pressione talvolta demagogica. Ma come in tal caso far cessare la paralisi, se non con una politica di assetto territoriale ben

intesa e soprattutto ben spiegata alla popolazione, politica che si può condurre solo a condizione della padronanza dei terreni nelle mani di chi ha il potere decisionale, che non può ormai che essere che un rappresentante eletto?

#### 4. Che fare?

Ricostituire un ambiente di vita che assicuri lo sviluppo dell'individuo. Questo è l'obbiettivo. Cessare di considerare la città come un elemento di pura costrizione, organizzare la vita valorizzandone le funzioni culturali e sociali tradizionali.

Ma occorre pur darle il potere agli amministratori locali, nei centri storici, nelle zone residenziali, come nei dintorni industriali e rurali.

##### 4.1. I centri storici

Quante città del mondo occidentale hanno perduto la loro anima? Con i centri storici lasciati alle macchine, abbandonati dalla popolazione tradizionale cacciata dai guasti o dalla speculazione, gli alloggi degradati con gli anni e poi rasi al suolo per operazioni di costruzione di uffici o di commerci, i ghetti per gli stranieri dove rimangono i quartieri insalubri, la città vecchia moriva, perdeva la propria animazione notturna. Chi voleva ancora passeggiare, fermarsi davanti alle vetrine, sedersi ai tavolini di un caffè?

La reazione si è fatta sentire, per fortuna. Questo accordo eccezionale fra l'uomo e il cuore delle città ha dato luogo a soprassalti.

Si è immaginata l'idea di strade, di zone riservate ai pedoni. Le realizzazioni sono sbocciate dappertutto, in Germania, in Inghilterra, in Danimarca, in Olanda, in Italia, in Svezia, ecc.

La Francia conosce a sua volta le prime trasformazioni pedonali: la place Grenette a Grenoble, la rue du Gros-Horloge a Rouen, le rive dell'Ill a Strasburgo. Progetti sono attualmente allo studio in una ventina di città.

Nel frattempo, e alla luce delle prime realizzazioni europee, il concetto pedonale si è evoluto. Dalla strada, dalla zona riservata ai pedoni, dal piazzale commerciale, dalla zona storica, turistica, si risale adesso all'idea di « tessuto pedonale » e di « paesaggio urbano », di « vita urbana ». Il problema posto inizialmente al livello del cuore della città viene ripreso sul piano dell'agglomerato intero, al tempo stesso che le soluzioni trovate si diversificano e si completano. E mentre i primi progetti pedonali incontravano immancabilmente il dubbio nei responsabili, e l'opposizione nei frontisti abitanti e commercianti, si vedono cittadini premere sul proprio comune affinché le realizzazioni siano generalizzate e accelerate; si vedono politici e tecnici insistere sulle trasformazioni pedonali, e sui rimaneggiamenti che presuppongono, per una rinascita urbana. E mentre si temeva che gli spazi liberati fossero troppo vasti, troppo ampi, risulta dall'uso che possono non esserlo a sufficienza.

Con Monaco di Baviera, Bologna, ecc., si può parlare di una seconda generazione di progetti pedonali. Questo perché il problema è stato posto al livello del significato urbano, perché gli sviluppi del progetto fanno scoppiare il concetto troppo ristretto di « zona riservata ».

Ma si pongono allora una quantità di nuovi problemi. Per chi questa riabili-

tazione del centro? Se riesce diventa speculativa. In molte città tedesche il commercio delle strade pedonali ha cacciato via l'abitante tradizionale. A chi rende la speculazione? Alla collettività che si è assunto l'onere finanziario di questa riabilitazione, dei trasporti pubblici sotterranei?

La collettività mantiene una possibilità di applicare una politica sociale, mantenendo in questi quartieri gli abitanti che vi si sono sempre trovati bene, e i cui redditi sono fra i più modesti?

Perché allora non ideare una politica più ardita, legata alla concessione dei suoli ma che ne lasci la disposizione agli enti locali?

#### **4.2. Le zone di abitazione**

Gli alloggi dei cittadini costituiscono uno dei dati essenziali del piacere di vivere in città.

Anche qui l'assetto urbano risponde solo raramente a una concezione politica coerente dell'ecologia.

Certo si possono citare, per esempio in Svezia, esempi basati sulla disciplina delle zone di sviluppo residenziale in funzione delle infrastrutture previste dal comune, in particolare per i trasporti collettivi, con una giudiziosa distribuzione relativa degli alloggi rispetto alle riserve di aree verdi e alle zone industriali inquinanti.

Ma le cose non vanno sempre così, e la legge del mercato costituisce la regola generale dei costruttori immobiliari. Come stupirsi allora delle localizzazioni difettose, delle costruzioni in vicinanza di siti inquinati, della mancata costituzione di aree vincolate per le infrastrutture collettive, il gioco, lo sport, della deteriorazione dell'ambiente architettonico sottoposto alla legge del massimo profitto?

Certo molti quartieri di abitazioni sono stati costruiti su terreni precedentemente acquisiti dall'ente pubblico: ma non tutte queste operazioni sono dei successi. Questo è però dovuto certamente ad un intervento troppo frammentario degli amministratori locali.

Tutti i problemi devono essere presi in considerazione contemporaneamente: quello del sito architettonico o naturale da proteggere, allo stesso titolo che le esigenze di spazio e d'aria pura delle generazioni future.

#### **4.3. Le periferie urbane**

E' ancora tempo per disciplinare i suoli nelle periferie delle città. Eppure le localizzazioni industriali, agricole, turistiche, ecc. sono avvenute troppo spesso in funzione di considerazioni che non hanno niente a che vedere con la cura dell'ambiente.

Le cave sfruttate in funzione del minimo costo dei prodotti alla consegna hanno deturpato tante valli che si rimpiange amaramente l'abbandono di questi luoghi al settore privato, poco portato ad interessarsi al loro ripristino.

Lo stesso ragionamento può anche applicarsi alle zone industriali, la cui localizzazione risulta da mille influenze economiche (anche politiche) che tengono scarsamente conto degli elementi inquinanti trasportati dai venti o dai corsi di acqua verso le zone di abitazione situate a valle.

Se lasciamo proseguire questo « *laisser faire* » liberista, è facile immaginare ciò che accadrebbe.

La Delegazione francese per l'Assetto territoriale e l'Azione regionale (DATAR - Délégation française à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale) ha dimostrato con un certo numero di studi e di « scenari » che, se si lasciassero proseguire nello stesso senso tutte le tendenze dell'evoluzione in Francia, segnatamente nel campo dell'ubicazione geografica delle attività e degli uomini, si arriverebbe a ciò che si chiama « uno scenario dell'inaccettabile ».

E' chiaro che la trattativa sullo spazio non può avvenire solo in privato: la trattativa deve rafforzare il potere pubblico di fronte a quello privato.

Gli amministratori debbono disciplinare l'uso dei terreni.

## 5. Gli elementi di una politica fondiaria

Certamente non è necessario, né auspicabile, giungere a una collettivizzazione massiccia e forzata del suolo, contraria allo spirito della nostra civiltà, ma è giocoforza constatare che già la vita nei grandi agglomerati urbani è sopportabile solo grazie ad essa.

Le uniche grandi macchie di verde mantenute a Parigi sono nella quasi totalità spazi collettivi. Analogamente, in tutte le regioni in cui la pressione turistica dà al terreno un grandissimo valore, si potranno preservare i siti e si potrà dare a tutti accesso ai benefici dell'aria pura e alle gioie della passeggiata nei bei paesaggi solo con una notevole estensione del demanio pubblico.

Se la logica dell'azione degli enti locali deve essere l'interesse generale, il quale richiede precisamente la tutela dell'ambiente; se la garanzia di un ambiente di qualità per tutti i cittadini dipende particolarmente dall'utilizzazione dei suoli, e quindi dalla politica fondiaria degli enti locali, che cosa si può proporre affinché gli enti locali abbiano una reale politica fondiaria, e possano quindi con ciò stesso agire efficacemente sulla qualità dell'ambiente proposto al cittadino?

Come abbiamo detto, *la politica dell'ambiente* nelle aree urbane e negli spazi suburbani non può essere concepita senza una *politica fondiaria*, poiché:

- una politica dell'ambiente implica una *disciplina dello spazio*;
- sono necessarie *risorse finanziarie* per l'attuazione di una politica dell'ambiente: queste risorse possono essere reperite in parte in un prelievo sul valore del terreno, il cui aumento è molto rapido in tutti i paesi europei.

La politica fondiaria nelle aree urbane mira a risolvere due problemi principali che s'incontrano nell'urbanistica:

- il *trasferimento del terreno al costruttore*, o più in generale, all'utilizzatore da un lato;
- l'*utilizzazione del terreno*, d'altro lato.

L'inefficacia, spesso osservata, delle norme previste a tale riguardo, pone oggi con acuità la questione della *riforma del diritto di proprietà*.

Tenteremo qui di chiarire questi tre punti:

- il controllo attuale dell'acquisizione dei terreni;
- il controllo attuale dell'utilizzazione dei terreni;
- la riforma del diritto di proprietà.

## 5.1. Il controllo attuale dell'acquisizione dei terreni

### 5.1.1. *Gli attuali modi di trasferimento della proprietà dei terreni al futuro utilizzatore*

#### 5.1.1.1. VENDITA CONSENSUALE

In molti paesi la vendita consensuale è l'unico procedimento con il quale è possibile costituire demani fondiari; tuttavia:

— l'aumento dei prezzi dei terreni è tale che questa politica non può più essere praticata, mentre è stata condotta attivamente in passato (Germania, Paesi Bassi, Svezia);

— nei centri urbani il peso delle indennità di sfratto per le attività commerciali è particolarmente gravoso (Francia).

#### 5.1.1.2. ESPROPRIO

La maggioranza dei paesi hanno dotato i comuni di estesi poteri di esproprio (in particolare Gran Bretagna, Francia, Norvegia, Svezia). Ma l'esproprio, malgrado la sua estensione, rimane incapace di sostenere una politica fondaria di vasta portata:

— la procedura rimane lunga;

— i proprietari si considerano danneggiati;

— l'esproprio non è di per sé un mezzo per frenare il rialzo del prezzo dei terreni.

#### 5.1.1.3. DIRITTO DI PRELAZIONE

Nella *Repubblica Federale di Germania* si dà un largo posto alle tecniche di prelazione. I comuni utilizzano questo diritto, ma si trovano di fronte al proprietario nelle stesse condizioni di un acquirente qualunque. L'inconveniente di questo sistema deriva eventualmente dal fatto che il comune non ha alcuna influenza sui prezzi, ma deve pagare il prezzo fissato nell'atto privato di vendita. Una modifica legislativa è prevista al riguardo, e il comune potrà corrispondere un prezzo fissato con decisione amministrativa secondo i principi applicabili in materia di esproprio.

In *Francia* il diritto di prelazione è usato nelle Z.A.D. (Zones d'Aménagement Différé - Zone di urbanizzazione differita), il che ha avuto l'effetto di limitare l'aumento dei prezzi fondiari nelle zone sottoposte a questa disciplina. Ma la speculazione si è trasferita alla periferia delle Z.A.D. L'ampliamento di tali zone dipende dalla capacità di finanziamento che i pubblici poteri intendono dedicar loro.

### 5.1.2. *La pressione fiscale esercitata sui proprietari*

#### 5.1.2.1. IMPOSIZIONE SALTUARIA DELLE RENDITE FONDARIE E IMMOBILIARI

E' estremamente attraente procedere a un recupero delle rendite fondarie e immobiliari. Infatti, molti paesi hanno cercato di attuare questa tassazione: Svezia, Danimarca, Norvegia, Francia, Gran Bretagna, Italia, Germania. Ma tutti i paesi approdano a una stessa critica del sistema:

— l'imposta aumenta l'immobilità dei terreni;

— l'imposta viene riversata sul prezzo del terreno.

L'imposta sul plusvalore del capitale fondiario è stata soppressa in Gran Bretagna. Nella Repubblica Federale, lo S.P.D. nel suo progetto di nuova legge fondiaria, prevede che il proprietario di un terreno compreso in una zona di urbanizzazione dovrebbe riversare al comune un importo compensativo pari al 50% del plusvalore provocato dal piano di sviluppo. Ma il desiderio di equità e di moralizzazione delle transazioni fondiarie non può far dimenticare l'inefficacia dell'imposta sui plusvalori fondiari e immobiliari.

#### 5.1.2.2. IMPOSIZIONE PERIODICA DEL VALORE DI CAPITALE

I paesi europei non hanno veramente usato questa imposizione, poiché le basi per l'accertamento dell'imposta sono spesso molto antiche e la *proporzione dell'imposta rispetto al valore di capitale* è molto bassa.

In Germania le basi d'accertamento dell'imposta fondiaria comunale sono state rivedute nel 1964. Fino ad allora i valori di base usati risalivano al 1935 e l'imposta era quindi molto bassa da parecchi anni. Ciò ha fatto sì che i detentori di capitali hanno largamente investito nel settore fondiario, il che ha a sua volta tolto ai comuni la possibilità di acquistare terreno a basso prezzo. Tuttavia, le nuove basi di accertamento continuano a non corrispondere, e di gran lunga, ai prezzi reali del mercato.

Nei Paesi Bassi e in Svizzera l'imposta fondiaria è riscossa in base al reddito catastale. Nei Paesi Bassi tale reddito catastale imponibile è pari al reddito medio degli anni 1875-1881. Il reddito catastale non è modificabile, salvo in certi casi precisi e limitati.

E' solo negli Stati Uniti che esiste un'autentica imposta sul valore di capitale dei terreni; la « property tax » figura fra le risorse fiscali più importanti negli Stati Uniti, e queste risorse vanno essenzialmente a beneficio degli enti locali. Nel 1962, rappresentavano i 7/8 di tutte le imposte riscosse dagli enti locali.

L'imposta sul valore di capitale sembra essere un ottimo mezzo per fornire notevoli risorse finanziarie agli enti locali, e a titolo secondario uno strumento per favorire una utilizzazione del suolo ritenuta auspicabile nell'ambito dei piani regolatori.

L'imposizione del valore del capitale deve certamente essere usata con cautela per non deteriorare l'ambiente. Avviene così che una elevata imposizione può far passare il suolo dall'uso agricolo a quello urbano, essendo diminuita la redditività dell'agricoltura (caso della Danimarca). Analogamente nei centri storici devono essere previste un certo numero di esenzioni, se non si vuole vedere scomparire le aree verdi private. Ma queste obiezioni rientrano nella tecnica fiscale. Le imprese insediate nei grandi agglomerati beneficiano delle economie esterne proprie dell'agglomerato stesso, pur conservando l'importo del plusvalore fondiario registrato annualmente. Non è negabile che in questo caso preciso una imposizione del valore del capitale sia giustificata.

#### 5.1.3. La locazione dei terreni

I paesi scandinavi hanno costituito da molto tempo demani fondiari, che formano poi oggetto di affitti a lungo termine. Lo stesso avviene nelle città tedesche. Queste concedono per 30, 50, 70 o anche 99 anni il diritto di costruire su un terreno, ma rimangono giuridicamente proprietarie del terreno stesso. Tale diritto



di costruire può essere alienato o ereditato. Quando il tempo per il quale è stato concesso è scaduto, il diritto si estingue e il terreno torna a disposizione del comune. Tale diritto si è rivelato un ottimo strumento della politica fondiaria e ha permesso di conservare riserve fondiarie a lungo termine.

La locazione del suolo sembra uno strumento particolarmente raccomandabile per una politica dell'ecologia. Tale sarà il caso per la conservazione di cinture verdi alla periferia delle città, e per la tutela di aree boschive o coltivate.

La formula della locazione si imbatte in una *difficoltà fondamentale*: tenendo conto dei rialzi dei valori fondiari, l'acquisto dei terreni può solo avvenire a prezzi elevati. Peraltro, nei centri urbani la riuscita della formula della locazione dipende dal problema se il futuro utilizzatore del suolo abbia la *scelta fra locazione e acquisto in piena proprietà*. In Francia, appunto, la formula ha funzionato solo se l'utilizzatore non ha la scelta e si trova pertanto costretto all'affitto (ospizi di Lione).

## 5.2. L'attuale controllo dell'utilizzazione dei terreni

La maggior parte dei paesi è favorevole a una pianificazione urbana, ma la esistenza dei piani urbanistici incontra molte difficoltà di applicazione.

### 5.2.1. Confronto delle discipline in materia di pianificazione urbana

Si tende ad una uniformazione delle concezioni in materia di pianificazione urbana. Così, se si prende il caso della Gran Bretagna, dei Paesi Bassi, della Repubblica Federale di Germania e della Spagna, si osserva un sistema di pianificazione a due livelli che si può avvicinare al sistema francese derivato dalla legge di orientamento fondiario: *piani regolatori generali* («schémas directeurs») che coprono l'insieme di un agglomerato, definendo i grandi indirizzi dell'assetto e dell'urbanizzazione per i 30 anni successivi, e che vincolano solo gli enti pubblici (inopponibilità ai terzi); *piani comprensoriali* («plans d'occupation des sols») che definiscono con precisione il diritto di costruire pertinente ad ogni appezzamento di terreno, nonché le destinazioni dei suoli.

Appartengono alla categoria dei *piani regolatori generali*:

- i piani di struttura olandesi;
- i piani di valorizzazione in Germania, che definiscono le grandi zone di urbanizzazione per i successivi 10 anni;
- gli «structure plans» britannici;
- i piani di sistemazione urbana, comunali o regionali, della Spagna.

Al tipo dei *piani comprensoriali* appartengono:

- i piani di costruzione in Germania, che coprono solo una parte del territorio comunale;
- i piani di destinazione dei Paesi Bassi, che devono coprire almeno la parte non agglomerata del territorio comunale;
- i «local plans» in Gran Bretagna;
- i piani parziali di sistemazione, comunali, in Spagna.

## 5.2.2. *Difficoltà d'applicazione dei piani urbanistici*

La pianificazione urbana e regionale è una *necessità* riconosciuta in tutti i paesi europei. I piani urbanistici:

— dovrebbero por fine all'incertezza sulla destinazione degli appezzamenti di terreno, incertezza che mantiene il rialzo dei valori fondiari;

— precisano le zone che meritano una particolare tutela per condizioni attinenti alla politica dell'ambiente.

Si deve tuttavia riconoscere che nei vari paesi s'incontrano difficoltà nella attuazione dei piani:

— *un'evidenza*: un piano non basta, bisogna anche che sia applicato. In Francia il fallimento delle Z.U.P. (« Zones à Urbaniser en Priorité » - zone di urbanizzazione prioritaria) è dovuto in gran parte al fatto che non sia stata applicata la norma secondo cui ogni programma di almeno 100 alloggi dovrebbe essere insediato nelle Z.U.P.;

— un piano non pone di per se stesso fine al *rialzo dei valori fondiari*. In particolare, la fissazione di basse densità nelle città sembra un obbiettivo lodevole per una politica dell'ambiente. Tuttavia, poiché tale disciplina accresce la qualità della vita, ha come effetto di aumentare i possibili prezzi di vendita delle nuove costruzioni, e pertanto gli oneri fondiari possibili nello spazio urbano.

## 5.3. **La riforma del diritto di proprietà**

### 5.3.1. *I progetti di nazionalizzazione o di municipalizzazione dei terreni*

Vari progetti sono stati presentati in un certo numero di paesi per attuare una nazionalizzazione o una municipalizzazione del suolo urbano (Gran Bretagna, Italia). Fra questi progetti si colloca il progetto francese del sindacato C.F.D.T. Ma ogni proposta al riguardo pone problemi finanziari per l'indennizzo dei proprietari.

### 5.3.2. *La riforma del diritto di costruire e la socializzazione dello spazio*

Secondo un'altra proposta che usa a fondo la distinzione fra *diritto sul suolo* e *diritto di costruire*, e che è stata formulata in origine dal Prof. Savatier in Francia, si tratta di limitare in altezza l'estensione della proprietà del suolo per restituire alla collettività lo spazio così liberato.

Poiché il prezzo del terreno è diretta conseguenza della edificabilità autorizzata dall'amministrazione, si prevederebbe che l'insieme dei terreni urbani, qualunque sia la loro ubicazione in Francia, ricevessero costruzioni in misura pari ad una certa percentuale della superficie al suolo. Chiamiamo *coefficiente minimo di occupazione del suolo* tale coefficiente che sarebbe attribuito a tutti i terreni urbani. Il sistema proposto *porrebbe su basi di parità tutti i proprietari*.

La costruzione potrebbe naturalmente superare il limite fissato, ma in tal caso il proprietario dovrebbe ottenere dall'ente locale la concessione dello spazio supplementare occupato. Chiamiamo *coefficiente massimo di occupazione del suolo*

il coefficiente più alto che può essere attribuito a un terreno se il proprietario paga un canone per la concessione dell'area da parte della collettività.

Ogni proprietario avrebbe il diritto:

- di costruire al coefficiente minimo,
- e di costruire al coefficiente massimo versando all'ente locale il canone previsto.

La proprietà dello spazio superiore dovrebbe essere affidata al comune. Una tale riforma sarebbe suscettibile di un'*applicazione progressiva*, in quanto i coefficienti minimi verrebbero abbassati da un periodo all'altro.

In fin dei conti, si assiste attualmente ad una *evoluzione che tende a dissociare il diritto sul suolo dal diritto di costruire*. Tale distinzione è anche giuridicamente fondata in certi paesi (Codice civile svizzero). Essa apre la strada a:

- la locazione del suolo,
- la riforma del diritto di costruire.

