



La dimensione sociale dei programmi nazionali di riforma: la prospettiva delle città

EUROCITIES

EUROCITIES è la rete delle grandi città europee, fondata nel 1986, che riunisce le amministrazioni locali di oltre 140 grandi centri urbani in più di 30 paesi europei. EUROCITIES rappresenta gli interessi dei suoi membri ed è impegnata a dialogare con le istituzioni europee su un'ampia gamma di temi politici che riguardano da vicino la realtà urbana, come lo sviluppo economico, l'ambiente, il trasporto e la mobilità, gli affari sociali, la cultura, la società dell'informazione e della conoscenza, i servizi di interesse generale.

www.eurocities.eu

COMPENDIO

Il 75% degli abitanti dell'Unione Europea (UE) vive nelle città e nelle città viene generato l'85% del suo PIL. È indispensabile quindi che nelle politiche UE si rispecchino le posizioni socio-economiche di queste realtà territoriali.

Ogni anno gli Stati membri dell'UE stilano i programmi nazionali di riforma (PNR), che costituiscono una mappa delle politiche e degli investimenti necessari per raggiungere gli obiettivi concordati in base alla strategia Europa 2020¹. I programmi, presentati alla Commissione europea con cadenza annuale, sono preparati in concomitanza con i programmi di stabilità e convergenza (PSC), in cui vengono indicati i principali interventi di natura fiscale e macroeconomica per l'anno a venire. L'insieme dei due processi è inteso a garantire il coordinamento della programmazione politica e di bilancio, con lo scopo di rispettare gli obiettivi di Europa 2020.

EUROCITIES, la rete composta da 135 grandi città europee, rappresenta un quarto della popolazione dell'Unione. Riteniamo che l'Europa non potrà raggiungere gli obiettivi di crescita intelligente, sostenibile e solidale che si è proposta senza avviare una collaborazione chiara e diretta con i grandi centri urbani. L'attuale situazione economica impone, oggi più che mai, la necessità di garantire le migliori sinergie possibili nella programmazione delle politiche e della spesa. Un coinvolgimento diretto delle grandi città nella redazione dei PNR assicurerà agli Stati membri politiche più utili, una maggiore collaborazione fra i vari livelli di governo, una spesa più oculata e un impatto positivo su un maggior numero di persone.

Le città sono partner indispensabili se si intendono raggiungere gli obiettivi fissati da Europa 2020: 20 milioni in meno di persone che vivono in condizione di povertà e riduzione degli abbandoni scolastici al 10%. Le città europee sono responsabili della gestione e dell'erogazione della maggior parte dei servizi pubblici, inclusi i servizi sociali e quelli educativi. Le amministrazioni municipali vantano una conoscenza diretta dei problemi sociali e sono in grado di affrontarli nel modo migliore adottando strategie a tutto tondo. Infine, le città offrono la struttura portante per la crescita economica e la mobilità sociale grazie all'ampia rete di imprese, trasporti, istituti accademici e scolastici, servizi.

Lo scopo di questa ricerca è stato quello di dare una risposta alle seguenti domande:

- fino a che punto le città sono state coinvolte nella preparazione della dimensione sociale dei PNR?
- fino a che punto le problematiche affrontate nei PNR sono specifiche della realtà urbana?
- fino a che punto è stata valorizzata la dimensione sociale nei PNR?

L'analisi da noi condotta su un campione di PNR ha dimostrato che:

- in pochissimi paesi si è avuto un coinvolgimento diretto delle città nella preparazione dei PNR; laddove abbia avuto effettivamente luogo una qualche forma di consultazione a livello regionale e locale, i risultati non sono sempre stati di rilievo;
- i PNR non prestano sufficiente attenzione alle sperequazioni socio-economiche all'interno della realtà urbana e alla natura complessa e interrelata dei problemi che affliggono le città, né considerano con sufficiente interesse le soluzioni integrate necessarie per affrontarli;
- riguardo all'obiettivo di riduzione dello stato di povertà, spesso gli interventi sono troppo

¹ La strategia Europa 2020 è il principale piano di crescita economica, inclusione sociale e lotta ai cambiamenti climatici definito dall'UE per i prossimi dieci anni.

incentrati sull'occupazione e trascurano le misure volte all'integrazione sociale;

- manca un adeguato interesse verso alcuni gruppi specifici, il più importante dei quali è costituito da chi deve far fronte a molteplici problemi di ordine sociale;
- i PNR esaminati hanno pochi riferimenti alla strategia di inclusione attiva dell'UE;
- l'abbandono scolastico è raramente considerato al di fuori del contesto prettamente educativo;
- l'impatto dei tagli al bilancio sull'erogazione dei servizi pubblici è in gran parte trascurato;
- vi sono poche indicazioni sulle modalità di destinazione dei fondi per il finanziamento delle politiche sociali.

