



DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE INTERNE
UNITÀ TEMATICA B: POLITICHE STRUTTURALI E DI COESIONE

SVILUPPO REGIONALE

**IL RUOLO DELLE AUTORITÀ LOCALI
NELL'AFFRONTARE
LE DISPARITÀ SOCIALI**

STUDIO

Il presente studio è stato richiesto dalla commissione per lo sviluppo regionale del Parlamento europeo

AUTORI

| | |
|--------------------|------------------------------------|
| Peter Schneidewind | Metis Srl |
| Hannes Wimmer | Metis Srl |
| Tony Kinsella | Esperto per Metis Srl |
| Szabolcs Klubuk | Metis Srl |
| Christoph Gollner | Assistente di ricerca di Metis Srl |

AMMINISTRATORE RESPONSABILE

Ivana KATSAROVA
Unità tematica Politiche strutturali e di coesione
Parlamento europeo
B-1047 Bruxelles
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

VERSIONI LINGUISTICHE

Originale: EN
Traduzione: DE, FR

REDATTORE

Per contattare l'Unità tematica o per abbonarsi al suo bollettino mensile si prega di scrivere a: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Testo completato nel maggio 2009
Bruxelles, © Parlamento europeo, 2009

Lo studio è disponibile in internet al seguente indirizzo: www.europarl.europa.eu/studies

CLAUSOLA DI ESCLUSIONE DI RESPONSABILITÀ

Le opinioni espresse nel presente documento sono di responsabilità esclusiva dell'autore e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo.

La riproduzione e la traduzione a fini non commerciali sono autorizzate con citazione della fonte, previa informazione dell'editore e invio di una copia a quest'ultimo.



DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE INTERNE
UNITÀ TEMATICA B: POLITICHE STRUTTURALI E DI COESIONE

SVILUPPO REGIONALE

IL RUOLO DELLE AUTORITÀ LOCALI NELL'AFFRONTARE LE DISPARITÀ SOCIALI

STUDIO

Sintesi

Il presente studio fornisce un'analisi critica delle competenze delle autorità locali, dei loro strumenti e del loro ruolo nell'affrontare le disparità regionali. Presenta una descrizione generale delle diverse strutture delle autorità locali nei vari paesi dell'UE e esamina in dettaglio come dette autorità affrontano sfide politiche specifiche. La ricerca è illustrata da studi di casi riguardanti 13 diverse autorità locali, le loro sfide e priorità, i loro approcci e requisiti. Il documento mira ad individuare i fattori comuni che conducono al successo o al fallimento di tali approcci e propone eventuali soluzioni.

NOTA SINTETICA

La divisione di responsabilità tra l'Unione europea e i suoi Stati membri è stata oggetto di ampie discussioni e ricerche, anche in preparazione del trattato di Lisbona. Molto probabilmente tale discussione avrà luogo su base continua, con ciclici alti e bassi; nel contempo, però, viene prestata molta meno attenzione alle varie e complesse interazioni tra l'UE e i suoi 27 Stati membri e la miriade di autorità locali e regionali.

Il presente studio è volto a fornire alla commissione per lo sviluppo regionale del Parlamento europeo un quadro generale, corredato di esempi, dello status, delle competenze e delle strutture delle autorità locali nei 27 Stati membri. Esso sviluppa quindi un'analisi critica del ruolo delle politiche, impostazioni ed azioni delle autorità locali intese a far fronte alle disparità locali. La presente analisi si basa su ricerche ed è integrata da sette studi di casi sulle situazioni e azioni locali in vari Stati membri.

Il gruppo di lavoro dell'UE in materia di *governance* ai vari livelli ha diviso gli Stati membri in quattro categorie: Stati unitari centralizzati, Stati unitari decentralizzati, Stati unitari regionalizzati, e infine, Stati federali. Le autorità locali hanno diversi status e gradi di autonomia in ciascuno dei quattro modelli e, per complicare ulteriormente il quadro, si registrano differenze significative tra i diversi livelli di autorità locali in seno a singoli Stati e differenze nella loro situazione in Stati membri che rientrano nella stessa categoria.

Da un lato le autorità locali, in Stati unitari centralizzati come la Romania o l'Irlanda, godono di un'autonomia relativamente limitata - anche in settori politici in cui hanno notevoli responsabilità. In Stati federali come il Belgio o la Germania, le competenze delle autorità locali e regionali sono definite dalla legge, anche di livello costituzionale. Le autorità locali hanno status e competenze diverse, come chiaramente illustrato ad esempio da un land o una municipalità distrettuale in Germania.