La prima formula è usata in certi paesi europei, ma questi incontrano oggi ostacoli alla sua generalizzazione a causa delle lievitazioni dei prezzi dei terreni. Occorre tuttavia riconoscere i meriti della locazione del suolo, sia nelle aree centrali che in quelle suburbane.

La seconda formula è innovatrice e sembra attuabile nella maggioranza dei paesi europei, qualora si accetti una rimessa in causa del diritto di proprietà.

A queste due soluzioni bisogna aggiungere l'interesse presentato da una imposizione del valore di capitale, che è atta a fornire risorse agli enti locali.

## 6. Conclusioni

Certamente questa relazione può sembrare un po' provocatoria, ponendo in evidenza le velleità del mondo occidentale di fronte alla necessità di una politica fondiaria volontarista.

Ma tale necessità non è per nulla contestata. A che servono i convegni sulla ecologia se accettiamo tutti questi « *scenari dell'inaccettabile* »? Forse a servire da riferimento ad altri convegni successivi sullo stesso tema, per constatare nuove degradazioni, nuovi inquinamenti.

L'Europa occidentale non è ricca di spazi; ma è ricca di un patrimonio inestimabile, e di una popolazione immaginativa e laboriosa. Tali beni non devono perdersi, diluirsi in un « *laisser faire* » che conduce alla perdita.

Possano i responsabili dei Comuni d'Europa far fronte con decisione alle loro responsabilità e richiedere i mezzi per assumerle, rivendicando la padronanza dell'uso dei terreni.

19

CCE

Conseil des Communes d'Europe  
association européenne de tous les pouvoirs  
locaux et régionaux

89, Avenue Niel -- Paris

IULA

International Union of Local Authorities  
45, Wassenaarseweg -- The Hague



**Conferenza sulla politica dell'ambiente nella Comunità Europea**

***“Le responsabilità generali dei Poteri locali  
in materia di protezione dell'ambiente”***

Relatore: Georg Kronawitter,  
Borgomastro di Monaco

Palazzo dei Convegni (Fiera di Roma) - Roma, 28 - 30 novembre 1974

# Le responsabilità generali dei Poteri locali in materia di protezione dell'ambiente.

## I.

Già nel corso della campagna elettorale per le elezioni parlamentari del 1961, una delle esigenze politiche essenziali del futuro Cancelliere Willy Brandt era non solo di arginare il continuo deterioramento delle condizioni ambientali naturali, ma anche di creare le premesse per un miglioramento della qualità della vita. Il cielo della Ruhr doveva ridiventare azzurro — questo era uno degli slogan popolari dell'epoca.

Più di dieci anni sono passati. Il problema dell'ambiente veniva portato avanti e toccava la punta massima alla fine degli anni '60, inizio '70. Nel frattempo sono state stampate un numero infinito di pubblicazioni, adottate risoluzioni, annunciate decisioni. Le minacce alla salvaguardia dell'ambiente non hanno tuttavia conosciuto — malgrado qualche miglioramento in alcuni determinati settori — altro che modeste variazioni.

Il tanto celebrato Reno, per esempio, è rimasto un maleodorante canale di scarico, la cui situazione è solo in parte rappresentata dalle ricorrenti morie di pesci; ha infatti del miracoloso il solo fatto che in quelle acque vi siano ancora pesci vivi. Non sembra d'altra parte che si possa contare su di un rapido miglioramento della situazione.

A tutt'oggi, nei quartieri centrali della maggior parte delle grandi città, il rumore è assordante a tal punto che, per via del traffico, perfino una passeggiata lungo le rive della Senna a Parigi non è più un piacere. Infatti il livello di rumore di 85 decibel è oramai un fatto comune; questo valore costituisce tuttavia, secondo dati medici ufficiali, una minaccia di lesioni fisiologiche, di psicosi e di sordità. Nelle nostre città d'altra parte il rumore è in costante aumento.

A tutt'oggi, i 440.000 veicoli immatricolati per esempio a Monaco immettono nell'aria che i nostri concittadini respirano, in una sola giornata, più di 40 tonnellate di ossido di carbonio e circa 0,6 tonnellate di piombo altamente tossico; in un vecchio sottopassaggio della nostra città, particolarmente frequentato, si è potuto misurare una concentrazione di sostanze nocive che supera di molto quella delle strade vicine.

A tutt'oggi, la cappa di fuligine diminuisce il numero di giorni di sole delle nostre città — attualmente per Monaco del 10% rispetto alle zone di pianura; in condizioni climatiche particolari e in presenza di situazioni tecniche sfavorevoli, la percentuale può raggiungere il 50%. Questa coltre di fuliggine tende peraltro a diventare sempre più pesante.

L'anno scorso e anche quest'anno, sotto la spinta dello sviluppo economico, la contraddizione tra presa di coscienza del problema ecologico da un lato e le possibilità pratiche di miglioramento dell'ambiente dall'altro si è considerevolmente acuitizzata.

In realtà constatiamo una presa di coscienza del problema come mai prima di ora. In pochi anni le nostre conoscenze della interdipendenza degli effetti negativi nella problematica dell'ambiente si sono considerevolmente estese. Le premesse giuridiche per l'approvazione delle misure atte a migliorare l'ambiente sono in alcuni settori oggi molto migliori di quanto non fossero dieci anni fa. A queste constatazioni confortanti fanno tuttavia riscontro alcune situazioni che bloccano questi primi passi, quando non arrivano addirittura ad annullarli.

Basta citare la crisi del bilancio pubblico e soprattutto del bilancio delle amministrazioni comunali, che annulla sul nascere qualsiasi offensiva politica in favore della salvaguardia dell'ambiente.

Basta citare le manifestazioni della crisi delle economie della maggior parte dei paesi europei. Esse fanno apparire sempre più ardua l'applicazione del principio « paghi l'inquinatore » nel reprimere o nel prevenire il deterioramento dell'ambiente, applicazione che in questo settore implicherebbe inevitabilmente conseguenze a breve o a medio termine, sia sul livello dei costi sia su quello dei profitti. Sotto la minaccia della disoccupazione, del trasferimento delle imprese, o anche solo della loro diminuita capacità di investimento, nasce molto facilmente in un periodo di incertezza economica generale, la tendenza a mettere in disparte il problema ecologico.

Per finire, vi sono negli ambienti politici dei sintomi evidenti che portano ad un malinteso pragmatismo e, di conseguenza, all'abbandono o alla rinuncia di finalità essenziali che erano valide fino a ieri, per una politica ambientale che salvaguardasse il cittadino.

In queste condizioni quali possibilità ci restano? Quali sono i passi da intraprendere? Quali strategie possono scaturire da questa situazione? Quale è il ruolo dei Comuni in questo campo?

Vi esporrò qui di seguito 7 tesi, che sono il risultato delle esperienze del Borgomastro di una città di un milione di abitanti, situato in una zona dinamica che accoglie una popolazione di un altro milione di individui, la cui densità non cessa di crescere. Tesi che al tempo stesso tentano, sulla base dei dati disponibili, di trarre alcune conclusioni concrete valide per la città e utili per la politica ecologica del futuro.

## II

1. Le esperienze che abbiamo fatto a Monaco e in altre grandi città della Repubblica Federale di Germania negli ultimi anni ci hanno insegnato che la strategia dei Comuni in vista di un miglioramento dell'ambiente andrà perseguita in *due tempi*:

a) abbiamo identificato un *concetto generale* del miglioramento dell'ambiente al quale dovranno essere interessati tutti i settori dell'amministrazione comunale. Esso dovrà comprendere i danni ecologici e gli elementi che li provocano, indicarne gli effetti e le concatenazioni; dovrà inoltre indicare le eventuali soluzioni, determinate le une in funzione delle altre in modo che possano integrarsi, completarsi e garantirsi a vicenda.

b) nel quadro di questo orientamento generale, andrà sviluppata una *strategia dei « piccoli passi »*, che verrà applicata laddove se ne presenti la possibilità finanziaria, tecnica e giuridica. La politica pragmatica del fattibile potrà così espandersi con il perseguimento coerente e progressivo di risultati di una certa importanza.

Vi citerò ora alcuni settori sui quali abbiamo concentrato i nostri sforzi negli ultimi anni, nel quadro della cosiddetta « politica del fattibile ».

Monaco è stata una delle prime tra le città della Repubblica Federale di Germania a sviluppare il concetto generale di salvaguardia dell'ambiente, sulla base di analisi scientifiche; tutti i settori specializzati sono stati poi studiati da numerosi gruppi di lavoro e di progettazione.

### **Aree destinate allo svago**

Uno dei grossi problemi ecologici delle città è costituito dalle zone densamente popolate sprovviste di un numero sufficiente di aree destinate allo svago in prossimità delle abitazioni.

Al fine di colmare questa lacuna, dal 1972 ad oggi sono state edificate, con finanziamenti pubblici e con donazioni da parte della cittadinanza pari a circa 4 milioni di marchi, una cinquantina di nuove aree del genere. Anche in zone densamente popolate è stato possibile convertire terreni inutilizzati o improduttivi in zone libere attrezzate, senza eccessivi oneri finanziari.

### **Pianificazione dei problemi del traffico**

Buona parte dell'inquinamento atmosferico e del rumore può essere attribuito alla circolazione degli autoveicoli.

In questo settore tuttavia, il Comune, per mancanza di competenza, deve limitarsi a lottare contro gli effetti. Esso non ha né la facoltà di imporre all'industria automobilistica di costruire dei motori meno inquinanti, né quella di mettere rapidamente a disposizione della città un servizio di trasporti pubblici efficienti. La nostra « politica del fattibile » prevede:

a) la elaborazione e il costante miglioramento delle prestazioni dei trasporti pubblici al fine di potere, a tempi lunghi, offrire una valida alternativa all'uso dell'automobile;

b) percorsi preferenziali per tram e autobus, in zone di traffico automobilistico, anche qualora il settore dell'automobile dovesse subire dei danni sensibili;

c) la concentrazione del traffico su percorsi principali, creando al tempo stesso limiti all'attraversamento delle zone abitate, mediante misure atte ad orientare il traffico secondo determinati criteri (per esempio deviazioni o interruzioni momentanee);

d) la creazione di zone pedonali e la conseguente diminuzione dei parcheggi, il cui prezzo viene così accresciuto, nel centro della città; la zona pedonale nel centro di Monaco e il suo allargamento ai settori vicini potrebbe essere un

esempio riuscito di una politica tendente a far diminuire il traffico automobilistico individuale;

e) la sostituzione di fondi stradali rumorosi con altri che attutiscono i rumori;

f) a completamento delle misure tendenti a rendere meno rumoroso il traffico cittadino e a diminuire il traffico automobilistico individuale, si dovrà rendere possibile la costruzione di attrezzature atte a proteggere dal rumore, là dove non siano adottabili altre misure.

## **Esame della situazione**

Vi è secondo noi la possibilità di diminuire o evitare preventivamente i danni provocati all'ambiente dall'industrializzazione mediante un *esame della situazione* e mediante un *orientamento* da dare agli investimenti che verrebbero realizzati attraverso i Comuni.

Nel nuovo piano di sviluppo della città di Monaco, abbiamo applicato il principio della struttura urbana *policentrica*. Esso dovrà facilitare il raggiungimento di beni e servizi centralizzati nei settori periferici della città, alleggerire il centro, limitare l'aumento del traffico, migliorare la qualità delle abitazioni, contribuire a salvaguardare i centri storici, servendo così in diversi modi la causa della salvaguardia dell'ambiente.

2. Perno di ogni politica che abbia per fine la salvaguardia dell'ambiente, deve essere comunque l'impegno delle autorità pubbliche, non già inteso in senso convenzionale o per trovare semplicemente una copertura di fronte a situazioni di fatto molto gravi; il suo compito sarà invece piuttosto di portare avanti i risultati già ottenuti di una presa di coscienza ecologica, assicurandosi la collaborazione concreta e costruttiva dei nostri concittadini, al fine di garantire un ambiente sano e di migliorarlo laddove ciò si rivelasse necessario. La salvaguardia dell'ambiente non può essere imposta, essa non può essere assicurata mediante pressioni provenienti dall'alto. La salvaguardia dell'ambiente necessita del contributo attivo, costruttivo e anche finanziario dei cittadini. Uno dei compiti essenziali dei Comuni è di conseguenza, secondo me, quello di *incoraggiare i cittadini ad aiutare se stessi*. Questo suppone che, nella misura del possibile, noi sperimentiamo continuamente nuovi metodi di collaborazione tra popolazione e amministrazione al fine di raggiungere uno scopo comune. Per la loro stessa vicinanza al cittadino, i Comuni dispongono perciò di tutte le possibilità pratiche necessarie.

Alcuni esempi che possono trarre dall'esperienza di Monaco vi confermeranno la validità di questa tesi.

## **Le facciate**

Essenziale per conservare l'immagine tradizionale di una città e di conseguenza la « salvaguardia visiva dell'ambiente » è secondo noi la manutenzione e il rinnovo delle facciate delle vecchie case. La città di Monaco ha pertanto istituito



un organo il cui compito è di consigliare i proprietari che intendono rinnovare la facciata della propria casa. Le autorità cittadine hanno inoltre deciso, al fine di incoraggiare queste iniziative, di attribuire ogni anno 20 premi per le migliori facciate rinnovate, che vengono consegnati in forma solenne, con un diploma d'onore, nell'anniversario della fondazione della città. L'aspetto attuale della città ci permette di constatare che questa iniziativa ha dato buoni risultati, sì che in alcune strade si è verificata una specie di concorrenza tra i vari proprietari degli edifici. Attualmente vengono fatte circa 400 consulenze ogni anno. In questo modo vengono formulati suggerimenti per il rinnovo e si ottiene al tempo stesso un buon lavoro dal punto di vista artistico.

## **La giornata dell'albero**

Con la « giornata dell'albero » abbiamo avviato l'anno scorso un'azione di rinverdimento della città, alla quale ha aderito buona parte della cittadinanza.

## **Città pulita**

All'azione « la nostra città deve restare pulita » si associano, unendosi alle più eminenti personalità politiche, centinaia di privati cittadini. Tali iniziative promuovono e rafforzano considerevolmente la presa di coscienza del problema ecologico.

3. Tutti i programmi e tutte le misure proposte a livello amministrativo e rilevanti per l'ambiente dovranno essere attentamente valutate prima di decidere, al fine di conoscere la loro compatibilità con l'ambiente stesso. Dovrà essere introdotta una procedura di controllo obbligatorio. L'amministrazione dovrà pianificare, a tutti i livelli — dai comuni agli organismi europei — in modo che sia possibile una decisione e un coordinamento rapidi delle misure di pianificazione e in modo che la salvaguardia dell'ambiente possa essere realizzata come un vero compito a taglio orizzontale, vale a dire un compito che interessi tutte le competenze gerarchiche e specializzate.

Nel 1973 abbiamo designato a Monaco un responsabile per l'ambiente. I suoi compiti sono la raccolta e il coordinamento di tutte le iniziative e di tutti gli sforzi nel campo della salvaguardia dell'ambiente all'interno e al di fuori della città, al fine di ottenere il massimo dell'efficienza.

4. La salvaguardia dell'ambiente costa denaro. L'esperienza ci ha dimostrato che più si tarda a cominciare più costa. Di conseguenza, malgrado la crisi del bilancio pubblico si dovrà agire, seguendo tutte le vie politiche, al fine di ottenere che una quota più importante di risorse pubbliche venga destinata al miglioramento dell'ambiente. La volontà politica di migliorare l'ambiente dovrà andare al di là di dichiarazioni verbali e dovrà trovare riscontro nell'adozione di programmi prioritari di investimento pubblico.

## Investimenti per la organizzazione del traffico

A Monaco non è possibile sviluppare ulteriormente la rete viaria della città. Così gli investimenti in questo settore sono diminuiti dal 25,9% nel periodo 1963 - 1965 al 6,7% nel periodo 1972 - 1974. Priorità assoluta ha invece ottenuto il perfezionamento della metropolitana.

5. Le misure tendenti a garantire la conservazione ed il miglioramento dell'ambiente non devono arrestarsi a frontiere e competenze, ma devono essere orientate verso i problemi reali da risolvere. Questa è una premessa essenziale per l'impiego razionale dei pochi mezzi a disposizione.

Ciò significa da un lato che si dovrà adottare una cooperazione di *tipo orizzontale*, vale a dire una collaborazione tra varie amministrazioni, tenendo conto del fatto che molto spesso sarà più facile e promettente una collaborazione spontanea che non una collaborazione imposta.

Questo comporta d'altro canto anche l'esigenza di una stretta collaborazione di *tipo verticale*, vale a dire di una cooperazione costante e di un nutrito scambio di informazioni tra i vari livelli amministrativi. Le decisioni a determinati livelli amministrativi, adottate per esempio dallo Stato, dovranno essere prese solo se la loro esecuzione può essere garantita dai Comuni o se possono essere confermate dalla loro esperienza pratica.

Gli esempi qui di seguito illustrati realizzati a Monaco sono tentativi e iniziative messe in opera in questo senso.

## Associazione per le zone di svago

Già nel 1965, ad iniziativa della città di Monaco, era stata fondata, su base volontaria, un'associazione il cui scopo era di creare, insieme con gli enti territoriali del paese, delle zone di svago nella città di Monaco, al fine di renderle accessibili alla popolazione. Di questa associazione fanno oggi parte la circoscrizione dell'Alta Baviera, sei circoli rurali e circa 30 tra città e comuni del paese.

La libertà lasciata a questa collaborazione è la ragione principale del successo dell'associazione. Essa è già riuscita a creare 12 grandi zone di svago in un raggio di 25 km., destinate alla popolazione della città di Monaco e della regione, di cui una parte già pronta e un'altra in via di allestimento.

## Il fiume alpestre Isar

Dall'estate di quest'anno perseguiamo un nuovo scopo, quello di eliminare i danni che il passato ha provocato al nostro ambiente naturale. L'Isar, che attraversa Monaco in direzione nord-sud, e che dalla fondazione della città ha sempre avuto capitale importanza per il suo sviluppo urbanistico ed economico, ha subito danni considerevoli negli ultimi 100 anni, per quanto riguarda la struttura del paesaggio e la qualità delle sue acque. A questo fiume deve essere reso il suo carattere originario di fiume alpestre. Al tempo stesso si restituirà al pubblico un paesaggio naturale. Su invito della città di Monaco, e soprattutto del respon-

## Investimenti per la organizzazione del traffico

A Monaco non è possibile sviluppare ulteriormente la rete viaria della città. Così gli investimenti in questo settore sono diminuiti dal 25,9% nel periodo 1963 - 1965 al 6,7% nel periodo 1972 - 1974. Priorità assoluta ha invece ottenuto il perfezionamento della metropolitana.

5. Le misure tendenti a garantire la conservazione ed il miglioramento dell'ambiente non devono arrestarsi a frontiere e competenze, ma devono essere orientate verso i problemi reali da risolvere. Questa è una premessa essenziale per l'impiego razionale dei pochi mezzi a disposizione.

Ciò significa da un lato che si dovrà adottare una cooperazione di *tipo orizzontale*, vale a dire una collaborazione tra varie amministrazioni, tenendo conto del fatto che molto spesso sarà più facile e promettente una collaborazione spontanea che non una collaborazione imposta.

Questo comporta d'altro canto anche l'esigenza di una stretta collaborazione di *tipo verticale*, vale a dire di una cooperazione costante e di un nutrito scambio di informazioni tra i vari livelli amministrativi. Le decisioni a determinati livelli amministrativi, adottate per esempio dallo Stato, dovranno essere prese solo se la loro esecuzione può essere garantita dai Comuni o se possono essere confermate dalla loro esperienza pratica.

Gli esempi qui di seguito illustrati realizzati a Monaco sono tentativi e iniziative messe in opera in questo senso.

## Associazione per le zone di svago

Già nel 1965, ad iniziativa della città di Monaco, era stata fondata, su base volontaria, un'associazione il cui scopo era di creare, insieme con gli enti territoriali del paese, delle zone di svago nella città di Monaco, al fine di renderle accessibili alla popolazione. Di questa associazione fanno oggi parte la circoscrizione dell'Alta Baviera, sei circoli rurali e circa 30 tra città e comuni del paese.

La libertà lasciata a questa collaborazione è la ragione principale del successo dell'associazione. Essa è già riuscita a creare 12 grandi zone di svago in un raggio di 25 km., destinate alla popolazione della città di Monaco e della regione, di cui una parte già pronta e un'altra in via di allestimento.

## Il fiume alpestre Isar

Dall'estate di quest'anno perseguiamo un nuovo scopo, quello di eliminare i danni che il passato ha provocato al nostro ambiente naturale. L'Isar, che attraversa Monaco in direzione nord-sud, e che dalla fondazione della città ha sempre avuto capitale importanza per il suo sviluppo urbanistico ed economico, ha subito danni considerevoli negli ultimi 100 anni, per quanto riguarda la struttura del paesaggio e la qualità delle sue acque. A questo fiume deve essere reso il suo carattere originario di fiume alpestre. Al tempo stesso si restituirà al pubblico un paesaggio naturale. Su invito della città di Monaco, e soprattutto del respon-

sabile per l'ambiente, la città di Monaco, i circoli rurali del corso superiore e del corso inferiore del fiume, l'associazione per la salvaguardia della natura, una serie di associazioni — tra l'altro anche alcune associazioni di pescatori — e la Regione Baviera si sono riuniti spontaneamente al fine di creare un gruppo di studio che assicuri tutti i lavori preparatori necessari.