In conclusione, questo rapporto afferma la necessità di un coinvolgimento articolato delle autorità locali e regionali, e in particolare delle città, nella formulazione delle priorità e delle politiche alla base dei PNR. Inoltre, indipendentemente dalle disposizioni previste dai singoli Stati membri per un tale coinvolgimento, è indispensabile che nei PNR si rispecchi in modo più concreto la natura complessa, ed essenzialmente urbana, delle condizioni di povertà ed esclusione sociale. Di conseguenza, si emettono le seguenti raccomandazioni:

- i governi nazionali dovrebbero passare da una fase consultiva a una fase di collaborazione e cooperazione con tutti i livelli amministrativi;
- la dimensione sociale dei PNR dovrebbe essere rafforzata includendo un ampio spettro di misure volte all'integrazione sociale, in linea con la strategia di inclusione attiva proposta dall'UE;
- i PNR dovrebbero rispecchiare la specificità della dimensione urbana della povertà e dell'esclusione e gli interventi integrati a livello locale atti a contrastare questi fenomeni;
- la Commissione europea dovrebbe mettere a punto un processo più chiaro e trasparente per la redazione e l'attuazione dei PNR; e infine
- i PNR dovrebbero chiarire l'entità dei fondi destinati alle politiche di inclusione sociale.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Dalla nostra analisi è emerso che sono pochissimi i governi nazionali impegnati direttamente con le città nella preparazione degli assi di intervento in campo sociale ed educativo contenuti nei PNR. Laddove si sia effettivamente svolto un processo di consultazione a livello regionale e locale, questo coinvolgimento non sempre si è rivelato significativo, né ha offerto opportunità di contributi concreti. Inoltre questi stessi processi non si sono necessariamente tradotti, nei PNR, in una rappresentazione delle specifiche problematiche che investono i grandi centri urbani.

La carenza di informazioni facilmente accessibili riguardo al processo e al relativo calendario, nonché il modo di comunicare tali informazioni, possono costituire una barriera significativa a un coinvolgimento più fattivo dei governi locali.

La maggior parte dei PNR contengono una serie molto articolata di interventi da attuare per contrastare gli attuali problemi in tema di politiche sociali e dell'istruzione. Tuttavia, alcune questioni che a nostro avviso meriterebbero maggiore attenzione vengono trascurate o non considerate con sufficiente interesse. Nel complesso questa analisi ha evidenziato:

- una valutazione inadeguata delle problematiche urbane, e in particolar modo della concentrazione di povertà ed esclusione in determinati quartieri;

- un'attenzione inadeguata agli interventi coordinati a livello locale per affrontare i complessi problemi derivanti dalla povertà e dall'esclusione;
- una forte enfasi sull'occupazione fra le misure adottate per ridurre le condizioni di povertà, ma una scarsa considerazione delle misure di integrazione sociale;
- poca attenzione verso le misure volte ad affrontare il problema dell'abbandono scolastico che non siano direttamente legate al sistema educativo;
- un'analisi carente dei problemi complessi che caratterizzano quella parte di popolazione più lontana dal mercato del lavoro o gli studenti a rischio di abbandono
- una mancanza di attenzione verso la strategia di inclusione attiva proposta dall'UE;
- scarsa considerazione dell'impatto dei tagli di bilancio sugli enti locali e sulla loro capacità di erogazione dei servizi pubblici; e
- insufficienti indicazioni sulle modalità di finanziamento delle politiche proposte.

Tutto ciò si ripercuote in maniera significativa sulle modalità di definizione e implementazione delle politiche. Tutte le città sono costrette, in misura più o meno ampia, a fare i conti con questo stato di cose. È sul modo in cui tali problemi saranno affrontati che si baseranno le politiche finalizzate al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020. Pertanto, si emettono le seguenti raccomandazioni:

1. La consultazione sui PNR deve essere resa più accessibile in termini di processo, calendario e disponibilità di informazioni. A livello nazionale, sarebbe auspicabile che le città possano usufruire di:

- chiarezza in termini di scadenze e calendari, per poter permettere una programmazione dei propri contributi; scadenze e calendari dovranno essere inoltre annunciati con debito anticipo, in modo da consentire tempi adeguati per la preparazione e la consultazione;
- chiarezza e accessibilità delle responsabilità per preparare e seguire l'iter dei PNR alle parti interessate, per esempio tramite il sito Europa 2020 della Commissione e con la pubblicazione di un elenco, accessibile a tutti, dei vari coordinatori dei PNR e dei relativi recapiti; e infine
- risultati delle consultazioni, da rendere pubblici per dar modo a chi ha partecipato a tali incontri di confrontare le loro proposte con il documento finale.