## **Limitazioni all'inquinamento**

Le città di Monaco, Norimberga e Augsburg si sono associate al fine di formulare delle proposte comuni tendenti a porre freno all'inquinamento atmosferico in alcune zone in cui le condizioni atmosferiche subiscono pochi cambiamenti, mediante la limitazione del traffico cittadino.

6. Malgrado tutta la volontà di cooperazione, molti sforzi dei Comuni per il miglioramento dell'ambiente dovranno trovare limiti in problemi di competenze ben determinate. In quanto istituzioni che rappresentano il cittadino, i Comuni dovranno, ancora più che in passato, essere intesi come fonti di monito costante. Questo significa che non devono semplicemente occuparsi dei problemi più acuti del momento, ma che devono anche contribuire alle iniziative legislative tendenti a migliorare le premesse giuridiche di una reale salvaguardia dell'ambiente. Nel quadro del suo programma per l'ambiente la città di Monaco ha previsto una serie di iniziative, che sono:

— unificazione a livello europeo delle disposizioni relative ai valori massimi consentiti di inquinamento provocato dai tubi di scarico degli autoveicoli. Questa esigenza si è manifestata per il fatto che nella zona di Monaco sono in aumento i disagi provocati dai veicoli, e soprattutto dagli autocarri, provenienti da paesi in cui non esistono efficaci norme relative alla limitazione dei gas di scarico e dei rumori o dove, quando queste norme esistono, non sono sufficientemente controllate;

— definizione di valori limite per le emissioni massime consentite di sostanze nocive in alcune aziende industriali e definizione dei valori massimi consentiti di immissione di sostanze nocive in alcune determinate zone abitate.

7. Le attività nel campo della ricerca e dello sviluppo di nuovi processi tecnologici dovranno essere maggiormente orientate verso il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e degli strumenti di pianificazione. Benché i Comuni costituiscano il centro nel quale vengono concentrati i maggiori danni provocati all'ambiente, essi non hanno sufficiente competenza per agire. Di conseguenza, anche in questo campo dovranno fungere da «campanelli d'allarme», dovranno fornire, sulla base della loro conoscenza del problema, il loro contributo alla formulazione delle richieste da avanzare alla scienza e alla ricerca e dovranno infine, nei limiti delle loro possibilità, promuovere sforzi in questo senso. E' perciò auspicabile che i Comuni vengano per tempo invitati a partecipare alla formulazione dei programmi di ricerca dei governi nazionali e delle istituzioni che si occupano della ricerca nel campo dell'ambiente e dello sviluppo.

Anche a questo proposito la città di Monaco si è sforzata di contribuire all'ampliamento delle conoscenze e di incoraggiare i progetti di altre istituzioni.

## **Programma di ricerca**

Nel quadro degli studi sui problemi della città, Monaco ha realizzato o commesso ad altri una serie di studi sulle interrelazioni dei sistemi nei problemi relativi all'ambiente e su tutta una serie di problemi compresi nella pianificazione dello sviluppo.

## **Nuova tecnologia dei trasporti**

Da tempo la città di Monaco ha stabilito contatti con enti che si occupano delle moderne tecnologie dei trasporti. In questo modo ha cercato di incoraggiare un lavoro di ricerca e di presentare le esigenze del piano di sviluppo delle città.

## **Nuove tecnologie per l'eliminazione dei rifiuti**

Nel campo della eliminazione dei rifiuti e della ricerca di nuove tecniche di riciclaggio, vi sono stati un gran numero di contatti formali ed informali con le competenti istituzioni della ricerca e dell'industria. Essi svolgono l'importante funzione di stimolare la ricerca e lo sviluppo di metodi migliori e di conciliarli tempestivamente con le esigenze dell'amministrazione comunale.

### **III.**

Le città sono dunque il punto focale in cui vengono concentrati i maggiori danni provocati all'ambiente. Al tempo stesso esse sono l'emanazione diretta dei cittadini e delle loro istanze. Qui vengono a galla le rivendicazioni, le esigenze e le reali condizioni di vita. Se le città devono avere un futuro e se vogliamo soddisfare le nostre aspirazioni, la politica dell'ambiente non deve rimanere un insieme di teorie. Bisognerà che queste teorie si tramutino in realtà, determinando la politica e la pianificazione in tutti i settori. Questo presuppone che non ci limitiamo a sfruttare gli strumenti ed i sistemi di cui disponiamo, ma che invece questi strumenti vengano ampliati e sviluppati in modo sistematico in tutti i settori. Per questo ci sarà necessario lo spirito del pianificatore a lunga scadenza, la decisione a breve scadenza del pragmatico, il coraggio dell'innovazione e l'audacia della fantasia.

Soprattutto dovremo capire che la salvaguardia dell'ambiente è un compito che deve essere affrontato non già con criteri economici unilaterali a breve scadenza, ma solo in una prospettiva di lungo termine, che comprenda tutte le condizioni di vita dell'uomo. Se le condizioni di vita continueranno a peggiorare nelle zone più popolate, se la fuga dalle città proseguirà o se addirittura aumenterà, allora facilmente l'importanza del fattore economico si tradurrà in distruzione. Se tuttavia riusciamo, magari impiegando ingenti mezzi, a rendere la città vivibile e abitabile, allora la salvaguardia dell'ambiente diventerà un compito che, anche dal punto di vista economico, merita di essere realizzato.

**Georg Kronawitter**

---

AICCE - Sezione italiana del CCE

00187 Roma - Piazza di Trevi, 86 - Tel. (06) 678.4556

CCE

Conseil des Communes d'Europe  
association européenne de tous les pouvoirs  
locaux et régionaux

89, Avenue Niel — Paris

IULA

International Union of Local Authorities  
45, Wassenaarseweg — The-Hague

10



**Conferenza sulla politica dell'ambiente nella Comunità Europea**

***" La ristrutturazione dei centri storici "***

Relatore: J. S. Millar,

Officer del County Planning di Manchester

Palazzo dei Convegni (Fiera di Roma) - Roma, 28-30 novembre 1974

# La ristrutturazione dei centri storici.

*« La Città non è cattiva come l'Inferno di Dante né è probabile che sia mai buona come l'Utopia ».*

PATRICK GEDDES

1. Il concetto del centro storico è vecchio come la città stessa. Nell'epoca classica, il foro rappresentava non solo il centro di gravità della pianta della città ma anche il cuore della vita civica. La città classica, e del resto anche quella medievale e rinascimentale, era in termini fisici un organismo relativamente semplice. Le popolazioni urbane erano piccole e un semplice schema monocentrico presentava pochi problemi. I viaggi erano difficili, costosi e riservati a pochi; ciò significava che ogni città tendeva ad essere autosufficiente, virtualmente uno Stato o un microcosmo di Stato.

2. Tutta l'organizzazione del centro storico è diventata molto più complessa con l'aumentare delle popolazioni, e in particolare con l'inurbamento di una proporzione sempre maggiore della popolazione. Ciò è stato dapprima il risultato del passaggio dall'economia agricola a quella industriale, ma più di recente è dipeso dallo sviluppo dell'organizzazione moderna delle amministrazioni e delle imprese. Nei paesi sviluppati del mondo occidentale, i tre quarti delle popolazioni conducono ormai tipicamente una vita urbana. Le comunicazioni moderne hanno radicalmente modificato le forme urbane, dando luogo alla crescita della città-territorio policentrica, o conurbazione, e hanno anche forgiato stretti rapporti fra queste supercittà, sul piano nazionale e internazionale. Le città sono divenute più interdipendenti e componenti di più vaste organizzazioni.

3. Se i primi sviluppi industriali erano collegati alle fonti di energia e di materie prime, le successive scoperte quali l'automobile, l'elettricità e il telefono, hanno incoraggiato il decentramento. Questo processo continua ancora con i maggiori sviluppi delle telecomunicazioni che sono all'orizzonte. La logica di questi sviluppi, insieme con le difficoltà e le spese necessarie per affrontare il traffico nelle città, dà luogo inevitabilmente a alcuni interrogativi fondamentali. Il centro storico, il foro, il quartiere direzionale centrale, la strada commerciale centrale, sono ancora pertinenti allo schema di evoluzione della vita urbana? Possiamo evitare la spesa della ristrutturazione, fare gli acquisti in automobile in ipermercati extraurbani, condurre le attività aziendali da uffici decentrati, o anche da casa per mezzo del video-telefono? Abbiamo ancora bisogno d'incontrarci?

4. L'uomo è un animale speciale e credo che il centro storico della città possa essere considerato come un tipo molto particolare di università; esso riunisce amministrazioni, aziende, commerci, centri di istruzione superiore, di arte



e di musica, tutte le diverse forme di attività umana che interagiscono fra loro, e così facendo fanno avanzare la conoscenza e la comprensione. Nel volume « The World Cities » Peter Hall dimostra come la crescita dell'azienda moderna e il passaggio dall'economia industriale a quella terziaria hanno annullato il previsto effetto di decentramento, e sottolinea l'importanza dei collegamenti, per esempio, fra gli ambienti della contabilità, del diritto e della pubblicità e con l'amministrazione, a mano a mano che si accresce il ruolo del governo nella vita economica e sociale. Questa conclusione è stata convalidata dai risultati di una indagine da noi eseguita a Manchester. Questa indagine era destinata ad accertare perché le imprese scelgano di operare nel centro storico, in contrapposizione ai più bassi costi di insediamento in zone periferiche dove l'accesso in automobile è più facile. Si è accertato che il fattore di gran lunga più significativo era la possibilità di contatti diretti con i clienti, i consulenti professionali e fra le varie imprese.

5. I dati indicano che le attività comunitarie sono altrettanto importanti per l'operatore economico come per l'uomo sociale, e là dove sono state attuate politiche che hanno condotto ad un indebolimento dell'area centrale, di solito vengono ora intrapresi sforzi per rovesciare il processo. E poi ci sono altri aspetti da considerare. C'è la questione delle risorse di energia, perché un estremo decentramento sarebbe inevitabilmente una soluzione ad alto consumo di energia. Non sarà mai possibile per tutti avere accesso all'automobile dove ne hanno bisogno. A parte le considerazioni economiche, ci sono i giovani, gli anziani e gli invalidi da considerare; e ci sono anche persone a cui non piace guidare. La libertà di non avere da guidare una macchina è una libertà assolutamente fondamentale. Potremmo trovarci nella necessità di sovvenzionare negozi a carattere sociale in ubicazioni centrali per tali categorie, qualora gli ipermercati decentrati fossero portati alla loro logica conclusione.

6. Se la forza del centro storico deriva dal suo carattere cosmopolita e dalla varietà delle attività che vi si svolgono, in tal caso una reale minaccia per il suo futuro sta nella eccessiva specializzazione. Per ciò intendo il fatto di concentrarsi solo sulle destinazioni più redditizie, considerate in base a bilanci isolati. Ciò produce un cuore senza vita, una città morta di notte, senza le essenziali infrastrutture di supporto, senza calore e interesse umano, e può mettere in pericolo non solo l'investimento sociale compiuto dalla città nel proprio centro, ma anche la sicurezza degli stessi sviluppi commerciali.

7. Il primo punto che voglio sottolineare è che a mano a mano che la società diventa più complessa, maggiore diventa la necessità di portare avanti attività su molti fronti nell'interesse del progresso sociale. E' qui che il centro storico ha una funzione così importante da svolgere, e la diluizione per dispersione delle opportunità che esso offre per una reciproca fecondazione di idee e di esperienze costituirebbe una grave perdita. Victor Green, parlando in base alla esperienza americana della dispersione e della degradazione dei centri urbani, ci dice: « Ciò che fa battere il centro della città non sono le sue strutture, per quanto vaste e ben concepite, né i veicoli, né i servizi pubblici, ma gli abitanti. Il quesito che

si pone può essere ridotto in una frase che tutto abbraccia: come possiamo attirare nuovamente le persone nel cuore della città?». Perché il centro storico possa funzionare bene ed essere attraente, credo che dobbiamo risolvere tre problemi fondamentali. Si tratta di assicurare una adeguata accessibilità, di creare un ambiente accogliente e civile, e infine di promuovere quel vasto spettro di attività che costituisce la forza e la giustificazione del centro storico.

## Accessibilità

8. Le città e i loro centri si sono continuamente rinnovati nel corso dei secoli, sebbene di tanto in tanto grandi avvenimenti o scoperte abbiano interrotto questo naturale processo. Le guerre e le conflagrazioni hanno causato distruzioni su vasta scala o ritardato il normale rinnovamento, dando così l'occasione per una riprogettazione radicale e per una vasta ricostruzione. L'avvento della ferrovia in molte città condusse a trasformazioni grandi e improvvise, che diedero luogo in alcune città alle prime operazioni di eliminazione dei quartieri insalubri. In generale, comunque, il centro storico è riuscito fino a questi ultimi anni ad assorbire il cambiamento e ad adattarsi gradualmente e con successo alle nuove condizioni.

9. Sebbene la congestione delle strade non sia un fenomeno nuovo, e fosse ben evidente ai tempi delle carrozze a cavalli, l'avvento dell'automobile è stato però di un ordine ben diverso da tutte le precedenti trasformazioni; la sua incidenza è stata così grande che il suo uso non limitato minaccia per la prima volta la stessa forma e lo scopo del centro storico. Quando l'individuo si circonda di un involucro così massiccio, la sua sistemazione in gran numero diventa impossibile in forme che siano economiche, comode e accettabili da un punto di vista ecologico, e il centro storico è sommerso dal più grande problema di eliminazione dei rifiuti di tutti i tempi. Le strade di tipo autostrade urbane, con svincoli che consentano un facile smaltimento del traffico, sono di una scala del tutto estranea ad un centro essenzialmente destinato all'incontro degli esseri umani. Tutto questo, insieme con i relativi problemi di rumore e di inquinamento, comporta un danno ambientale così grande che il centro storico diventa un luogo da sopportare e da evitare se possibile. Si rischia di avere tutto automobili e niente più città.

10. Se vogliamo conseguire una adeguata accessibilità ed un ambiente civile, che sono due delle premesse per il felice funzionamento del centro, una rete equilibrata di trasporti globali diventa la prima componente essenziale di ogni politica di ristrutturazione. Questa deve prevedere l'uso del mezzo pubblico e del mezzo privato per i fini ai quali sono rispettivamente meglio adatti, riconoscendo che l'attuale situazione in molte città è intollerabile per l'automobilista coinvolto in un ingorgo come per il pedone e per il passeggero dell'autobus che paga la congestione attraverso un cattivo servizio ed elevate tariffe. Le reti ferroviarie, che sono state così spesso private d'investimenti, offrono grandi potenzialità di sviluppo. E' inconcepibile che città come Parigi o Londra possano funzionare senza il « métro » e l'« underground », ed è significativo che, anche nei paesi che

hanno i più alti livelli di motorizzazione individuale, la maggioranza delle grandi città stanno costruendo o ampliando reti di trasporto su rotaia come spina dorsale dei loro sistemi di trasporto. Molti di noi sono automobilisti e utenti dei trasporti pubblici, e tutti siamo pedoni in momenti diversi. Non siamo persone diverse e ognuno non può che trarre beneficio da un'impostazione razionale del problema dei trasporti.

11. Se c'è ora un riconoscimento un po' tardivo del carattere essenziale di un buon trasporto pubblico per la sopravvivenza e lo sviluppo futuro del cuore delle città, c'è anche il pericolo che il pendolo oscilli all'estremo opposto. Questo consiste nel credere che il mezzo pubblico possa fare tutto, che non siano necessarie nuove strade e che le automobili possano virtualmente essere bandite dal centro. Io ritengo che questo non sia realistico e possa danneggiare il centro altrettanto che un libero accesso per tutta la motorizzazione individuale. Un buon sistema di trasporti pubblici, che includa parcheggi collegati con i mezzi pubblici (« park-and-ride ») nonché impianti d'interscambio, può far fronte alle esigenze dei pendolari e attirare una buona parte del traffico relativo agli acquisti e di altro traffico, in modo da non dover sostenere soltanto il carico delle ore di punta, che è antieconomico. L'automobilista che deve compiere soste prolungate, e che non ha la vera necessità di andare in macchina in centro, può essere fortemente scoraggiato. Ma rimangono altri spostamenti: il viaggiatore di commercio il cui programma di visite può rendere l'auto essenziale, la persona che fa acquisti e deve trasportare articoli voluminosi, le esigenze degli abitanti del centro e degli invalidi e, soprattutto, la necessità di rifornimenti rapidi ed efficienti, da cui dipende la vita del centro. Io considero questi tipi di spostamenti altrettanto necessari ai fini di un'adeguata accessibilità, ma essi rappresentano certamente una minoranza del traffico non limitato nelle ore critiche. Se si eliminano le automobili non necessarie, trasferendone gli utenti al trasporto pubblico, il resto può normalmente essere assorbito per quanto riguarda il parcheggio e senza la necessità di ricorrere ad autostrade urbane, che sono fuori scala con il centro storico.

12. Ci saranno spesso situazioni in cui nuove strade e nuovi parcheggi saranno veramente essenziali per permettere un miglioramento ambientale. Un buon esempio è costituito da Monaco di Baviera, città che ha fatto grandi investimenti per una nuova rete di metropolitana. La pedonalizzazione estesa ed intelligentemente concepita del nucleo centrale, che lo ha tanto trasformato, era legata al miglioramento del sistema della circolazione circostante, al fine di assicurare sufficienti rifornimenti e di servire parcheggi situati in posizioni strategiche. Come spesso accade, si tratta di realizzare il giusto equilibrio.

13. La mia seconda conclusione è che la soluzione del problema del trasporto è un elemento chiave della ristrutturazione. Un sistema separato su rotaia costituirà generalmente l'ossatura del trasporto pubblico nelle città maggiori, con lo adeguato sostegno di impianti di scambio con gli autobus e con i parcheggi in corrispondenza di stazioni situate strategicamente. Nelle città minori e sul piano della disciplina del traffico, le corsie riservate e altri provvedimenti che diano la

precedenza agli autobus, insieme con la regolamentazione del traffico per quartieri, possono essere usati per migliorare il servizio degli autobus. Il miglioramento del trasporto pubblico va unito a misure intese a limitare l'uso superfluo dell'auto privata. Attualmente una regolamentazione globale del parcheggio in tutto il centro, che comprenda le tariffe e le durate oltre alle ubicazioni, sembra costituire il modo più pratico per conseguire questo obiettivo. A parte gli utenti domestici, è essenziale che i grossi parcheggi privati vengano inseriti nella politica globale; ciò può richiedere un sistema di licenza che comporta problemi di risarcimento. Altrimenti può risultare economicamente conveniente un uso indiscriminato dei parcheggi privati per le soste prolungate e per i pendolari, e la politica ne risulterà sconfitta. Bisogna provvedere a coloro che hanno assolutamente bisogno della macchina e alle soste brevi, liberando le pubbliche vie e piazze dall'ingombro delle automobili. Se da un lato il traffico pesante, non necessario, può essere eliminato dai quartieri centrali limitandolo ad itinerari predeterminati ed esterni ogniqualvolta sia possibile, d'altro lato le esigenze dei veicoli che servono il centro stesso dovrebbero ricevere la massima priorità. Per creare zone pedonali e per consentire un efficiente servizio di approvvigionamento, saranno spesso necessari nuovi raccordi stradali, ma se la penetrazione del traffico è selettiva e quindi limita il numero dei veicoli interessati, tali raccordi non dovrebbero essere di scala troppo ingente.

## **Sviluppo e preservazione**

14. Nella ristrutturazione è altrettanto importante riconoscere ciò che va conservato, per quanto riguarda non solo gli edifici ma anche le attività umane, come pianificare il cambiamento. Tuttavia esistono parti della maggioranza delle città che hanno evidentemente ormai perduto la loro utilità; o non possono più svolgere efficientemente le funzioni alle quali erano state destinate, ovvero queste stesse funzioni non sono più pertinenti nella situazione moderna. Un servizio soddisfacente di rifornimenti può essere impossibile, la circolazione delle persone e dei veicoli può essere mescolata senza nessuna speranza di separazione e quindi pericolosa, e il livello generale dell'ambiente può non più essere accettabile per il lavoro o per la vita. In tali zone, una vasta ristrutturazione può costituire la giusta soluzione. Si può cogliere l'occasione per assicurare condizioni sicure e civili perché gli abitanti possano passeggiare, conversare e godere di quello spettacolo continuamente mutevole che le attività di un centro attivo e vivo dovrebbero rappresentare. Un uso intelligente della disciplina delle densità edilizie dovrebbe non solo evitare un'eccessiva concentrazione e consentire il mantenimento della giusta scala, ma dovrebbe anche permettere di creare, come parte integrante della ristrutturazione, spazi aperti ed aree verdi destinate al pubblico godimento. Molti centri storici sono assai poveri di aree verdi dove sono veramente necessarie; queste non devono essere necessariamente vaste ma devono essere collegate ad itinerari pedonali che attraversino il centro, in modo da permettere il riposo, da creare interesse e da costituire la cornice degli edifici circostanti. La ristrutturazione dà spesso l'occasione per riorganizzare la circolazione,

non solo a beneficio dell'area interessata ma anche delle zone contigue, dove la ristrutturazione stessa sarebbe errata e dove occorre mettere l'accento sulla preservazione e la valorizzazione dell'ambiente esistente.

15. Queste ultime zone possono essere delle parti della città che comprendono edifici particolarmente importanti o preziosi, che vanno preservati ad ogni costo. Oppure può trattarsi di zone che presentano particolari legami o che contengono particolari attività insostituibili, o ancora può trattarsi semplicemente di luoghi piacevoli e familiari, apprezzati dalla maggior parte delle persone anche se tutti li riconoscono per inconvenienti familiari che in qualche modo sembrano « normali », anche se non si è sempre in grado di dire perché; ciò è collegato alla scala e alle sensazioni provocate dalla zona e alla vita che vi si svolge. Il valore di tali luoghi non va sottovalutato. In questi quartieri da preservare, l'accento va posto sulla valorizzazione di quanto vi esiste, non su una trasformazione radicale. Si può trattare di escludere il traffico, completamente o in certe ore, di ripulire e restaurare gli edifici, di una sistemazione intelligente e piena di simpatia allorché una ricostruzione sia essenziale. Possono esservi zone dove anche questi limitati interventi sono inopportuni, in cui il carattere essenziale dipende da un « caos organizzato », e in cui la maggioranza degli utenti sono disposti ad accettare un notevole grado di scomodità per mantenere l'atmosfera.

16. Un grande problema consiste nel trovare nuove destinazioni per gli edifici antichi che sono preziosi e il cui scopo originario forse non è più pertinente. La decisione di preservarli dà spesso luogo alla scoperta di destinazioni talvolta inattese. Occasionalmente la soluzione può essere di ricostruire un edificio adatto a finalità moderne dietro la facciata originaria, mantenendo degli elementi particolari. Questo può essere considerato da alcuni un « falso », ma io credo che possa talvolta essere giustificato in particolari circostanze.

17. Sia che la ristrutturazione o la preservazione sia la risposta giusta per la pianificazione di determinate parti del centro, sono certo che la considerazione preminente in ambedue i casi deve essere il rispetto del carattere della particolare città. Patrick Geddes, il profeta che sessanta anni fa vide molte di queste questioni forse più chiaramente di quanto noi non le vediamo oggi, diceva: « Il carattere locale non è più una stranezza occidentale da vecchio mondo. E' conseguito solo attraverso una adeguata comprensione e sistemazione di tutto l'ambiente e in attiva simpatia con la vita essenziale e caratteristica della località interessata ».

18. Questo mi porta alla mia terza argomentazione, secondo cui la ristrutturazione delle città non è assolutamente sinonimo di massicce trasformazioni e riedificazioni. Questa deve contenere un elemento nuovo, uno stimolo che rifletta la vivacità della città e la sua volontà di evolversi e di sperimentare. Il centro non è un museo. Ma deve riflettere il carattere della città e il meglio della sua storia, e deve anche rispettare il naturale desiderio degli abitanti di conservare degli ambienti familiari, il cui funzionamento felice è stato constatato con l'esperienza e che possono sovente essere migliorati e valorizzati, in modo da funzionare ancora meglio.

## Varietà di attività

19. Le utilizzazioni dei centri storici hanno presentato la tendenza a diventare minori di numero e più ristrette di gamma; questo è un processo che si è accelerato negli ultimi anni sotto l'influenza della lievitazione dei valori fondiari. Grosso modo, fino alla fine del secolo scorso la destinazione predominante, anche nel centro delle città, era residenziale. Gli uffici e i magazzini dei mercanti erano contenuti nelle loro stesse case, o vi erano assai vicini, e le chiese, i negozi, i ristoranti e i caffè, i teatri e le scuole, servivano comunità sia residenziali che imprenditoriali, costituite in realtà dalle stesse persone. Gradualmente, in alcune città più che in altre, l'elemento residenziale si è spostato all'esterno, con il miglioramento dei trasporti e con l'aumento dei valori dei terreni nel centro, ed è stato sostituito da negozi, da uffici e da destinazioni puramente commerciali. Negli ultimi anni si è visto che i negozi più piccoli e specializzati, le officine, i ristoranti e i teatri, pure più piccoli e specializzati, sono stati spinti fuori dal centro, del tutto o in ubicazioni molto secondarie, per essere sostituiti da centri commerciali ad alta efficienza e blocchi per uffici. Anche gli edifici pubblici, i centri amministrativi del governo, gli uffici postali e così via, che in precedenza avrebbero costituito punti focali nella struttura del centro, possono essere relegati in strade secondarie ed in ubicazioni suburbane in risposta alle pressioni economiche.

20. Molto spesso le pressioni più estreme per la preservazione, talvolta dirette verso edifici o zone di scarso valore in relazione all'ambiente fisico, rappresentano una reazione della base contro l'allontanamento di attività socialmente apprezzate, che scompariranno per sempre qualora gli edifici esistenti siano sostituiti dai blocchi per uffici e dai centri commerciali che danno elevati tassi di redditività ai costruttori. Si tratta in realtà di una protesta contro l'impoverimento dell'area centrale attraverso l'eccessiva specializzazione.

21. Nella formazione a costellazione delle conurbazioni o città-territorio, quasi invariabilmente un centro emerge come centro principale o regionale, sole intorno al quale girano i pianeti. In tali circostanze, c'è normalmente una possibilità di decentramento verso gli altri centri minori per alleggerire la congestione del centro maggiore, che assicura soprattutto le attività al servizio di tutta la regione; questo viene fatto con successo a Tokyo ed altrove. Ma la vita del centro principale dipende dal carattere e dalle relazioni delle attività che vi si svolgono e non soltanto dalle loro dimensioni. Molte delle attività essenziali del centro maggiore, per esempio i consolati e le banche commerciali, possono essere relativamente piccole di dimensioni, mentre alcuni negozi e insediamenti possono essere costituiti da centri elettronici o da uffici che non hanno le stesse esigenze di trovarvisi.

22. L'attrazione commerciale del centro principale dipende dalle attrezzature e dalla comodità dell'area commerciale principale, dalle possibilità di consegna immediata offerte dalle grandi scorte di merci che vi vengono conservate e dalla vasta varietà di scelta, che comprende articoli specializzati non disponibili altrove. La prosperità del negozio a succursali multiple e ad alta efficienza nel centro

storico può essere collegata a quella dei grandi magazzini e dei negozi specializzati situati in prossimità, poiché la maggior parte delle merci « standard » possono essere acquistate localmente o forse nell'ipermercato. La varietà che si trova nei maggiori esercizi commerciali non può compensare completamente la perdita dei piccoli negozi specializzati, che si trovavano nei vecchi quartieri prima che le pressioni per la trasformazione e l'espansione facessero gonfiare i canoni d'affitto e li cacciassero via.

23. Paradossalmente alcuni centri storici sono sottoutilizzati dal punto di vista commerciale, e si ha un nucleo centrale intensamente utilizzato e circondato da edifici semivuoti o addirittura completamente vuoti. Eppure spesso i valori dei terreni nel centro storico militano contro la reintroduzione della destinazione residenziale, per la quale c'è spesso una indubbia domanda. Questo non solo darebbe un contributo marginale al problema degli spostamenti casa-lavoro, sosterebbe le attrezzature ricreative e d'altro genere del centro, in particolare dopo le ore di ufficio, stimolandone così la vita commerciale.

24. La quarta considerazione che desidero fare è che ogni ristrutturazione dovrebbe avere per obiettivo il mantenimento e l'incoraggiamento della ricchezza e della diversità di attività per le quali il centro storico funge da interfaccia. La sola pianificazione non può risolvere questo problema. Sebbene attraverso la disciplina delle densità edilizie essa possa impedire una eccessiva concentrazione delle utilizzazioni e quindi dei valori fondiari, ogni tentativo di una destinazione detagliata dei suoli relativamente ad una pletora di utilizzazioni risulterebbe chiaramente artificioso e irrealizzabile e, incoraggiando una eccessiva separazione, sarebbe addirittura dannoso. Esso deve essere sostenuto da provvedimenti finanziari e, per quanto sia impossibile andare nei particolari in una relazione come questa, le possibilità comprendono evidentemente l'acquisto dei terreni al valore dell'utilizzazione esistente, la tassazione della rendita fondiaria ed imposte locali proporzionate alla redditività.

### **Sintesi e conclusioni**

25. Per riassumere, ritengo che i centri storici continueranno a svolgere una funzione vitale nello sviluppo della nostra società e della nostra civiltà. A mano a mano che le attività diventano più sofisticate e specializzate in se stesse, le possibilità d'interazione offerte dal centro diventano ancora più rilevanti.

26. La ristrutturazione non significa trasformazioni e riedificazioni massicce. Significa migliorare l'accessibilità d'insieme e affrontare la congestione in modo che le persone possano raggiungere il centro facilmente, e possano muoversi liberamente e in sicurezza. In pratica, ciò implica una politica razionale e globale dei trasporti, che abbracci i mezzi pubblici e privati e dia la priorità alla circolazione essenziale, in modo da assicurare che il centro sia servito in modo efficiente. Ciò implica normalmente l'esame di una area molto più vasta del centro stesso.

27. Si tratta anche di creare un ambiente che sia non solo comodo ma che faccia del centro un luogo di naturale attrazione. Occorre raggiungere l'equilibrio fra i nuovi sviluppi e le innovazioni e la preservazione di ciò che lo merita ed è familiare, in modo che il cambiamento sia graduale ed evolutivo, al fine di mantenere e sottolineare il carattere di ogni particolare città.

28. Infine, è necessario assicurare la varietà. Dal punto di vista fisico, ci deve essere una varietà fra le diverse parti del centro; alcune calme e solenni, altre piene di vita, di luci, e anche di confusione, in corrispondenza al diverso carattere dei diversi individui; una varietà di scala come fra l'edificio monumentale e quello intimo, una varietà di vedute e di profili degli edifici sul cielo. Più importante di tutto è la varietà di attività e di utilizzazioni che costituisce l'esistenza del centro; occorre incoraggiarla e non inibirla nella ristrutturazione.

29. Una delle difficoltà incontrate nell'elaborare una relazione come questa è dovuta al fatto che ci si rende continuamente conto dell'estrema diversità esistente fra le città e i loro centri storici. Dal punto di vista fisico, i loro problemi e le loro opportunità variano da paese a paese e da città a città, come pure variano le aspirazioni e le prospettive degli abitanti. E' un bene che sia così. Ciò preclude ogni tentativo di offrire soluzioni bell'e pronte, che potrebbero essere attuabili solo in particolari circostanze. Ho scelto di indicare alcuni argomenti di discussione, che sono di più vasta applicazione, pur essendo consapevole del fatto che li ho visti solo attraverso la mia limitata esperienza. Per riprendere le parole di Patrick Geddes, « Non è urbanista chi vede solo la similarità delle città; in ogni città c'è una grande bellezza e ci sono ancora più grandi possibilità ».

**J. S. Millar**



---

AICCE - Sezione italiana del CCE

00187 Roma - Piazza di Trevi, 86 - Tel. (06) 678.4556

CCE

Conseil des Communes d'Europe  
association européenne de tous les pouvoirs  
locaux et régionaux

89, Avenue Niel — Paris

IULA

International Union of Local Authorities  
45, Wassenaarseweg — The Hague



Conferenza sulla politica dell'ambiente nella Comunità Europea

*“Principi informativi e standards come  
strumenti per la politica dell'ambiente”*

Relatore: A. P. Oele,  
Sindaco di Delft

Palazzo dei Convegni (Fiera di Roma) - Roma, 28 - 30 novembre 1974

## Principi informatori e standards come strumenti per la politica dell'ambiente.

In teoria la politica dell'ambiente ha un solo obiettivo: rendere le attività umane compatibili con un sano sviluppo ecologico. Quello che facciamo — o non facciamo — non dovrebbe danneggiare o distruggere le strutture dei rapporti ecologici. Questa è la prima legge della politica dell'ambiente.

L'attuazione di questa legge non è facile: le strutture e i rapporti ecologici non sono ben definiti. La scienza dell'ecologia è giovane e per molta parte ancora poco conosciuta: manchiamo di un chiaro insieme di regole per una politica che prevenga i maggiori danni ecologici. Ciò non è indispensabile e non dovrebbe impedirci di agire là dove la polluzione è diventata intollerabile. Il risanamento dell'ambiente nelle aree inquinate è in effetti il nostro compito più urgente. Nelle azioni di risanamento sono utilissimi principi informatori e standards. Gli standards sono accettabili anche perché si riferiscono a ben definite caratteristiche o concentrazioni nell'aria o nell'acqua, che si possono comparare con caratteristiche o concentrazioni d'aria o d'acqua in aree non inquinate. Il ripristino di uno stato di non inquinamento, o di inquinamento non eccessivo, è un obiettivo che quasi tutti accettano.

I principi informatori e gli standards non sono utili soltanto per affrettare il risanamento dell'ambiente con un massimo di cooperazione. Quando sono ben definiti e ben compresi, possono servire anche come strumenti per armonizzare la politica ambientale di differenti regioni o anche paesi con differenti livelli di densità della popolazione e di industrializzazione. Quest'ultima funzione merita un'ulteriore considerazione, benché non debba essere sopravvalutata. Dobbiamo discutere a questo punto, infatti, il ruolo dell'amministrazione locale in un contesto sovranazionale.

Vogliamo rafforzare quel ruolo parallelamente a una comune politica ambientale europea. Vediamo come i principi informatori e gli standards potrebbero aiutarci ad armonizzare i nostri sforzi nella lotta contro l'inquinamento e il deterioramento dell'ambiente.

Nella categoria degli standards o valori-limite si possono elencare i seguenti principi informatori più o meno specifici:

- a) massima concentrazione tollerabile (valore massimo) per fattore inquinante; i cosiddetti m.a.c. (maximum allowable concentration) - values;
- b) limite di immissione, per fattore inquinante, per fonte di inquinamento;
- c) limiti di immissione per la combinazione (sinergistica) di fattori inquinanti per fonte di inquinamento;
- d) limite di emissione per fattore inquinante, per fonte di inquinamento.

Questi valori-limite sono normalmente applicati per la polluzione dell'aria. In linea di principio, possono essere usati anche per limitare la contaminazione dell'acqua.

Lo standard *b*) — il limite di immissione — definisce il massimo livello tollerabile del contributo di una fonte di inquinamento alla concentrazione totale di un fattore inquinante che derivi da questa e altre fonti nell'ambiente aria (con un massimo là dove la gente deve respirare e vivere).

Lo standard *c*) fissa due o più limiti di immissione in quei non troppo rari casi in cui un fattore inquinante modifica in modo significativo gli effetti dannosi di un altro fattore inquinante. Un esempio tipico è l'effetto sinergistico del biossido di zolfo e della materia solida parcellizzata (lo smog tipico di Londra). In questo caso, la concentrazione di particelle di materia dovrebbe essere inferiore a 75 mg per metro cubo e quella di biossido di zolfo inferiore a 65 mg per metro cubo. Entrambi i limiti di concentrazione sono al di sotto del massimo di concentrazione tollerabile di ciascuno dei due fattori.

Il limite di valore *d*) è molto pratico dal punto di vista locale. Esso limita la quantità di emissione di una ciminiera o di un'altra fonte di inquinamento dell'atmosfera o dell'acqua. Per questo valore non abbiamo un criterio generale. Qui la quantità massima tollerabile è derivata dagli standards *a*), *b*), *c*). L'altezza di tiraggio, l'interferenza delle condizioni meteorologiche, di altre fonti di inquinamento e dell'area in cui l'immissione è controllata sono fattori determinanti in una correlazione di natura così complicata che soltanto gli esperti possono aiutarci a stabilire utili limiti di valore per fonte di inquinamento nelle emissioni.

Questi standards di emissione sono indispensabili specialmente in quei casi in cui deve essere attuato un programma per la riduzione del livello di inquinamento in un'area gravemente contaminata. Una tale attuazione richiede la cooperazione fra tutte le parti in causa quando l'inquinamento è causato dalle attività industriali. La loro volontà di ridurre le emissioni dipenderà dal programma e più particolarmente dal modo più o meno comprensivo in cui gli obiettivi di immissione sono trasferiti in livelli-guida per l'emissione da fonti diverse.

L'esperienza pratica della riduzione dell'inquinamento in agglomerazioni industriali ha messo in evidenza la necessità di un ben organizzato servizio ecologico con una ben sperimentata misura degli standards. Un tale servizio non può essere organizzato e sostenuto da un potere municipale. Nella maggior parte dei casi di controllo dell'inquinamento in aree gravemente inquinate, la stessa amministrazione locale deve organizzarsi in organismi regionali per provvedere a un buon servizio ecologico come base tecnica e scientifica per i suoi interventi.

I consigli di un servizio professionale sono indispensabili nella maggior parte dei casi di inquinamento grave. Essi non sono sufficienti né definitivi. Le autorità locali hanno ancora un largo margine di scelta, che dipende *non* soltanto dalla differenza degli obiettivi e delle priorità sociali legati alla difesa dell'ambiente. Questa differenza è ben reale e può essere gradualmente diminuita attraverso le linee di armonizzazione degli standards e dei principi informativi. Qualcosa di più fondamentale ci lascia un rimanente margine di scelta. Infatti non c'è un solo standard della massima concentrazione tollerabile per fattore inquinante, ma tre. Nella sequenza dei decrescenti limiti di tolleranza, dobbiamo distinguere fra un limite al di sopra del quale esiste un reale pericolo per la vita umana, animale o vegetale, un limite inferiore al di sopra del quale si ha un danno rilevabile per i beni e le merci, e infine un limite ancora inferiore al di sopra del quale

si sperimentano danni minori. L'effetto dell'aumento dei livelli del rumore è un caso in questione. Le accettabili ma diverse caratteristiche dell'acqua in cui si nuota in piscine con una circolazione controllata e dell'acqua rigenerata sono un altro buon esempio. In pratica, c'è sempre un margine tra il più basso limite di danno e il più alto limite di pericolo. Chi causa l'inquinamento, traendo un beneficio economico da restrizioni non troppo rigide, vuole che si allarghi questo margine. L'autorità locale ha il compito di ridurre l'inquinamento al limite dei danni minori. In pratica, il massimo consigliabile di concentrazione tollerabile si colloca in qualche modo tra il livello del danno rilevabile e quello del pericolo.

Questo stato di cose è assai importante per la politica dell'ambiente. L'amministrazione locale e nazionale non dovrebbe accettare limiti di valore come standards definitivi o fissi. Essi dovrebbero essere riconsiderati e ridefiniti periodicamente, in rapporto alle nuove conoscenze e tecniche di riduzione dell'inquinamento, cosicché il margine del danno sia ridotto al minimo. Questa importante conclusione è di grande rilevanza per le relative scelte politiche di pianificazione geografica e di redistribuzione delle industrie. Le agglomerazioni industriali di grandi e medie dimensioni sono inquinate ben al di sopra del livello del danno. I programmi di risanamento sono diretti primariamente a ridurre i livelli attuali al di sotto del livello del pericolo. Le attuali condizioni della gestione economica nella nostra società competitiva con diverse politiche sociali rende non realistico attendersi un rapido progresso nell'ulteriore riduzione dei livelli di inquinamento al di sotto del livello del danno. La tendenza attuale a stimolare o accettare lo sviluppo di enormi complessi industriali in aree geograficamente favorite è in fatale contrasto con l'obiettivo della prevenzione del danno ecologico. Ciò frustra la necessità di un maggior coordinamento fra pianificazione regionale e politica ambientale su di una base sovranazionale.

La deconcentrazione dell'industria può non sembrare ancora nell'interesse delle comunità coinvolte, ma a lungo termine potrebbe ben essere la sola via per un sano sviluppo. Appare evidente che ciò non è per oggi o per domani. Eppure, se vogliamo ristabilire l'equilibrio ecologico, questa conseguenza dev'essere accettata prima e principalmente dall'amministrazione locale in positivi contatti europei sovranazionali. Suddividere le industrie in zone speciali potrebbe essere un buon sistema. Ciò non previene, tuttavia, il deterioramento negli stabilimenti o nei luoghi di lavoro e causa flussi di traffico che di per sé sono un'altra causa di deterioramento dell'ambiente.

Ritorniamo ai compiti più direttamente legati al risanamento dell'ambiente. Qui le autorità si servono di principi informativi più o meno pratici, che assicurano un approccio più comune e accettabile. In ordine di crescente severità si possono elencare i seguenti principi:

- a) l'inquinatore paga;
- b) il principio del restar fermi;
- c) il principio dei mezzi più attuabili;
- d) il potenziale inquinatore condivide con l'autorità pubblica l'obbligo di prova.

Il principio che l'inquinatore paga assicura che i costi delle misure anti-inquinamento siano pagati dall'inquinatore, che a sua volta deve compensare questi costi aumentando il costo del prodotto o diminuendo il profitto. Questo principio

distribuisce i costi in modo tale che la scarsità delle risorse naturali si riflette nella struttura del prezzo. Esso si adatta alla struttura della società competitiva ed è stato sostenuto sia dall'O.E.C.D., sia dalla Comunità Europea; potrebbe fare miracoli se applicato in modo generalizzato e razionalmente. La sua applicazione razionale è e rimarrà molto difficile. Lo studio dei costi sociali dell'inquinamento è appena agli inizi. Se ne può stimare in modo approssimativo l'ordine di grandezza, ma non la reale ed esatta quantità. Nella pratica attuale della politica dell'ambiente, questo principio è usato per ridurre i sussidi governativi per le industrie prendendo misure anti-inquinamento e per arrestare la continuazione di pratiche inquinanti. L'amministrazione locale, tuttavia, dovrebbe cooperare allo sviluppo dell'applicazione di questo principio, prima e principalmente con restrizioni nel sostegno delle richieste industriali di contributi finanziari, e secondariamente con la cooperazione nella definizione dei costi sociali dell'inquinamento esistente e potenziale nelle aree locali e regionali.