2. Occorre che il coinvolgimento superi la semplice consultazione e vada in direzione di una vera e propria collaborazione fra tutti i livelli di governo.

La collaborazione nella stesura e nell'attuazione dei PNR deve avvenire a livello nazionale ma anche a tutti gli altri livelli, per garantire che si prenda atto delle situazioni specifiche delle grandi città. Esistono vari modi di strutturare un tale processo, per esempio istituendo dei gruppi di lavoro permanenti o un asse di dialogo regolare; esistono del resto esempi di grandi città che hanno saputo esprimere la loro voce anche a livello nazionale.

I governi statali devono avere l'obbligo di riferire sui tentativi di coinvolgimento di altre parti interessate nei PNR. In questo ambito, apprezziamo i piani istituiti dalla Commissione per mettere a punto linee guida volontarie, previste per il 2012, sul coinvolgimento di altri attori.

Incoraggiamo inoltre la Commissione a monitorare regolarmente il livello di coinvolgimento delle parti interessate nel processo di redazione dei PNR, per esempio organizzando un apposito workshop durante la Convenzione annuale della Piattaforma europea contro la povertà.

3. La dimensione sociale dei PNR deve essere rafforzata includendo un ampio spettro di misure volte all'integrazione sociale, in linea con la strategia di inclusione attiva proposta dall'UE.

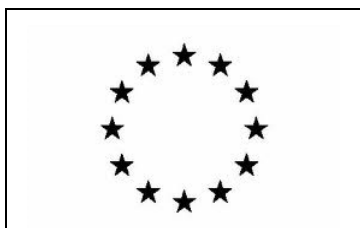
L'obiettivo della riduzione della povertà non sarà raggiunto se non si affrontano i problemi di coloro che sono maggiormente esclusi dal mercato del lavoro. Questi gruppi richiedono un supporto a 360°, che non si fermi esclusivamente all'attuazione di misure per l'occupazione ma proponga interventi più mirati, basati sulla creazione di iniziative *ad hoc* per sostenere l'inclusione attiva delle persone più svantaggiate.

4. I PNR devono rispecchiare la specificità della dimensione urbana della povertà e dell'esclusione e gli interventi integrati a livello sociale atti a combattere questi fenomeni.

Dal momento che la maggioranza della popolazione dell'UE vive in zone urbane, l'impegno per la riduzione della povertà deve essere condotto in collaborazione con le città, in particolar modo a causa delle grandi disparità esistenti all'interno nel tessuto urbano e della concentrazione dei problemi derivanti dalla povertà e dall'esclusione sociale in determinati quartieri. Questi problemi necessitano, per la loro risoluzione, di interventi coordinati e integrati a livello locale e che investano settori diversi tra loro; per esempio attraverso programmi di rivitalizzazione urbana che prendano contemporaneamente in considerazione strategie rivolte agli individui e agli spazi.

5. I PNR devono chiarire l'entità dei fondi destinati alle politiche di inclusione sociale.

In tempi di tagli alle politiche sociali, è necessario esprimere chiaramente quali e quante risorse si prevedono di destinare al finanziamento degli interventi proposti nei PNR. Senza queste indicazioni, è improbabile che le politiche mirate alla riduzione della povertà di Europa 2020 possano effettivamente essere attuate.



Commissione europea

Questa pubblicazione è commissionata dal Programma dell'Unione Europea per l'occupazione e la solidarietà sociale (2007-2013), gestito dalla Direzione Generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione della Commissione europea. Il programma è stato istituito per sostenere finanziariamente l'attuazione degli obiettivi dell'Unione europea nel campo dell'occupazione e degli affari sociali, così come stabilito dall'Agenda sociale, contribuendo in tal modo al raggiungimento degli obiettivi EUROPA 2020 in questi settori.

Per ulteriori informazioni: www.ec.europa.eu/progress

Le informazioni contenute nella presente pubblicazione non rispecchiano necessariamente le posizioni o le opinioni della Commissione europea.