Il principio del restar fermi parla da solo. Esso impedisce l'aumento della contaminazione esistente e dovrebbe guidare l'amministrazione locale nel respingere tutte le proposte che porterebbero un maggiore inquinamento. La sua applicazione lascia spazio per un approccio flessibile. Pratiche più pulite in un'industria o in un dipartimento industriale potrebbero produrre un nuovo margine di inquinamento tollerabile in un'altra industria o dipartimento. E' l'approccio più permissivo e meno severo e in quanto tale è accettabile soltanto come un primo passo. Ciò nonostante, esso richiede un buon controllo e sorveglianza e una conoscenza abbastanza sperimentata. A questo metodo si applica ciò che si è menzionato in rapporto all'attuazione dei limiti di emissione. Ci aiuterebbe moltissimo ad ottenere la comprensione europea e l'armonizzazione delle politiche nazionali riuscire a raggiungere un accordo sul principio del restar fermi, per le aree più gravemente inquinate in questo subcontinente.

Il principio dei mezzi più attuabili ci assicura che le nuove tecniche di prevenzione siano fatte adottare non appena vengono sviluppate. In tal modo, si possono abbassare i limiti di immissione quando diventano utilizzabili nuove tecniche per l'abbassamento dei limiti di emissione. Questo principio obbliga le autorità ad alzare i valori-limite quando uno studio obiettivo delle tecniche utilizzabili porta alla conclusione che l'introduzione di tali tecniche è sia conveniente, sia attuabile. Ciò richiede una grande quantità di conoscenza sperimentata da parte delle autorità che possono farle adottare. In pratica, attualmente, questa capacità tecnica sarà utilizzabile soltanto attraverso contatti diretti con l'industria. A questo scopo i contatti a livello locale non sono sufficienti. Perfino il livello nazionale potrebbe essere troppo ristretto come centro giuridico per la rapida introduzione di nuove tecniche. Qui sarebbe di grande aiuto un centro o agenzia di coordinamento europeo per lo studio e lo sviluppo dell'ambiente. Qui si potrebbe seguire l'esempio americano di un Consiglio per la qualità dell'ambiente, a condizione che fosse organizzato con gente tecnicamente qualificata.

Il principio che l'obbligo di prova è condiviso dall'inquinatore sembra più semplice di quanto non sia. Esso è stato introdotto quattro anni fa negli Stati Uniti nell'obbligo per le autorità pubbliche di presentare dei cosiddetti « resoconti sull'impatto ambientale », quando propongono nuovi progetti con le maggiori ripercussioni sull'ambiente. Anche in Svezia si è fatto qualche esperimento con resoconti da parte dei potenziali inquinatori sia pubblici sia privati. Ciò ha portato a una raccomandazione dell'O.E.C.D. ai governi nazionali perché

seguano questi esempi. Nel mio paese, lo studio di questo metodo è stato continuato dal Consiglio centrale per la qualità dell'ambiente.

Questo sistema, che implica il principio di rendere chi presenta e sviluppa nuovi progetti consapevole delle loro conseguenze per l'ambiente, assicura la considerazione per gli interessi ambientali fin dall'inizio di un nuovo progetto. Esso stimola la cooperazione critica di tutti i gruppi e le parti interessate, in quanto permette al pubblico di reagire e di criticare il progetto con tutta la conoscenza sperimentata utilizzabile. Da questo approccio può emergere una risoluzione finale in cui siano considerati non soltanto i limiti dell'inquinamento fisico, ma siano messi a fuoco anche i suoi effetti sull'uso del territorio, le altre risorse, la congestione e il traffico. Ciò permette alle autorità locali di arrivare a decisioni migliori e meglio argomentate. Le decisioni non hanno bisogno soltanto di riferirsi agli standards. Una buona risoluzione finale dovrebbe anche occuparsi dei costi sociali, per rendere più facile confrontare i benefici economici con una valutazione più completa e comprensiva dei costi stessi. Questo metodo inevitabilmente lascia ampio spazio a differenti decisioni locali. Ciò si spiega da sé, perché le considerazioni di pianificazione regionale sono rese altrettanto importanti di quelle connesse con gli standards generalmente accettati per l'inquinamento fisico. Il vero grande vantaggio di questo metodo è il carattere di prevenzione che deriva dall'attivare la capacità tecnica e la previsione ecologica, rendendone partecipi sia i pianificatori e i programmatori, sia le pubbliche autorità e i cittadini. L'elemento realmente discutibile è il rischio di immobilizzare e rimandare a lungo le decisioni. Il metodo richiede un governo forte e ben equipaggiato, che non abbia paura di decidere dopo aver ben considerato gli interessi in conflitto. L'esperienza degli U.S.A. è tale che non si dovrebbe respingere l'introduzione sperimentale di questo metodo in Europa. Qui ancora l'utilizzabilità di una conoscenza sperimentata potrebbe essere un grave ostacolo. Le differenze politiche e la competizione economica dovrebbero portare i nostri paesi a una base comune per l'introduzione di resoconti sull'impatto ambientale.

Più particolarmente, si dovrebbero armonizzare i criteri per il carattere e l'importanza dei progetti che richiedono l'applicazione di questo metodo. Anche i termini della critica e della supervisione del pubblico nel preparare le risoluzioni finali dovrebbero essere soggetti a qualche accordo a livello europeo.

Signor Presidente, Signore e Signori,

vorrei terminare questo rapido esame degli standards e dei principi informativi con alcune osservazioni conclusive. L'accordo su tali standards e principi facilita il compito dell'amministrazione locale e favorisce l'attuazione di politiche ambientali in differenti regioni e paesi, senza che vi siano distorsioni e isolamento economico. In qualche modo ci dovrebbe essere spazio per un continuo adattamento di questi standards, in rapporto agli sviluppi di politiche e tecniche anti-inquinamento. Il coordinamento per questo scopo richiede un'istituzione europea che segua il corso dei nuovi sviluppi. Per un'effettiva diminuzione dell'inquinamento nelle aree industriali, è indispensabile il supporto di agenzie o servizi regionali per l'ambiente.

La politica dell'ambiente non evita e non può evitare di prendere decisioni di compromesso fra gli interessi in conflitto. Un'analisi dei costi che valuti i benefici economici di contro ai costi sociali dovrebbe essere portata avanti, ma sarà sempre

incompleta. Resterà un ampio margine per la decisione politica. Qui la democrazia richiede la partecipazione e il cointeressamento di cittadini ben informati. Il sistema dei resoconti sull'impatto ambientale può fornire quest'informazione e promuovere questo cointeressamento. Il metodo, tuttavia, può essere applicato in modo fruttuoso soltanto in combinazione con una sana e ben sviluppata pianificazione regionale. I criteri per i nuovi progetti differiranno per aree di grande valore naturale e regioni in cui non vi è necessità di conservazione. La necessità di decongestionare le nostre città, che crescono così in fretta, e le agglomerazioni industriali richiede per l'insediamento della popolazione sviluppo e industrie nelle aree rurali. La ricostruzione delle nostre città richiede urgentemente un migliore accordo fra gli insediamenti urbani e la pianificazione.

Non meraviglia che gli ecologi siano per la conservazione, guidati dall'intento di salvare il paesaggio, mantenendolo bello e incontaminato, come solo ed unico obiettivo. Le nostre città non costituiscono più un esempio di come dovrebbe e potrebbe essere la vita urbana. Ciò nonostante, la maggior parte degli europei è costretta a vivere in città e agglomerati urbani. Tentiamo di migliorare la loro situazione. Città abitabili sono una precondizione per un buon equilibrio fra natura e sviluppo umano. E' dentro e attraverso l'ambiente della città che possiamo evitare la completa alienazione tra l'uomo e la natura. Ristabilendo la proporzione umana nello sviluppo della città e dando un posto alla natura nella struttura urbana, possiamo riuscire a rendere ogni europeo partecipe delle necessità ecologiche, senza la disperata convinzione che sia necessario arrestare lo sviluppo e tornare indietro nella storia. In questa impresa, che attuerebbe quella che mi piace chiamare la seconda legge della politica dell'ambiente, l'amministrazione locale ha davanti a sé un grande compito.

**A. P. Oele**



---

AICCE - Sezione italiana del CCE

00187 Roma - Piazza di Trevi, 86 - Tel. (06) 678.4556

ROMA, 28 NOVEMBRE 1974

(12)

DISCORSO DEL VICE PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, CARLO SCARASCIA MUGNOZZA, ALLA CONFERENZA SULLA POLITICA DELL'AMBIENTE NELLA COMUNITA' EUROPEA

Signor Presidente,

mi è ben noto l'impegno del Consiglio dei Comuni d'Europa e dell'Unione Internazionale dei Poteri Locali perchè si attui una efficace politica dell'ambiente e sono quindi lieto di prendere la parola per tracciare una panoramica del lavoro compiuto e per indicare le prospettive verso le quali si muove in questo campo la Comunità Europea, come mi è gradita questa occasione per sottolineare l'importanza dei fruttuosi rapporti esistenti e la necessità di cogliere ogni circostanza per renderli sempre più saldi affinché l'esperienza compiuta da voi possa fondersi con i nostri convincimenti al fine di realizzare l'auspicata e indispensabile azione comune.

Non mi soffermo sulle motivazioni e sugli atti che hanno portato, nel luglio 1973, la Comunità Europea a darsi un proprio programma ambientale, né penso sia necessario illustrare tale programma, che a voi tutti è ben noto.

Desidero solo ricordare che, nel quadro complessivo della politica comunitaria, il programma della politica ambientale va considerato come una componente essenziale, un elemento di un tutto indirizzato a conseguire un armonico equilibrio tra le forze della produzione, la disponibilità delle riserve, l'ambiente umano e l'ambiente naturale. Quindi, un mezzo per corrispondere a finalità economiche, ma che non deve esaurirsi in esse ed in ciò che tali finalità oggi significano, in quanto, essendo l'uomo il destinatario, oltre che il promotore, di ogni azione che influenzerà positivamente o negativamente il suo futuro, è l'uomo al centro del nostro interesse: tutta la nostra azione è volta ad assicurargli le migliori condizioni di vita e di lavoro, ad aprirgli più vasti orizzonti spirituali, ad aiutarlo a trovare, ove possibile, la pace e la felicità in trasformazione ed in espansione più qualitative che quantitative ed anche a renderlo responsabile nella selezione e nella scelta delle sue mete a lunga scadenza.

./.

Teniamo infatti presente che la nostra civiltà non è ancora matura per operare tali scelte, che oggi non sappiamo se le nostre azioni ci porteranno verso la sopravvivenza o verso l'estinzione della razza umana e che ci riesce difficile imboccare la strada che dovrebbe condurci ad un rapporto più umano e più originale con la vita, pur essendo questo un sentimento diffuso e da incoraggiare.

Torno ora al programma, sigor Presidente, per dire che siamo passati dalla fase per così dire concettuale a quella di applicazione, e che il Consiglio dei Ministri della Comunità ha sanzionato tale passaggio nella riunione del 7 novembre, che, a mio parere e pur non nascondendomi le difficoltà che incontreremo costantemente sul nostro cammino, ha rappresentato un ottimo punto di partenza sia per la qualità delle decisioni adottate sia per i propositi espressi dai Ministri, sia infine per lo spirito di collaborazione che ha presieduto ai lavori.

Se mi consente, vorrei illustrare tali decisioni, ricordando il valore giuridico delle norme comunitarie, il loro carattere vincolante per gli Stati membri e l'impegno assunto, al momento dell'approvazione del programma, che le norme di competenza nazionale dovranno rispettare i principi definiti in sede comunitaria ed anzi sottoporle alla Commissione prima della loro applicazione, affinché non si manifestino distorsioni di sorta.

Sul principio inquinatore - pagatore, fondamentale per evitare che i costi dell'inquinamento ricadano sulla collettività, e per escludere ogni distorsione di concorrenza in caso di aiuti indispensabili alla creazione delle necessarie opere antinquinanti abbiamo preferito la formula della raccomandazione a quella della direttiva, tenendo conto dell'ancora attuale evanescenza del principio, il quale è certamente sacrosanto e attraente, ma deve discendere dalle vette intellettuali dell'enunciazione al confronto e all'adattamento alla realtà.

La raccomandazione approvata dal Consiglio prevede in tutti gli Stati membri l'adozione degli stessi criteri nell'applicazione del principio in questione. Gli Stati membri dovranno quindi applicare norme e provvedimenti equivalenti che consentano di raggiungere gli obiettivi di qualità dell'ambiente e la cui osservanza è a carico degli inquinatori.

Eccezione all'applicazione del principio potranno essere giustificate in casi limite, sia per lasciare a determinati inquinatori il tempo necessario di adattare i loro prodotti o i loro procedimenti produttivi alle nuove norme, sia per accordare aiuti a regioni o a zone economicamente depresse; questi aiuti dovranno, in ogni caso, essere progressivamente ridotti fino alla loro completa abolizione.

La raccomandazione in questione non rappresenta che un primo passo del programma d'azione in questo campo, e la Commissione sottoporrà al più presto al Consiglio ulteriori proposte in materia di armonizzazione degli strumenti di gestione del principio inquinatore - pagatore e di estensione della sua applicazione ai problemi dell'inquinamento oltre frontiera.

E' quest'ultimo un tema di notevole importanza, come importante è quello della responsabilità civile per i danni dell'inquinamento. La Commissione ne è pienamente cosapevole ma, come ho accennato sopra, è costretta a procedere con la necessaria gradualità dall'enunciazione dei principi all'applicazione pratica.

Altra questione di rilievo trattata dal Consiglio è la direttiva per le acque di superficie destinate ad uso potabile. Abbiamo per ora limitato alle acque nazionali il campo d'azione delle norme comunitarie, ma pensiamo di arrivare al più presto ad estenderlo alle acque comuni ad uno o più Stati : il problema si pone soprattutto per i fiumi che attraversano più paesi membri - in particolare per il Reno - e le cui acque rappresentano una delle principali fonti di produzione di acqua alimentare.

Scopo della direttiva in questione è di determinare i requisiti di base ai quali debbono rispondere, dopo essere state sottoposte ai trattamenti più adeguati, le acque di superficie da destinare ad uso potabile. A tale fine, dette acque saranno classificate in tre categorie - A 1, A 2, A 3 - secondo il rispettivo grado di purezza e secondo l'intensità del trattamento richiesto. Il grado di purezza verrà definito in relazione ad ogni elemento inquinante, e per ciascuna delle tre categorie suindicate si procederà alla determinazione dei metodi di trattamento appropriati.

Altra direttiva approvata dal Consiglio è quella relativa all'eliminazione dei residui oleosi, in base alla quale gli Stati membri dovranno adottare le misure necessarie alla raccolta e alla distruzione inoffensiva di detti residui. In particolare, ogni Stato membro dovrà evitare lo scarico del materiale in questione nelle acque interne di superficie, in quelle sotterranee, in quelle costiere e nei canali; impedendo, al tempo stesso ogni altro sistema di eliminazione dei residui che comporti deterioramenti del suolo o inquinamenti dell'aria.

Un altro problema di grande attualità, discusso nel Consiglio dei Ministri suaccennato, è quello dei rapporti fra politica ambientale e politica dell'energia. L'alterazione del rapporto finora esistente fra le varie fonti d'energia ci obbligherà a rivedere molti dei criteri già fissati in merito all'incidenza dell'impiego dei fattori energetici sull'equilibrio ecologico.

La progressiva riduzione del consumo di petrolio, l'aumento del ricorso in misura crescente al carbone, al gas naturale e all'energia nucleare aprono nuove prospettive delle quali si dovrà tener conto ai fini della preservazione dell'ambiente.

In particolare, la previsione della diffusione su larga scala dei procedimenti per l'arricchimento dell'uranio e la conseguente

costruzione di nuove e più grandi centrali nucleari pone una serie di problemi, come quello relativo al riscaldamento delle acque, quello della conservazione dei rifiuti radioattivi, quello dell'ubicazione degli impianti, ecc. Un progetto di risoluzione, all'uopo presentato dalla Commissione, è stato approvato dal Consiglio. Questa decisione apre la via alla cooperazione comunitaria in un campo suscettibile dei più grandi sviluppi.

Sempre nel corso dell'ultimo Consiglio dei Ministri si è svolto un ampio e costruttivo dibattito sulle proposte che la Commissione intende presentare nei prossimi mesi nel quadro del programma di politica ambientale. Le linee e gli orientamenti indicati al riguardo hanno riscosso consensi unanimi, e il Consiglio ha riconosciuto l'esigenza da dare all'esecuzione del programma ambientale il massimo impulso possibile, rafforzando, anche attraverso più frequenti riunioni del Consiglio stesso, la cooperazione fra gli Stati membri.

E' questa, a mio avviso, una manifestazione assai importante non solo della crescente presa di coscienza da parte degli uomini di governo europei della portata e delle dimensioni del problema ambientale e della sua sempre maggiore incidenza sul nostro sistema di vita e sui nostri modelli di sviluppo, ma anche della consapevolezza della necessità di affrontare questo complesso problema nel contesto e in una visione comunitaria.

La Commissione si propone, quindi, di proseguire la preparazione delle proposte di norme comunitarie nel settore della lotta contro gli inquinamenti, approfondendo e allargando i temi già trattati e presentando tutta una serie di temi nuovi, sia per quanto riguarda le predetti fonti di deterioramento ambientale, (piombo, mercurio, zolfo, ecc.), sia per quanto riguarda gli elementi (mare, acque interne, atmosfera, suolo ecc.) da proteggere.

Al tempo stesso, in vista di una discussione che potrebbe aver luogo in un Consiglio dei Ministri per l'ambiente nella seconda metà dell'anno prossimo, la Commissione si dispone a preparare proposte su temi della seconda parte del programma, quelle più particolarmente dedicate ai rapporti tra l'uomo e il suo ambiente.

Tra l'altro, a parte l'importanza intrinseca di questi problemi, sappiamo che alcuni Stati membri, fra cui l'Italia, sono molto interessati ad azioni in questo campo. La Commissione intende, entro i limiti delle sue possibilità, tenere il massimo conto possibile di queste giuste aspettative. In questo quadro, il Consiglio dovrà esaminare, probabilmente già nella prossima sessione, un progetto per la creazione di una Fondazione per lo studio dei problemi dell'ambiente e delle qualità della vita. Si tratta della costituzione di un ente incaricato, attraverso studi diretti, ma soprattutto attraverso collegamenti con organizzazioni scientifiche e istituti specializzati, di seguire e prevedere l'evoluzione della società europea negli anni avvenire e determinare le esigenze di queste società in materia di servizi ambientali. Sulla base dei dati e delle indicazioni fornite dalla Fondazione, i servizi della Commissione predisporranno proposte di interventi volti, a seconda dei casi, a salvaguardare l'ambiente oppure ad assecondare o a correggere certe tendenze di sviluppo.

In questo campo del miglioramento ambientale in generale, la Commissione sta già svolgendo un lavoro preparatorio piuttosto intenso. Ha già fatto adottare dal Consiglio una proposta di direttiva sull'agricoltura di montagna e sulle zone agricole meno favorite, ha presentato una proposta di direttiva per azioni in campo forestale, sta conducendo studi sulle conseguenze ecologiche dell'impiego dei concimi chimici, sulla meccanizzazione e sulle monoculture. Altri studi riguardano la qualità dei prodotti alimentari e le legislazioni nazionali sulla protezione delle specie animali.

Altri lavori di ricerca vengono svolti sul problema della rarefazione di certe risorse naturali (platino, cromo, fosforo), nonché sui bisogni futuri di risorse minerarie destinate ad estinguersi. In materia di urbanizzazione e di sistemazione del territorio sono stati avviati alcuni studi preliminari, miranti soprattutto all'esame dei problemi connessi con la tendenza alla formazione di una megalopoli nell'Europa nord-occidentale.

In materia di miglioramento dell'ambiente di lavoro, la Commissione ha già presentato al Consiglio, nel quadro del programma di politica sociale, le linee direttrici dell'azione da intraprendere nel corso dei prossimi anni per migliorare le misure preventive in materia sanitaria, di igiene e di sicurezza del lavoro e per rendere più gradevoli le condizioni di lavoro.

Tutti questi temi verranno approfonditi e allargati nel corso dei prossimi mesi e formeranno, come ho già accennato, oggetto di proposte che la Commissione pensa di sottoporre al Consiglio nella seconda metà del prossimo anno. Nella preparazione di queste proposte e nell'applicazione delle successive decisioni del Consiglio, sarà necessaria una stretta cooperazione fra politica ambientale, politica regionale, politica agricola e politica sociale, per tener conto dell'interdipendenza esistente fra i vari campi di attività e per ottenere risultati sufficientemente equilibrati.

Come si vede, il campo della nostra attività ambientale è straordinariamente vasto, i compiti che ci attendono sono estremamente impegnativi. Soltanto una volontà chiara, non solo di quanti sono direttamente responsabili a livello pubblico e a livello privato, ma di tutta l'opinione pubblica dei paesi membri potrà mettere la Comunità in condizioni di superare questo insieme di difficoltà.

Avevo accennato poc'anzi che la politica ambientale deve considerarsi un fattore essenziale e una componente determinante nel processo di integrazione economica dell'Europa. Vorrei aggiungere che essa può diventare anche un fattore di coesione politica e sociale di notevole efficacia all'interno della Comunità, e lo diventerà nella misura in cui la coscienza di questa minaccia che grava sull'intera umanità riuscirà a creare fra i popoli europei un senso di solidarietà che superi gli interessi e gli egoismi particolaristici e consenta, in una visione meno ristretta degli interessi generali, di unire tutti gli sforzi in un'azione comune, con un comune senso di responsabilità e con una consapevole volontà di partecipazione.



Questa solidarietà "ambientale" potrà un giorno - speriamo non lontano - trasformarsi in un sentimento più ampio di solidarietà europea. L'aspetto certamente più caratteristico della crisi attuale delle Comunità è proprio, a mio avviso, questa incapacità dei Governi europei di assumere posizioni comuni e atteggiamenti convergenti di fronte alle difficoltà interne ed esterne che minacciano la nostra stabilità politica e il nostro benessere economico.

I gravissimi avvenimenti internazionali, in particolare la crisi petrolifera e le difficoltà monetarie, nonché le tensioni economiche e sociali all'interno, in luogo di unire governi e popoli europei in uno sforzo comune di solidarietà e di collaborazione, hanno dato corso ad una serie di azioni unilaterali e sovente divergenti, in una falsa visione sia degli interessi in gioco, sia delle reali dimensioni dei rapporti di forza, sia della natura degli obiettivi da raggiungere.

E' un fenomeno, questo, la cui gravità, ai fini della costruzione europea, non possiamo sottovalutare; al tempo stesso, però, dobbiamo rilevare che questo stato di cose è ben lungi dallo scoraggiare quanti, sia a livello di responsabilità di Governo, sia ad altri livelli di responsabilità, credono nel futuro di un'Europa unita.

Le presenti difficoltà non possono che indurci ad una analisi più attenta e più approfondita della validità dei nostri obiettivi, delle scadenze stabilite, degli strumenti di operazione di cui disponiamo per ricercare insieme i mezzi migliori per riprendere in maniera più efficace il cammino della costruzione europea.

Il prossimo vertice dei Capi di Governo è in corso di preparazione : su di esso gravano molte incognite, dall'incertezza della permanenza della Gran Bretagna nella Comunità, alle riserve britanniche e danesi in materia istituzionale, alle particolari difficoltà della situazione economica dell'Italia, all'interrogativo

sulla concezione dell'Europa degli attuali dirigenti tedeschi, alla mancanza di un preciso chiarimento dei rapporti fra Francia e la Repubblica Federale tedesca. Tutte queste, mentre la situazione economica si aggrava e mentre gli Stati Uniti elaborano una strategia energetica, che presenta rischi e vantaggi sui quali una valutazione e decisione comunitaria è tanto più necessaria quanto più vulnerabili siamo proprio nei sia nei confronti dei rifornimenti, sia di fronte alle ripercussioni monetarie, sia infine nei rapporti di cooperazione tecnica con i Paesi produttori, che racchiude in sé la prospettiva della collaborazione politica, fondamentale per gli interessi che in quanto Comunità abbiamo nel Mediterraneo, e di una intensificazione degli scambi, pregiudiziale per stabilire una inversione di tendenza nell'attuale fase congiunturale.

Ma insieme a tali considerazioni, poichè il contesto è unico ed inseparabile, si deve aver ben chiare che, nel clima attuale, la pubblica opinione non si attende dal Vertice dichiarazioni di buona volontà e soluzioni a lungo termine, ma vuole decisioni operative e tali da ridare fiducia a quanti vedono in pericolo il loro posto di lavoro, i loro risparmi, il potere di acquisto della moneta, il loro impegno produttivo e di cui il proprio stesso futuro, che è incerto e per molti versi oscuro.

Recenti sondaggi di opinione, - ma mi domando se è necessario riferirsi ad essi di fronte all'inflazione galoppante ed alla disoccupazione in aumento - dimostrano che i responsabili primi politici, economici e sindacali che siano

non riscuotono più la fiducia di un tempo e che i Governi, qualunque ne sia l'estrazione politica, sono sotto accusa.

Mi auguro che al prossimo Vertice si abbiano nette queste quadro e che i capi di Governo si rendano conto che la credibilità della Comunità Europea dipenderà dalla fiducia che essi sapranno infondere a quanti - e sono milioni e milioni - attendono una risposta al proprio dramma e che in ogni caso tale risposta, per essere valida e produttiva di effetti positivi, potrà venire soltanto da una globale valutazione e da una decisione coerente con lo spirito e la lettera dei Trattati.

(13)

CCE

Conseil des Communes d'Europe  
association européenne de tous les pouvoirs  
locaux et régionaux

89, Avenue Niel — Paris

IULA

International Union of Local Authorities  
45, Wassenaarseweg — The Hague



**Conferenza sulla politica dell'ambiente nella Comunità Europea**

*“ Le implicazioni sociali, economiche e  
finanziarie di una politica di protezione  
dell'ambiente ”*

Relatore: Marcello Spaccini,  
Sindaco di Trieste

Palazzo dei Convegni (Fiera di Roma) - Roma, 28 - 30 novembre 1974

*Il relatore ringrazia il dott. Giovanni Cannata dell'Istituto di studi economici della « Libera Università Internazionale degli Studi Sociali di Roma », per la preziosa collaborazione tecnica datagli nella compilazione del testo.*

# Le implicazioni sociali, economiche e finanziarie di una politica di protezione dell'ambiente.

*«L'odierna mobilitazione pubblica sulla problematica dell'inquinamento... in quanto mobilitazione proveniente "dall'alto", era intesa ad impedire che la problematica dell'inquinamento potesse diventare problematica della società... E così è nata la moda, abusivamente detta ecologica. La meccanica delle mode, di tutte le mode, è ben nota. Si prende un tema, lo si celebra per qualche mese, e immediatamente dopo lo si scarta, lo si rende fossile. Insomma: lo si dichiara "fuori moda"».*

TOMÁS MALDONADO

## **Premessa politica introduttiva**

Al fine di non creare illegittime aspettative in ordine al rapporto che si sta per presentare occorre illustrare alcune perplessità e difficoltà incontrate nella predisposizione del rapporto stesso.

Innanzitutto tentare di separare, per fini di analisi, le implicazioni economiche di una politica dell'ambiente da quelle sociali e da quelle finanziarie, è compito estremamente arduo. Pertanto è forse più opportuno premettere che gli aspetti economici determinati da una politica dell'ambiente sono quelli che hanno maggior rilievo e che da essi derivano precise implicazioni sociali e finanziarie.

Inoltre va segnalata l'esiguità di dati disponibili a livello di Enti e Amministrazioni locali, mancando l'organismo che possa collegare, collazionare ed elaborare tali dati, per lo meno nel nostro Paese. Ciò introduce un'altra premessa di ordine generale. Dato che la Conferenza si propone di analizzare i temi posti in discussione da un punto di vista comunitario, e quindi sovranazionale, si tenterà di prescindere da banali illustrazioni o riferimenti a casi concreti preferendo rimanere vincolati alla elaborazione di alcune « idee forza », come dicono i francesi, alcune idee che dopo la Conferenza stessa possano essere avviate a dibattito in sede locale ed intorno alle quali si possa raccogliere un certo consenso da parte delle strutture operative e delle popolazioni interessate.

Nel far questo occorrerà tener ben presente in tutti i lavori della Conferenza, così come in quelli di questa Commissione che, se i problemi che più urgono sono quelli delle grandi concentrazioni insediative in cui lo sviluppo delle società umane ha maggiormente intaccato gli ambienti naturali preesistenti, un'adeguata considerazione dev'essere prestata alla miriade di minori enti territoriali locali che hanno problematiche e priorità politiche da risolvere talvolta ben diverse dai primi.

Una politica dell'ambiente non può che porsi, talvolta alternativamente, due obiettivi: a) migliorare in assoluto la qualità di un dato ambiente delimitato territorialmente e/o b) migliorare in relativo la qualità ambientale determinando un organico insieme di strumenti di controllo degli inquinamenti quali già in concreto si verificano.

E' chiaro che, se la prima ipotesi è quella di lungo periodo ed indica una tendenza, la seconda strategia o forse meglio la seconda «eco-tattica», in quanto più concretamente operativa, è quella con cui occorre misurarsi. Infatti essa costituisce un preciso riferimento al quale i Poteri locali non possono sottrarsi.

Ci si trova dinanzi a fenomeni concreti che implicano costi economici e sociali necessari a ridurre i danni ambientali, costi che possono essere correlati a quantità concretamente rilevabili di inquinamento rispetto alle quali verificare la validità degli interventi.

Le fonti di alterazione dell'ambiente rispetto alle quali impostare un'azione politica di primo intervento, quale oggi appare urgentemente necessaria, sono costituite dall'inquinamento delle acque, da quello dell'aria e dai problemi derivanti dallo smaltimento dei rifiuti solidi. Tali fenomeni sono ormai chiaramente avvertiti da tutti, in particolare dai cittadini che vivono in insediamenti urbani ad alta densità; ad essi va aggiunta tutta un'altra serie di problemi e di danni di cui si parlerà in conclusione del presente rapporto.

Purtroppo non può non rilevarsi che nelle città si è assistito ad un incremento quali-quantitativo delle «nocività», tanto dal punto di vista della diversificazione degli agenti di inquinamento immessi nell'ambiente quanto dal punto di vista dell'entità delle emissioni specifiche dei singoli inquinanti.

Non è necessario qui effettuare una dettagliata elencazione dei vari agenti di inquinamento ma, tanto per esemplificare e a chiarimento di quanto già detto in precedenza, si ricorderà come, alle scelte di politica industriale elaborate ed attuate dai grandi gruppi economici, scelte che hanno portato all'«automobilizzazione» di massa, ha fatto seguito l'aumento delle emissioni specifiche di gas e di altri agenti derivanti da sorgenti mobili di inquinamento. Ad esse si è accompagnato un aumento delle emissioni specifiche di ossidi di zolfo, metalli pesanti, materiale particellare, ecc. nell'atmosfera.

Tutto ciò è avvenuto mentre si faceva un uso massiccio dei fiumi, dei laghi, ecc. come corpi recipienti dei rifiuti, degli scarichi industriali, ecc. con i ben noti effetti di riduzione dell'ossigeno disciolto negli stessi.

Per quanto attiene ai rifiuti solidi la necessità di smaltire in modo razionale quantità crescenti di materiali di rifiuto prodotti nei territori comunali, sia dalle attività di consumo che da quelle di produzione, impegna in maniera sempre crescente i Poteri locali e dovrà essere affrontata secondo schemi economici ed ecologici ben precisi dopo un'attenta e critica analisi valutativa.

Se è vero, com'è vero, che alcune attività di controllo dell'inquinamento sono state già poste in essere è anche vero, come affermano rapporti ufficiali elaborati a livello di organismi internazionali, quali l'OCSE e la CEE, che i risultati non si possono ancora ritenere sufficienti e economicamente correlati all'impegno finanziario che hanno comportato.

D'altro canto non è legittimo attendersi sensibili riduzioni dell'inquinamento se non vengono prioritariamente effettuate certe scelte ed una coerente programmazione inerenti al tipo di produzioni che si vogliono ottenere e al tipo di consumi che si possono ritenere compatibili con il conseguimento o il mantenimento

di una certa qualità ambientale. Si suole spesso dire che l'attività programmatrice è carente, che non si programma più, ma forse questa affermazione, per essere accettata, ha bisogno di alcune specificazioni soprattutto quando si parla dei risvolti della politica ambientale a livello comunale. Forse non programmano gli Stati o forse non programmano gli Enti locali ma, in concreto, le grandi società, i grandi gruppi oligo e monopolitistici nazionali e multinazionali hanno già programmato le proprie politiche di investimento a lungo termine da ciascuna delle quali derivano conseguenze ben precise sull'ambiente. Alla luce di queste considerazioni appare chiaro, purtroppo, che agli amministratori locali non può che essere affidata un'azione di contenimento delle conseguenze ambientali relative alle scelte produttive e di consumo in ben altre sedi assunte, ... posto che gli amministratori stessi ne abbiano consapevolezza e volontà politica. Questo in breve periodo. Come stimolo di impegno per il lungo periodo gli Enti locali, anche sotto la spinta della problematica ecologica non possono non scatenare una contestazione sia della pianificazione privata (basata su di un pesante intrico di profitto e di rendita) sia della pianificazione pubblica centralizzata e burocratizzata.

### **Valutazione economica delle scelte di politica ambientale**

Se quelle fin qui illustrate sono le istanze politiche di lungo periodo non ci si può non chiedere come valutare, da un punto di vista soprattutto economico, le conseguenze delle scelte di politica ambientale che ad un certo punto della storia civile di un Paese o di una comunità locale, vengono elaborate, anche e limitatamente al campo della lotta agli inquinamenti.

E' ben chiaro che un'analisi critica degli effetti economici, sociali e finanziari di una politica di lotta agli inquinamenti e agli inquinatori e di promozione della qualità ambientale non può che essere effettuata con riferimento alle esperienze dei singoli Paesi, ai dati concreti illustranti la situazione al momento del varo degli interventi, nonché alla luce degli obiettivi di qualità politicamente prefissati e che ci si propone di conseguire.

L'analisi dei costi che un programma di politica dell'ambiente comporta potrà essere effettuata sotto due punti di vista: in primo luogo si potrà valutare l'impatto che la politica elaborata determina sul livello della domanda globale di beni e servizi durante il periodo considerato, mentre in seconda luogo si potranno valutare gli effetti del programma ambientale sull'allocazione delle risorse del territorio a cui la politica stessa si riferisce.

In ogni caso i valori di spesa che ormai tutti gli organismi internazionali assegnano al costo dell'intervento pubblico nel settore ambientale si aggirano intorno all'1% del Prodotto nazionale lordo. Qui non si analizzerà in dettaglio tale quantificazione ma si tratterà solo un quadro di riferimento globale quasi per offrire una chiave di lettura in termini economico-politici del problema che possa largamente essere accettata da parte di chi ha responsabilità amministrative locali. A questo proposito non si è ritenuto necessario presentare dei dati relativi alla situazione italiana, peraltro poco felice, ma piuttosto lasciare aperto il discorso sugli aspetti politici e metodologici più generali.

Appare opportuno chiedersi quali siano i fattori che possono influenzare in



qualche modo il costo di controllo dell'inquinamento. Essi sono essenzialmente costituiti dagli obiettivi di qualità che ci si propone di conseguire e dalla gravità del problema. Ma sarà opportuno analizzare in dettaglio queste due componenti.

E' chiaro che gli obiettivi di qualità che nella elaborazione di un programma di controllo del degrado ambientale ci si propone di conseguire dipendono direttamente da due grandezze che debbono essere stimate e valutate. Innanzitutto essi dipendono dal totale dei costi (di vario tipo) che il perseguimento del programma di politica dell'ambiente determina e in secondo luogo dai benefici attesi dal programma stesso. Per elaborare una valutazione di questo tipo possono essere di aiuto gli schemi logici della economia del benessere familiari agli economisti e che costituiscono uno dei fondamenti della moderna economia pubblica. Il criterio di validità economica che, alla luce della moderna economia del benessere, può guidare ed aiutare nella formulazione di un giudizio di positività nei confronti delle politiche che qui interessano è il criterio dell'uguaglianza tra i benefici conseguiti, costituiti da una diminuzione dei tassi di inquinamento, e i costi aggiuntivi determinati da tutte le operazioni necessarie al conseguimento di migliori condizioni ambientali.

Appare chiaro, ed è questo un problema che sovente si pone ad un amministratore locale che desideri confortare le sue scelte politiche con un minimo impiego di criteri di validità economica, che a fronte di un insieme di costi più o meno facilmente determinabili, o quanto meno determinabili in base ai consuntivi di spesa, si ha una valutazione dei benefici conseguiti alquanto più difficile e soprattutto più opinabile. La valutazione relativa ai benefici conseguenti a certe scelte di politica ambientale può, infatti, assumere scarti sensibili se operata da popolazioni che appartengono a comunità locali economicamente e socialmente più sviluppate rispetto alla valutazione esprimibile da popolazioni meno sviluppate.

E' il caso di certi Enti locali, espressione di comunità meno evolute da un punto di vista socio-economico, che talvolta giudicano un lusso l'attuazione di una politica di gestione della qualità ambientale o comunque l'attuazione di una normativa che dia particolare enfasi a certi valori di tutela ambientale, rispetto ad altri problemi, quali l'urgenza di darsi uno sviluppo economico ad ogni costo. Ecco che in questi casi il termine costo non trova un idoneo corrispettivo. Vien fatto di pensare, con particolare riguardo a questo caso, alle continue polemiche che si registrano tra protezionisti e popolazioni locali di certi territori montani interessate allo sviluppo economico (nelle forme delle attrezzature turistiche, di impianti di risalita, ecc.). E poiché i comuni d'Europa non sono solo i grandi comuni di pianura o fondovalle, ma un insieme di realtà socio-economiche e civili estremamente articolate e diversificate, non si può in questa sede non tener conto di tali aspetti.

E' chiaro altresì che qualsiasi politica dell'ambiente comporterà un impegno finanziario di differente rilievo a seconda della differente complessità del problema da affrontare. Per elaborare un programma concreto si pone pertanto la necessità di acquisire, valutare e scrutinare i dati ambientali e antropici di partenza il che comporta la necessità di disporre di una banca di informazioni relativa al passato e di una metodologia di rilevamento dei dati naturali ed antropici costantemente aggiornata. Tutto ciò implica costi di cui occorre tener conto, costi che qui non si possono valutare e dettagliare, ma che certamente non sono trascurabili, soprattutto per quei piccoli comuni o comunità locali che ancora hanno da risolvere ben altri problemi logistico-organizzativi. Ed ecco che a questo punto

dovrebbero intervenire, offrendo un adeguato supporto finanziario e tecnico, organismi di grado e di dimensione territoriale più elevati, quando non addirittura i poteri centrali, in modo da far sì che il rilevamento dei dati avvenga e sia affidato alle responsabilità locali, ma nel quadro di un coordinamento a livello nazionale e sopranazionale. In questo modo si determinerebbe la disponibilità successiva di un materiale statisticamente e tecnicamente accettabile e comparabile. In questa fase, così come in quella della valutazione di ogni intervento economico sull'ambiente, gli Enti locali dovrebbero porsi il vincolo di ascoltare il parere degli esperti in materia ambientale e di impegnare tutti gli organismi di ricerca e studio operanti sul territorio di competenza (università, centri di ricerca, ecc.).

In ogni caso nel momento in cui si tenti di individuare più compiutamente gli impegni economici e finanziari derivanti da una politica dell'ambiente occorre, in aggiunta a quanto detto, far riferimento alla situazione delle attività di protezione ambientale, o più modestamente di controllo dell'inquinamento, preesistenti all'attuazione dell'ipotesi politica. Il giudizio di valutazione dipende altresì dal tipo dei vari fattori di alterazione ambientale presenti, dalle emissioni specifiche che nel territorio in esame sono osservabili nonché dal rapporto che, sempre per il territorio stesso, si instaura tra emissioni e capacità di smaltimento delle stesse da parte dell'ambiente. Non sarà superfluo ricordare che le emissioni specifiche delle differenti attività di produzione e di consumo, localizzate nel territorio di riferimento, sono a loro volta strettamente correlate al grado di benessere economico di cui le popolazioni dispongono, benessere espresso, sia pur sinteticamente e con molti limiti, dal PNL e dal tipo di produzioni e di consumi che caratterizzano il gruppo sociale in esame.

A questo riguardo, tuttavia, appare chiaro e va esplicitamente ribadito che oggi come oggi ben poco possono fare gli amministratori locali atteso che una serie di scelte, inerenti alle attività di produzione e di consumo, non sono certamente elaborate a livello locale ma, come si è accennato, vengono operate a monte dai grandi gruppi economici talvolta in accordo con i poteri centrali. Pertanto all'amministratore locale non rimane che prendere atto dell'esistenza di un modello di sviluppo elaborato in altre sedi, con precise conseguenze sulla qualità ambientale e per il quale egli altro non può fare che esprimere o un'accettazione o un dissenso accompagnato da alcune scelte politiche e amministrative che arginino e contengano i danni e gli effetti negativi.

In ogni caso non si possono presentare in questa sede dati di costo ben precisi relativi alle politiche ambientali fin qui attuate a livello territoriale locale, anche se da parte di alcuni studiosi sono in atto elaborazioni di bilanci di Enti locali. Tale impossibilità deriva sia dal fatto che i dati sono ancora limitati e non si dispone di serie storiche ben precise, sia dalla disponibilità di informazioni che non coprono tutto l'insieme degli effetti di danno e che, soprattutto, non sempre sono raccolte, predisposte ed elaborate in modo da mettere in chiara evidenza gli effetti di danno economico oltre che i danni puramente naturali che si registrano nei diversi settori delle economie locali.

Taluni economisti hanno proposto e stanno elaborando in questo periodo modelli economici e matematici che mettano in evidenza le relazioni tra settori di una stessa economia presentando un'ipotesi di contabilità economico-ecologica che tenga conto anche delle quantità di rifiuti prodotti. Si tratta in poche parole di mettere in evidenza, per finalità conoscitive e di politica ambien-

tale le conseguenze economiche ed ecologiche di un certo assetto produttivo e di consumo relativo ad una data comunità insediata su di un certo territorio geografico che talvolta potrà non essere il territorio amministrativo del Comune posto che l'analisi ecologica non implica gli stessi confini spaziali dell'analisi economica. (Vien fatto di pensare a questo proposito che l'analisi ecologica ci unisce e non ci divide sul territorio). Più concretamente si tratta di analizzare i materiali che ciascun settore economico conferisce agli altri settori non solo in termini di beni prodotti o consumati ma in termini di beni inquinanti e di rifiuti.

Va comunque ricordato che, al fine di una più completa valutazione di una politica dell'ambiente, occorre tener presente che una possibile fonte di errori può essere costituita dalla mancata considerazione delle conseguenze derivanti dal ben noto principio « chi inquina paghi » laddove esso fosse applicato anche a livello di normativa e di tassazione locali. Certamente la sua introduzione comporterebbe una revisione degli atteggiamenti individuali e collettivi, dei produttori e dei consumatori rispetto all'utilizzo delle risorse ambientali del territorio. L'imputazione di costi a risorse in altri tempi non prezzate e l'obbligatorio accollo dei danni arrecati all'ambiente da parte di chi inquina stimolerebbe senza dubbio attività di ricerca e sviluppo miranti alla riduzione negli impieghi di risorse inquinanti come fattori di produzione, alla revisione di certi schemi produttivi, alla diversificazione delle produzioni con una netta regressione di quelle inquinanti. A tutto ciò si accompagnerebbe, soprattutto, la promozione di attività di riciclaggio dei materiali di rifiuto tanto delle attività di produzione quanto di quelle di consumo.

Si è fin qui discussa, sia pur sommariamente l'individuazione dei benefici derivanti da una politica dell'ambiente; occorre chiarire ora come debbano essere correttamente valutati i costi di tale politica o forse meglio che cosa sia corretto intendere per costo ai fini di questa analisi.

Al di là delle valutazioni e delle implicazioni che la definizione di costo di una politica dell'ambiente comporta, ciò è rilevante anche perché si possa giungere ad elaborare un'opportuna statistica comparabile a livello nazionale ed internazionale, cosa che oggi, almeno per il caso dell'Italia non è possibile, dato che le informazioni di cui si dispone a livello locale sono costituite dai dati estremamente aggregati riportati nella « Prima relazione sullo stato dell'ambiente » presentata nel 1973. Infatti se si esaminano i dati che vengono presentati nei bilanci tipo dei Comuni e che vengono aggregati e pubblicati dall'Istituto Centrale di Statistica negli annuali volumi « Bilanci delle Amministrazioni regionali, provinciali e comunali », ci si trova innanzi ad una massa di informazioni ermetiche ed inutilizzabili per una valutazione ed un'analisi in linea con i problemi fin qui enunciati.

Uno dei punti sui quali occorrerà giungere ad un'unificazione metodologica sta nella scelta del modo in cui valutare i costi di una politica dell'ambiente. Tre sono le alternative possibili: o *a*) si considera la spesa totale per gli investimenti, o *b*) si utilizza la spesa totale (costituita dalla somma degli investimenti dei costi operativi, dei costi di gestione), o *c*) si tien conto dei costi annuali (costituiti dalla somma tra costi operativi, ammortamenti, interessi sui capitali impiegati e profitti). Ciascuno dei concetti di costo impiegati può essere scelto a seconda delle implicazioni politiche che si vogliono dedurre. Infatti, grosso modo, due sono le ottiche in base alle quali scegliere un certo concetto di costo e precisamente *a*) da un lato si può mirare all'analisi del fabbisogno di risorse da impiegare nel pro-

gramma di controllo dell'inquinamento e delle implicazioni relative ai problemi macro-economici congiunturali e a medio termine che una politica ambientale determina, b) d'altro canto si può mirare all'analisi dell'impatto che il controllo pubblico degli inquinamenti determina sulla struttura dell'economia globalmente considerata.

Ora, mentre la spesa totale e quella per investimenti possono essere utilmente impiegate per l'analisi politica dei problemi inerenti alla domanda aggregata e di quelli relativi alla politica economica a breve e medio termine, tali dati non sono sufficienti per giungere ad una valutazione più completa e di lungo periodo.

Occorre ricordare che, per attuare un'organica politica dell'ambiente, accanto agli investimenti di capitale finanziario va considerato anche l'impiego di altre risorse quali il lavoro necessario e tutta una serie di beni intermedi ottenuti da altre industrie (si pensi ad esempio all'impiego di cloro per la disinfezione delle acque comunali). Tutto ciò costituisce la *spesa totale reale* che indica il fabbisogno di risorse da destinare al programma di politica dell'ambiente scelto per il periodo di intervento. Un indice di costo più completo, che include il pagamento degli interessi relativi al finanziamento degli investimenti, sarebbe costituito dalla *spesa totale finanziaria*.

Per completare il quadro di riferimento va aggiunto che il concetto di costo annuale rappresenterebbe il prodotto dell'attività posta in essere dagli Enti che avessero deciso una politica di controllo della qualità ambientale, mentre gli ammortamenti, gli interessi e gli altri pagamenti ai fattori di produzione primari rappresenterebbero mero valore aggiunto.

### **Conseguenze economico-politiche sui meccanismi di sviluppo, sull'occupazione e la distribuzione del reddito**

A questo punto, illustrati gli elementi di costo, e chiarita la necessità di una migliore impostazione dei bilanci, può essere opportuno chiedersi, più in dettaglio, quali siano le implicazioni specifiche che comunque è possibile attendersi da una politica dell'ambiente, dato che la valutazione dei costi ed il loro apprezzamento dà solo una valutazione parziale di tali effetti costituendo una base da cui partire.

Il punto nodale da superare sta nell'elaborazione di più accurati indici con cui misurare la produzione di una comunità rispetto all'obsoleto ma sempre usato Prodotto nazionale lordo.

Generalmente gli amministratori locali sono abituati a parlare di altre grandezze contabili più strettamente relative ai bilanci degli Enti da essi amministrati, ma se si vuole valutare in senso più attento l'impatto delle scelte di politica ambientale derivanti da opzioni politiche consacrate nei bilanci e quindi nella spesa delle comunità locali non si può non allargare l'analisi vedendone i risvolti sul prodotto e sul reddito dell'intera collettività nazionale nonché sulla distribuzione sociale degli stessi. Tutto ciò con la consapevolezza che i dati relativi al reddito prodotto non includono altre grandezze non facilmente monetizzabili, ma rilevanti ai fini dell'analisi dell'impatto sociale di una politica ambientale, quali i benefici derivanti da una migliore igiene e salute pubblica, dalla disponibilità di acque più pulite, di città più vivibili, dal godimento di opportunità ricreative altrimenti perdute. Tuttavia qui ci si limiterà per il momento

ad analizzare solo le conseguenze economiche. Anche se non è possibile precisare con un'indicazione categorica quale sia il senso dell'influenza delle politiche ambientali sul prodotto della comunità (aumenta, diminuisce il PNL?) alcuni studiosi di economia e diversi esperti sostengono che le scelte di politica ambientale comportano come effetto una diminuzione del PNL per un ammontare pari alla somma dei costi determinati da tali politiche. Questo perché il prodotto delle politiche ambientali poste in essere con lo spostamento di risorse da settori produttivi al settore « ambiente » è costituito da beni ambientali e da servizi che non sono contabilizzati nel PNL.

In concreto per una serie di considerazioni economiche che qui non si riportano il PNL in termini reali si contrarrà solo parzialmente per un ammontare pari alla componente di costo corrente della spesa di riduzione degli inquinamenti.

Se questi aspetti implicano delle diminuzioni del PNL, d'altro canto sussistono elementi che fanno da contraltare facendo aumentare il valore del PNL. Si pensi al caso di certe aziende che possono registrare una diminuzione dei fabbisogni di fattori di produzione (capitali, ecc.) per ottenere una data quantità di prodotto; tutto ciò per effetto delle migliori condizioni ambientali, ad esempio perché una politica di controllo degli inquinamenti ha ridotto i danni da corrosione. Vien fatto di pensare altresì al miglioramento della produttività del lavoro derivante dalle migliori condizioni igienico-ambientali.

Uno dei punti più controversi nella valutazione delle implicazioni economiche e sociali nonché finanziarie di una politica dell'ambiente sta nelle relazioni che si stabiliscono tra politica dell'ambiente e scelte conseguenti e meccanismi di crescita economica. Gli esperti economici non sono ancora in grado di dare una valutazione concreta del rapporto esistente tra tali fenomeni, sia per la difficoltà di impiego di alcuni strumenti dell'analisi economica quali i modelli macroeconomici, sia perché le relazioni di comportamento in base alle quali sono costruiti i modelli socio-economici di sviluppo non sempre sono in grado di riflettere adeguatamente i mutamenti negli schemi di comportamento e nelle motivazioni che hanno spinto l'opinione pubblica a domandare più coerenti e pressanti programmi di lotta agli inquinamenti.

Ciononostante gli economisti e gli esperti di organismi internazionali, quali ad esempio l'OCSE, sostengono che, se le politiche di controllo dell'inquinamento possono determinare una qualche riduzione del Prodotto nazionale lordo in una fase iniziale, si tratta in ogni caso di effetti transitori, dato che gli sforzi da impegnare saranno più elevati nel periodo iniziale del programma e tenderanno a ridursi nelle fasi di conseguimento degli obiettivi prefissati.

Strettamente connessi ai problemi della crescita economica sono i *problemi dell'occupazione* nei cui confronti alcune scelte di politica ambientale possono determinare situazioni di disoccupazione frizionale e temporanea. Questo può essere vero e ha fatto parlare talvolta di « ricatto occupazionale » nei casi in cui imprenditori spregiudicati hanno voluto bloccare singole iniziative di lotta agli inquinamenti con lo spauracchio della perdita del posto di lavoro. Gli amministratori locali rappresentanti delle popolazioni locali non possono non essere coscienti di questo problema soprattutto se si trovano ad operare in zone fortemente antropizzate dove una carenza politica di assetto territoriale e di programmazione economica ha consentito il sorgere di pericolose concentrazioni di insediamenti industriali.

Si tratta di uno dei possibili costi sociali che una politica dell'ambiente può comportare e del quale occorre essere consapevoli per apprestare al momento

del varo di un programma di risanamento o tutela ambientale gli opportuni provvedimenti di salvaguardia. In ogni caso questo aspetto va analizzato di volta in volta non essendo possibile una teorizzazione in assoluto.

Un decremento relativo nell'occupazione si potrebbe ad esempio registrare come conseguenza delle caratteristiche particolari del tipo di attività prescelta per il controllo dell'inquinamento. Se ad esempio si rende necessario spostare risorse finanziarie da un settore all'altro, dal settore di produzione di beni al settore della lotta agli inquinamenti occorre tener presente che, come hanno dimostrato le esperienze in tal senso vissute dagli U.S.A. e dall'Olanda e testimoniate in sede OCSE, le attività di riduzione dell'inquinamento comportano rispetto alle altre più elevati rapporti tra capitale e lavoro. Pertanto, in presenza di una quota prefissata di capitali che la comunità locale o nazionale può destinare agli investimenti per i programmi ambientali, necessariamente dovranno diminuire in qualche modo gli addetti. Tutto ciò ha conseguenze sociali ben gravi e complesse, come è facile immaginare e come in concreto più volte gli amministratori locali hanno sperimentato.

Un'altra implicazione da tener presente per valutare tutta la gamma degli effetti di natura economica, sociale e finanziaria delle politiche in esame riguarda i possibili *effetti di inflazione* che esse possono comportare. Il meccanismo è facilmente illustrabile e deve essere tenuto ben presente soprattutto da parte dei Poteri locali più volte ingiustamente accusati di dare validi contributi ai processi inflazionistici dei vari Paesi.

Lo spostamento di risorse dalle attività che producono come sottoprodotto inquinamento alle attività di tutela comporta una variazione in aumento del prezzo dei prodotti finali a cui si accompagna un quasi contemporaneo meccanismo di rivendicazione di un migliore trattamento salariale e l'innescò di un processo di inflazione che si muove a cascata se non efficacemente controllato. Tale processo è di maggior rilievo soprattutto se i consumatori finali, cioè i cittadini, non sono consapevoli del valore attribuibile al benessere eventualmente risultante da migliori condizioni ambientali rispetto all'incremento dei prezzi dei beni finali.

A questo punto allora non è fuor di luogo ricordare la necessità di tener presente un'altra voce da imputare nella determinazione dei costi di un programma di miglioramento della qualità ambientale e cioè il costo per l'educazione ambientale, cioè per un'attività organizzata a livello di Enti locali e possibilmente a livello delle minime circoscrizioni amministrative degli Enti locali, attività volta a coscientizzare i cittadini e a renderli consapevoli delle scelte intraprese e da intraprendere al fine di garantire non un generico ambiente naturale migliore ma *migliori condizioni di vita in un ambiente naturale migliore*. Anche qui non si possono mettere delle cifre accanto a questa affermazione e riportare, ad esempio, quanto in un quinquennio gli Enti locali hanno speso (posto che ne avessero avuto le risorse finanziarie). Questa indicazione è riportata « per memoria » affinché un programma efficace di educazione ambientale costituisca oggetto di uno specifico intervento a livello locale che, partendo dalla scuola materna, copra tutti i livelli dell'educazione permanente. Non può essere più sufficiente impegnarsi con azioni di pubblicità stradale, ma si richiede una capillare azione formativa che utilizzi gli strumenti tecnici più raffinati a disposizione delle moderne metodologie delle comunicazioni di massa, fornendo un contraltare all'imperante pubblicità troppo spesso veicolo di produzioni e consumi ad alto contenuto inquinante.

Un ulteriore aspetto sul quale occorre soffermarsi, sia pur brevemente, riguarda le implicazioni di un programma di lotta agli inquinamenti nel confronto della distribuzione del reddito prodotto da una certa comunità.

Da un punto di vista più generale si è sostenuto che le attività di protezione ambientale hanno un diverso grado di efficacia se relative ai Paesi ricchi o ai Paesi poveri. Analoga considerazione può essere fatta, sostenuti dal parere autorevole di illustri economisti, per quanto riguarda le classi ricche e le classi povere di una stessa collettività.

Non può pertanto non tenersi conto, nell'elaborazione di misure di politica ambientale, del fatto che le stesse comportano vantaggi a favore delle classi più agiate, vantaggi e benefici non indifferenti che sono conseguiti addossando soprattutto alle classi più povere i costi reali di questi programmi. Tanto a meno che non siano assunte delle idonee misure di compensazione; senza tali compensazioni, autorevoli economisti, quali il Baumol, sostengono che la politica dell'ambiente diventa un ulteriore strumento per pagare le amenità del ricco con i sacrifici del povero o, più brutalmente, per rendere il ricco più ricco e il povero più povero.

### **Breve analisi degli strumenti di intervento sull'ambiente**

Se quello fin qui illustrato è il quadro di riferimento delle conseguenze economiche sociali e finanziarie di una politica dell'ambiente non si può fare a meno di riflettere, sia pur sinteticamente, su quello che potrebbe essere il ventaglio di strumenti economici e fiscali con i quali i Poteri locali possono in concreto attuare le scelte elaborate.

Nella misura in cui ciò sia tecnicamente possibile, una delle alternative consisterà nel finanziare la politica di intervento sull'ambiente mediante un'inasprimento della tassazione (nelle varie forme già esistenti, ma anche specificamente sulle produzioni locali inquinanti), o mediante un ricorso all'incremento dell'esposizione debitoria della collettività (situazione problematica almeno per la maggior parte dei Comuni italiani) o mediante una revisione della spesa pubblica in alcuni settori.

Ora un sistema di regolamentazione delle attività che hanno riflesso sull'ambiente non può che essere articolato su di una pluralità di strumenti, grosso modo riconducibili a due principali, e cioè ad una normazione coerente e compatibile basata su standards o indicatori delle qualità ambientali, ovvero ricorrendo all'impiego di strumenti economici quali le tasse o le imposte. Si tratta cioè di scegliere tra una regolamentazione amministrativa ed una regolamentazione economica.

Il sistema amministrativo è ritenuto abbastanza snello dal punto di vista organizzativo in quanto con esso viene fissato un insieme di livelli di emissioni tollerato, cioè si afferma quale potrà essere il limite massimo di sversamento di agenti inquinanti nell'ambiente. Il sistema può essere arricchito di una variante nel momento in cui l'autorità amministrativa competente si rende conto che non tutte le aziende hanno una stessa struttura di costo di controllo dell'inquinamento e che quindi un onere uguale per tutte non sarebbe accettabile da un punto di vista economico e sociale.

L'altra soluzione conferirebbe ai poteri pubblici la facoltà di tassare le effluenze operando in questo modo come venditori di immaginarie quote di un di-

ritto di inquinamento compatibile con le condizioni ambientali, in favore di tutti i potenziali utenti.

Da ultimo l'operatore pubblico può incentivare l'attività di controllo dell'inquinamento mediante un insieme di sussidi o incentivi; in tal caso esso si pone nella posizione di acquirente delle attività di depurazione.

E' chiaro che, qualsiasi scelta venga operata a livello locale, essa non potrà non essere coerente e compatibile con le scelte operate dai territori vicini. Ciò perché in assenza di una filosofia unificatoria, almeno a livello di principi, si determinerebbero movimenti migratori quanto meno di attività produttive all'interno dello stesso Paese e all'interno di aree geografiche comunitarie con spostamento da zone nelle quali sussiste una maggiore rigosità a zone di maggiore permissività ambientale. Ci si rende conto come, almeno a livello di « legislazione quadro » la definizione non possa essere che unitaria, salvo lasciare alle comunità locali i margini di definizione politico-amministrativa e le opzioni relative. Non può non riflettersi sul fatto che, proprio per non disporre di una normativa di protezione ambientale ben precisa e uniformante, in questi ultimi anni l'Italia è divenuto un pontile nel Mediterraneo, pontile sul quale si sono ubicate tutte le attività di raffinazione petrolifera. Con ciò oltre che a determinarsi una precisa gamma di danni ambientali si è consentita un'anomala strutturazione dell'economia che ha determinato un'installazione di impianti sproporzionatamente superiore ai fabbisogni petroliferi interni, producendo anche una certa distorsione strutturale della nostra bilancia dei pagamenti internazionali.

## **Un quadro politico-economico di lungo periodo**

Avviandosi alla conclusione non si può sottacere un fatto importante, e del quale gli amministratori locali debbono necessariamente rendersi conto per attuare delle scelte politico-amministrative che si concretizzino in precise cifre indicate nei bilanci. Lo sviluppo di una politica dell'ambiente, anche a livello locale, non può che comportare uno slittamento dalla produzione di beni privati ad una più ampia produzione di beni pubblici con implicazioni di natura sociale non indifferenti. A questo riguardo non si può non essere consapevoli che, con l'espansione del settore pubblico nel suo complesso, e con l'apporto che a ciò daranno gli Enti locali, i benefici aggiuntivi così come potranno essere percepiti dai contribuenti, potranno apparire limitati se raffrontati ad una maggiore disponibilità di beni privati. Per questi motivi le famiglie potranno essere meno propense a pagare il prezzo relativo alla fornitura di questa maggiore quantità di servizi pubblici rappresentato da più elevate tasse o prezzi politici. Da ciò potranno derivare spinte inflazionistiche come tentativo di scaricare gli oneri aggiuntivi sotto forma di più elevate rivendicazioni salariali. Ecco quindi, ed è bene esserne consapevoli, che le autorità pubbliche potranno venirsi a trovare nella stretta tra la scelta di una migliore allocazione delle risorse e la stabilità dei prezzi.

Tutto quanto fin qui esposto è naturalmente un quadro teorico di riferimento dei problemi con i quali anche i Poteri locali, oltre che le autorità centrali e sovranazionali (nella fattispecie comunitaria), si debbono venire a incontrare una volta deliberate delle scelte di politica ambientale. L'analisi effettuata è stata fatta tenendo conto non solo dei riflessi per le economie locali, ma collocando



con estremo senso di responsabilità i riflessi delle scelte, delle opzioni politiche, nel quadro dell'attività economica e finanziaria delle più ampie comunità in cui le autonomie locali sono inserite.

Inutile forse sarebbe stata un'analisi dettagliata delle modalità concrete in cui questo quadro di riferimento si può tradurre o si è già tradotto in pratica, dato che differenti sono gli ambienti naturali e umani in cui si inseriscono e si insediano le comunità rappresentate in questa Conferenza.

Quanto di quello che si è fin qui detto sia traducibile in pratica in concrete deliberare da parte degli Enti locali è difficile dire se non si ha chiara, cosa estremamente difficile, la complessa architettura politica, i delicati rapporti tra amministrazione centrale dello Stato e amministrazioni locali, che in concreto si instaurano nei differenti Paesi.

A giudicare dalla situazione italiana, secondo l'esperienza che molti amministratori locali qui portano, un carico aggiuntivo di impegni, su una situazione finanziaria estremamente delicata, è quasi impossibile o proibitivo. D'altro canto va ancora più fortemente ribadito che nessun senso hanno le scelte dei comuni o degli altri Enti locali laddove gli stessi non partecipino all'elaborazione delle più generali linee di politica economica e territoriale decise in ben altre sedi e delle quali, in ultima analisi, gli amministratori locali si trovano a fare gli esecutori più o meno consapevoli e coscienti. In un'ottica politica ben precisa, come amministratori politici di comunità locali, ed in tema di pianificazione del territorio, occorre dichiarare pubblicamente che la pianificazione del territorio che sta a cuore agli Enti locali non può che essere quella che porta alla collocazione delle aziende dove sono più utili ai gruppi sociali insistenti sul territorio stesso e non quella concepita in modo da portare ai proprietari il maggior profitto.

Ci si scusa da ultimo di non aver presentato dati numerici ma di aver lasciato il discorso aperto soprattutto ad una filosofia più che ad un'analisi contabile. Purtroppo, come già affermato, i dati attualmente disponibili, almeno per l'Italia, sono estremamente limitati, e quelli che esistono sono così disomogenei da non consentire un'elaborazione teorico-pratica. Sarebbe auspicabile che da questa Conferenza nascesse l'istanza di censire in seguito le esperienze in atto, di accertare le somme impegnate dalle amministrazioni locali e di valutare le conseguenze concretamente osservabili.

### **Breve rassegna di alcuni interventi urgenti**

Se le considerazioni fin qui svolte indicano il quadro di riferimento teorico nel quale inserire i singoli problemi e le scelte concrete, il relatore non può in conclusione del suo intervento non formulare una serie limitata di dettagliate proposte di intervento per la soluzione, non ulteriormente dilazionabile, di alcuni problemi connessi a specifiche nocività o alla gestione di alcune risorse ambientali.

Un primo impegno deve riguardare un intervento degli Enti locali competenti probabilmente su scala consortile, in tema di *gestione e smaltimento razionale dei rifiuti*.

Tutto ciò comporta a monte una riconsiderazione a livello unitario dei rifiuti prodotti quotidianamente nel territorio urbano. Infatti non è più pensabile, in

un'epoca di scarsità di materie prime, lo sperpero derivante dalla mancata riutilizzazione dei materiali residui o il mancato recupero delle risorse (degradate ma utili) in essi contenute anche nella forma eventuale della produzione di energia per effetto della loro combustione.

Qui può essere ricordato che, laddove intervengano precise scelte incentivanti, possono già oggi ritenersi competitive operazioni di riutilizzo di pasta di carta, di acciaio, di composti, di mangimi per la zootecnia, di energia, con recupero delle scorie, e, in un futuro non lontano, di materiale plastico, gomma, vetro, materiali metalliferi non ferrosi.

E' tempo di uscire dalla fase di impianti pilota, di analisi di laboratorio e che i poteri centrali passino a finanziare, con opportuni criteri, la realizzazione di tali impianti.

In questo tipo di intervento, e nell'ottica di un ambiente urbano pulito, non più solo sulla strada ma anche sotto e sopra la strada un ruolo gestionale non indifferente potrebbe essere svolto, laddove ve ne fossero le dotazioni finanziarie e le volontà politiche, da parte di speciali aziende municipali. Le stesse, in un'ottica di superamento della concezione tradizionale dell'azienda per la nettezza urbana, dovrebbero tendere in una visione più completa, a divenire erogatrici di una pluralità di servizi (smaltimento dei rifiuti, controllo delle acque, controllo dell'inquinamento atmosferico, ecc.) non solo a favore della collettività ma anche di singole particolari utenze private o pubbliche. Tali aziende potrebbero così costituire, a livello locale, un efficiente strumento tecnico operativo, in tema di tutela dell'ambiente urbano e dell'igiene dell'abitato, intesi in un senso meno riduttivo ed episodico di quanto oggi non sia. Per far ciò si pone urgente il problema di una dimensione minima di intervento di 10.000-15.000 abitanti su aree territoriali per le quali le distanze tra i punti estremi non siano rilevanti. Tali dimensioni spaziali non possono essere di molto variate se non si vuole gravare ulteriormente i costi di produzione che oggi subiscono costanti aumenti ad opera del crescente aumento del volume dei rifiuti da raccogliere.

A dimensioni più ampie, che possono consentire una diminuzione del costo medio, si può pervenire utilizzando, come anticipato, lo strumento consortile.

In ogni caso anche qui si ricade in un limite di fattibilità derivante dalle scelte che a livello governativo debbono essere operate per incoraggiare queste trasformazioni a livello locale. Se a livello nazionale saranno effettuate delle scelte di incentivazione dell'impiego dei materiali riciclati prodotti dalle aziende municipali, se non si continuerà a penalizzare le aziende produttrici di energia da rifiuti così come in concreto talvolta avviene (gli Enti detentori del monopolio della produzione di energia addossano alle aziende un onere per la cessione dell'energia prodotta dalla combustione dei rifiuti), se a livello regionale saranno incoraggiate, in un quadro organico, iniziative pilota, una qualche lontana aspettativa sarà legittima.

Ma per far questo occorrerà creare delle condizioni di competitività per le aziende comunali o municipalizzate, creando o ricreando ove occorra, un mercato efficiente e remunerativo per i loro prodotti.

Altro grande intervento da attuare tempestivamente concerne l'elaborazione di una politica di settore, a livello di Enti locali, per quella importantissima risorsa che è l'acqua. Questo caso specifico consente di chiarire il concetto che le risorse ambientali non sono riguardate semplicemente come beni ecologici ma anche come beni economici, come risorse produttive da tutelare nella qualità dagli inquinamenti e da razionare con opportuni criteri economici negli utilizzi. Ciò comporta

un'attenta revisione dei dati relativi ai fabbisogni, alle risorse ed alle disponibilità attualmente disponibili, dovendosi tener conto anche della necessità di recupero delle acque reflue per le quali occorrerà programmare un'idonea rete di impianti di depurazione e trattamento.

Agli amministratori locali non potrà non competere un'idonea vigilanza, suffragata dalla legislazione esistente, sull'utilizzo delle risorse naturali e ambientali del territorio (acqua, aria, suolo, sottosuolo e quanto ad essi accede), non rilevando le stesse, come più volte si è affermato, solo per gli aspetti estetici o naturalistici, ma come strumenti di produzione il cui utilizzo, almeno in linea di principio, dovrebbe essere prioritariamente assegnato alle popolazioni locali.

Si accenna soltanto agli interventi da intraprendere nel settore urbanistico, a cui è dedicato un altro rapporto, ai problemi derivanti da un'analisi critica del rapporto popolazione-risorse-territorio, alla necessaria più accurata gestione delle risorse turistico-ricreative ambientali, ai problemi dell'inquinamento da rumore e dei luoghi di lavoro.

Non si possono trattare tutti dettagliatamente per esigenze di tempo.

## **Conclusione e proposta politica**

L'invito conclusivo di questo intervento è che se si vuol tradurre tutto quanto fin qui detto in scelte politiche operative, realmente democratiche, l'analisi delle implicazioni ambientali di una politica dell'ambiente non potrà che competere alle popolazioni direttamente interessate. Per far ciò ogni sforzo ed ogni costo dovranno essere affrontati per attuare in tutti i modi le più ampie misure di decentramento amministrativo e decisionale. Questo decentramento vuol essere un primo livello di democrazia diretta, territoriale o infracomunale (quartieri-circoscrizione) e forse anche intercomunale (atteso che nel comune troppo piccolo non si riesce a passare dal discorso patriarcale a quello politico). Ma, va precisato, l'attuazione di questo livello di intervento presuppone l'attuazione di un minimo di infrastrutture per un esercizio concreto della libertà e della democrazia decisionale; vien fatto di pensare a tal proposito a centri comunitari, centri sociali, case del popolo o strutture analoghe, intesi come la sede non solo materiale ma politica, dell'elaborazione dei primi livelli di pianificazione democratica della gestione o del territorio e delle sue risorse ambientali.

Il Consiglio dei Comuni d'Europa è perfettamente in linea con l'impostazione qui assunta e lo testimonia l'approvazione della dichiarazione di principio sui problemi dell'ambiente meglio nota come la « Carta di Bruges ».

Agli amministratori locali non resta che, rigettando l'impostazione dell'ecologia come « moda » da fossilizzare, o dell'ecologia come strumento di sterificazione conservatrice dell'ambiente, avviare prontamente un dibattito locale per l'elaborazione di organici e compatibili programmi di intervento.

**Marcello Spacini**

---

AICCE - Sezione italiana del CCE

00187 Roma - Piazza di Trevi, 86 - Tel. (06) 678.4556



*Il Ministro per i Beni Culturali  
e per l'Ambiente*

ROMA LI. 28/11/74

*Palazzo Viminale*

14

CONFERENZA PER LA DIFESA DELL'AMBIENTE NATURALE  
ED UMANO - INTERVENTO DEL SEN. SPADOLINI -  
MINISTRO PER L'AMBIENTE E PER I BENI CULTURALI

Signor Presidente, signore, signori,  
considero un grande onore di essere qui a rap-  
presentare il Governo della Repubblica Italiana  
in questa vostra Conferenza Europea per la pro-  
tezione dell'ambiente naturale ed umano.

Negli ultimi dieci anni si è continuato  
a guardare ai problemi dell'ambiente con una  
enfasi crescente in tutto il mondo, e tale en-  
fasi ha trovato accenti particolarmente marcati  
proprio nei paesi più avanzati sul piano di quel  
progresso che abbiamo accettato di misurare in  
gradienti di sviluppo industriale e tecnologico.

*non sono misurati e riferiti con delle norme precise*  
Ebbene il fatto stesso che la maggiore at-  
tenzione verso i problemi dell'ambiente venga da  
questi paesi è, in un certo modo, una riconferma  
della reale funzione di guida che tecnologia e

./.



*Il Ministro per i Beni Culturali  
e per l'Ambiente*

ROMA LI.

*Palazzo Viminale*

= 2 =

produzione hanno in questo nostro mondo.

Ed è quindi vero il corollario che sono i Paesi in espansione - espansione nella tecnologia, nella produzione, nelle strutture civili e sociali - che per primi hanno trasformato l'ondata di interesse della pubblica opinione di fronte ai problemi ambientali, tanto in strutture politico - amministrative per una moderna gestione dell'ambiente, quanto in norme di legge che circoscrivono entro limiti sempre più angusti quella male intesa libertà, secondo la quale sarebbe lecito gettare la spazzatura fuori della soglia di casa.

Il principio che chi inquina danneggia e quindi deve risarcire il danno, si sta facendo prepotentemente strada, nella coscienza e nelle leggi. *che va via, questo se con eccessiva libertà  
e affrettando il nome ambiente*  
Quella soglia di casa è un simbolo che

./.



*Il Ministro per i Beni Culturali  
e per l'Ambiente*

ROMA LI.

*Palazzo Viminale*

= 3 =

può rappresentare il limite ideale del rapporto fra società e ambiente sul nostro pianeta.

Il ritmo di incremento della popolazione; lo sviluppo e l'aumento di densità dell'urbanizzazione, l'espansione delle attività produttive agricole ed industriali, il crescente sfruttamento delle risorse energetiche e minerarie sono fattori che tutti contribuiscono a mettere in crisi in rapporto società - ambiente.

Da ciò consegue il necessario impegno di tutti coloro che hanno responsabilità <sup>pubbliche</sup> ad intervenire affinché il momento critico del rapporto società - ambiente sia superato ed un nuovo equilibrio sia ristabilito.

E tutti coloro che hanno responsabilità <sup>pubbliche</sup> sono i governi, sono coloro che, impegnati nella produzione possono creare danni, o subirne, sono <sup>a tutti i livelli</sup> gli amministratori della casa pubblica.

E' dall'attenzione di tutti coloro che hanno responsabilità che deve essere delineata

./.



*Il Ministro per i Beni Culturali  
e per l'Ambiente*

ROMA LI.

*Palazzo Viminale*

= 4 =

una linea politica che, nel quadro della promozione del benessere generale, operi per mantenere e creare le condizioni nelle quali l'uomo e la natura possano <sup>co</sup>esistere, in produttiva armonia.

È questo è vero a livello internazionale, sia nei rapporti frontaliere o bilaterali, come nei più complessi rapporti negli organismi internazionali; come la Comunità economica europea, l'OCSE, le Nazioni Unite ed ogni altra sede di incontro e contatto fra Paesi.

Ma altrettanto vero è tutto ciò, e certo anche in modo più pertinente, a livello delle responsabilità politiche ed amministrative locali, *come per il paese cui siete qui riuniti -*

Fra i due estremi è indispensabile la presenza di un centro che sia in grado di coordinare, omogeneizzandoli, gli interventi e le azioni in sede locale e settoriale, un centro che, nello

./.





*Il Ministro per i Beni Culturali  
e per l'Ambiente*

ROMA LI.

*Palazzo Viminale*

= 5 =

stesso tempo, sia in grado di partecipare al coordinamento delle problematiche ambientali in sede internazionale.

Non è possibile infatti, considerare la problematica ambientale come una disciplina a se stante e quindi amministrativamente dirigibile da un solo centro.

Ci si imbatte nei problemi dell'ambiente in tutti i momenti della vita sociale e produttiva moderna.

L'esercizio stesso dell'agricoltura e della industria ci portano continuamente di fronte ai più svariati problemi: acque, residui solidi, gassosi, rumori ecc.

L'insediamento umano, sia esso rurale o urbano ci mette davanti ad una catena ininterrotta di problemi ambientali.

Ci si imbatte in questi problemi quando si programma uno sviluppo, come quando ci si interes-

./.



*Il Ministro per i Beni Culturali  
e per l'Ambiente*

ROMA LI.

*Palazzo Viminale*

= 6 =

sa di un ridimensionamento.

Da ciò conseguono due <sup>inoppugnabili</sup> realtà.

*che vengono colti da ogni parte della società*  
*di quelle per*  
 La prima è che, al limite, la politica am-  
 bientale dovrebbe avere un centro di attuazione  
 atavistico, nel senso che ogni uomo, ritornato  
 cosciente del grande valore dei rapporti uomo-  
 ambiente, diventa egli stesso il primo e fonda-  
 mentale elemento di una coscienza sociale, la quale  
 finisce poi con l'esprimere i lineamenti di una  
 politica ambientale.

La seconda di queste realtà è che, se è vero  
 che in sede nazionale è necessaria l'esistenza  
 di un centro coordinante, è altrettanto e più  
 vero che l'azione più incisiva è quella che voi

*quasi una vita locale*  
 potete e quindi dovete fare. *la civiltà dell'ordine*  
*essenziale e inimitabile responsabilità*

La vita umana è per il 90% vita urbana; ma  
 anche quel 10% che possiamo definire rurale è  
 comunque affidata per la massima parte alle  
 strutture politico amministrative dei comuni.

./.



*Il Ministro per i Beni Culturali  
e per l'Ambiente*

ROMA LI.

*Palazzo Fiminale*

= 7 =

Ecco perchè considero un grande onore di essere qui fra voi, signori amministratori dei comuni d'Europa.

Il fatto è che nel governo recentemente costituitosi, io proprio ieri sono stato delegato dal Presidente del Consiglio a rappresentare il Governo alla vostra conferenza e a riporre un'attenzione politica ai problemi dell'ambiente nel nostro Paese.

In Francia il Ministero dell'Ambiente ha preso la definizione di ministero per la qualità della vita.

Certo una politica per l'ambiente è soprattutto ed innanzitutto una politica per la qualità della vita.

./.



Il Ministro per i Beni Culturali  
e per l'Ambiente

ROMA LI.

Salerno, 10 gennaio

8

-3-

I principi politici per la difesa dell'ambiente ~~non~~ hanno come obiettivo quello di garantire ai cittadini un ambiente migliore per una vita migliore.

La politica ambientale si caratterizza innanzitutto come promozione culturale della società, la quale deve sentire il ruolo e la responsabilità di edificare un ambiente migliore per le generazioni a venire. In questo quadro assumono ruolo preponderante le possibilità di formazione civica offerte dalla scuola, dal mondo della cultura, dai mezzi di informazione ~~di massa~~.

Tra i compiti attuali di tale politica è l'assicurare a tutti i cittadini un ambiente di vita salubre e, tanto esteticamente quanto culturalmente, idoneo ad assicurare positivi sviluppi della <sup>formazione delle</sup> personalità e della formazione umana dei cittadini.

Ma l'ambiente non è solo aria, acqua e la natura che ci circonda; per la società umana è ambiente anche, e soprattutto, il prodotto del-



Il Ministro per i Beni Culturali  
e per l'Ambiente

9)

ROMA LI.

Palazzo Viminale

-9-

l'estrinsecarsi della natura umana stessa.

In tale dimensione analoga e <sup>in tale</sup> rigorosa tutela deve essere garantita a tutto quel complesso patrimonio storico-culturale che è l'immagine stessa del divenire sino ai giorni nostri dell'inse-  
diamento umano nel ~~nostro~~ territorio, che è l'  
eredità storico-culturale sulla quale deve fon-  
dersi la formazione umana e culturale dei cittadini  
al di sopra di ogni censo. <sup>quella che si è in di</sup>  
<sup>per degli esultanti della</sup>

La politica ambientale deve stabilire i ne-  
cessari equilibri fra risorse e popolazione, deve  
ossia indicare il punto di equilibrio fra la so-  
cietà ed il suo ambiente, avendo davanti a sé  
l'obiettivo di assicurare le condizioni di base  
per una vita migliore. Da ciò consegue che tale  
politica si configura come una politica di at-  
tuazione di quanto sancisce la costituzione i-  
taliana : art.9 - "La Repubblica promuove lo  
sviluppo della cultura e la ricerca scientifica  
e tecnica. Tutela il paesaggio ed il patrimonio

./.



*Il Ministro per i Beni Culturali  
e per l'Ambiente*

ROMA LI.

*Palazzo Viminale*

10)

- 10 -

storico ed artistico della Nazione."; art.32:  
"La Repubblica tutela la salute come fondamentale  
diritto dell'individuo e interesse della collet-  
tività"; art.41: "L'iniziativa privata è libera.  
Non può svolgersi in contrasto con l'utilità so-  
ciale o in modo da recare danno alla sicurezza,  
alla libertà, alla dignità umana".

Si tratta dunque di un problema di scelte e  
di limiti, di una scelta che può oscillare dalla  
decisione di sviluppo <sup>zero</sup> 0 di produzione e popolazione  
ne, per arrestare ogni ulteriore possibilità di  
inquinamento, fino a quella del nessun controllo  
lasciando via libera ad ogni possibilità di svi-  
luppo senza alcuna preoccupazione per le conse-  
guenze ambientali.

La scelta del limite è l'atto squisitamente  
politico che deve segnare il confine che non de-  
ve essere lecito superare.

L'ipotesi dello sviluppo 0, conseguenza del  
catastrofismo di alcuni ecologi è un'ipotesi da

./.



*Il Ministro per i Beni Culturali  
e per l'Ambiente*

ROMA LI.

*Palazzo Viminale*

11)

respingere.

Uomo, significa soprattutto progresso, crescita, sviluppo. Riportare a zero l'indice di questa caratteristica fondamentale del genere umano, significherebbe trasformare radicalmente la nostra specie, e questo è un compito impossibile.

Azzerrare o rallentare lo sviluppo, malgrado le migliori intenzioni, significherebbe anche rendere più difficile il raggiungimento di quella più avanzata giustizia sociale che da più parti politiche viene perseguita.

Una società stazionaria può rimanere una società inquinante; mentre una società in sviluppo può perfezionare ed equilibrare sempre meglio i suoi rapporti con l'ambiente che abita, perchè più avanza e più impara a gestire la sua casa.

L'ipotesi sulla quale fondare una positiva

/.



*Il Ministro per i Beni Culturali  
e per l'Ambiente*

ROMA LI.

*Palazzo Viminale*

= 12 =

politica ambientale è invece quella di un coordinato sviluppo, all'interno del quale applicare le regole, le normative per la difesa dell'ambiente. Si tratta di una azione che si configura come una vera e propria, e contemporanea gestione dello sviluppo e dell'ambiente stesso.

Il problema è dunque scelta dei limiti e gestione. Ma la gestione deve essere comune e le regole di essa debbono essere accettate da tutti. Si intravede, in questa direzione, un'ipotesi di governo mondiale dell'ambiente che non è poi così lontana ed irrealistica come potrebbe sembrare a prima vista.





Il Ministro per i Beni Culturali  
e per l'Ambiente

ROMA LI.

Palazzo Fiminale

13)

Mi vorrete perdonare queste enunciazioni, ma la tribuna che la vostra conferenza offre è stata <sup>per un'ora</sup> una irresistibile tentazione.

Torniamo alla città, <sup>con un'ora di tempo</sup> al comune. La parte più pesante delle responsabilità, e con essa la parte più esaltante delle possibilità di successo, ricadono a livello comunale.

E' lì che si fanno scelte importanti di politica di insediamento, l'urbanistica, i piani regolatori, gli spazi verdi, i trasporti pubblici, l'insediamento scolastico, l'ospedale, i mezzi per la <sup>prati</sup> ~~funzione~~ <sup>funzione</sup> del tempo libero; in una parola la qualità della vita che è condizionata dall'ambiente, dipende dalle scelte politiche delle amministrazioni locali.

In Europa i Comuni hanno una nobile e antica tradizione nella gestione della qualità della vita. Non si chiamava <sup>partì</sup> così qualche secolo fa l'attenzione dei comuni alla vita urbana

./.



*Il Ministro per i Beni Culturali  
e per l'Ambiente*

ROMA LI.

*Palazzo Viminale*

14)

delle genti europee.

Ma i risultati di quelle gestioni sono trionfalmente fra noi con la forza imperiosa di un insegnamento da non dimenticare.

Questo è l'augurio che a nome del governo italiano rivolgo a voi amministratori dei comuni d'Europa, unitamente al più vivo ringraziamento per avere scelto l'Italia e Roma come sede della vostra conferenza.

Il Ministero che dirigo da oggi comprende l'ambiente e la tutela dei beni culturali il che mi pare armonizzarsi ben ~~xxxxxx~~ nel contesto della vostra conferenza, che si occupa della politica dell'ambiente naturale ed umano. E' necessario sia a livello regionale e locale, nonché naturalmente sovranazionale, di studiare un "modello di ~~xxxx~~ sviluppo" che si ispiri più alla nozione di servizio che non a quella di profitto. Vorrei sottolineare che è una astrazione parlare di società europea senza parlare di governo europeo. Non basta più delineare allettanti disegni o schemi di un'Europa futura ma occorre arrivare ad un ~~w~~ accordo sulla struttura politica ~~italiana~~ comune per realizzare questo disegno.

Vi auguro un proficuo e concfeto lavoro pregandovi di affiancare ai vostri discorsi sui problemi dell'ambiente anche quello politico e federalista, perché è questa la sola strada attraverso la quale si può sperare in un'Europa unita a scadenza ravvicinata.