Tali differenze derivano spesso da basi storiche e culturali. Per quanto riguarda la definizione degli approcci delle autorità locali, siffatte basi svolgono un ruolo tanto importante quanto il loro status giuridico o costituzionale. I limiti formali delle autorità locali sono stati spesso superati da sviluppi economici e sociali quali l'espansione disordinata delle città verso territori o province limitrofi e il cambiamento dei modelli di migrazione o pendolarismo. Realtà analoghe, sebbene più complesse, possono essere osservate in regioni di frontiera dove i poli di attrazione economica e i modelli di insediamento superano le frontiere nazionali e interessano le autorità locali di Stati membri con diverse strutture di *governance*.

Anche per i livelli di autonomia finanziaria si registrano forti differenze tra le autorità locali. Alcune dipendono essenzialmente dai finanziamenti nazionali, mentre altre sono relativamente libere di fissare e riscuotere le loro imposte e anche di emanare i loro titoli per raccogliere fondi. La maggior parte dipende da un qualche livello di finanziamento nazionale e vi possono essere differenze significative anche in seno agli Stati membri e tra gli stessi. Taluni possono contare su un sistema trasparente ufficialmente stabilito, spesso basato su un importo pro capite. In altri, i finanziamenti devono essere negoziati a livello politico su base caso per caso. Esiste la tendenza a invitare le autorità locali a presentare offerte pubbliche competitive per il finanziamento di progetti e capitali. Questa prassi è prevalente in Italia e nel Regno Unito.

Le autorità locali sono responsabili, in varia misura, per la prestazione - se non sempre per la progettazione - di un'ampia gamma di politiche e servizi. Tale responsabilità comprende tra l'altro la pianificazione territoriale e delle opere, gli alloggi, l'istruzione, l'ambiente, i trasporti (costruzione e gestione), la sicurezza, il benessere sociale, la salute e l'occupazione. Quasi tutti i summenzionati settori hanno un'incidenza sulle disparità locali.

Le autorità locali hanno altresì un ruolo importante da svolgere nell'attuazione di importanti strategie europee quali quelle di Lisbona e di Göteborg, il Piano d'azione per l'ambiente, la Carta di Lipsia e l'Agenda sociale, per menzionarne solo alcune.

L'introduzione della *governance* a vari livelli ha comportato una crescente necessità di meccanismi e piattaforme di coordinamento. Questi ultimi possono funzionare su base settoriale come i trasporti, ma l'esperienza europea facilita altresì l'emergere di un approccio territoriale.

Il documento "Agenda territoriale" della riunione ministeriale informale di Lipsia del 2006 ha sottolineato la necessità di un coordinamento territoriale e di approcci al riguardo. Il documento conteneva altresì argomentazioni a favore di nuove forme di *governance* territoriale. Le Euroregioni rappresentano un modello ben stabilito e il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) rappresenta uno strumento giuridico flessibile di cooperazione tra i diversi livelli di governo, le agenzie pubbliche e gli operatori privati al di là delle frontiere nazionali. Siffatti gruppi territoriali possono essere incentrati su progetti, nonché combinare e conciliare differenti territori ufficiali.

Le autorità locali si ritrovano spesso a dover affrontare le disparità sociali causate da sviluppi o politiche sui quali non hanno alcun controllo o esercitano una scarsa influenza. I cambiamenti economici globali possono condurre al declino o al crollo delle industrie tradizionali. Una città o regione che dipenda pesantemente da un'industria in declino, come la metallurgica o la cantieristica, può ritrovarsi improvvisamente a far fronte ad imponenti bisogni di natura sociale, territoriale e di sviluppo, in quanto viene meno la sua base fiscale. Lo studio del caso della città polacca di Elblag fornisce un esempio di questo tipo.

Lo studio del caso Marinha Grande descrive una città portoghese dove le industrie tradizionali (vetro e plastica) assorbono oltre il 60% dei posti di lavoro e dove il Consiglio comunale è stato determinante nella definizione di un patto territoriale per l'occupazione (PTO) che coinvolge le parti sociali e altri operatori in uno sforzo proattivo volto a diversificare l'economia della città.

In taluni paesi si è registrata una forte tendenza delle persone, soprattutto di quelle con redditi più elevati, ad abbandonare le città per trasferirsi nei sobborghi, che sembrano offrire standard di edilizia più elevati (case individuali piuttosto che appartamenti in edifici multipiano) e una migliore qualità di vita. Questa tendenza è illustrata nello studio dei casi di Budapest e Vienna. In altri paesi, come la Francia, le zone residenziali più appetibili si trovano tradizionalmente nella città vera e propria mentre la periferia (*banlieu*) è riservata all'edilizia sociale.

Negli ultimi anni si è altresì manifestata una diversa tendenza che vede le persone abbandonare le città non per la periferia immediata, ma per città e villaggi ubicati a una certa distanza nelle zone rurali limitrofe. Negli Stati Uniti siffatti sviluppi edilizi sono stati denominati "exurbs". In Europa tali sviluppi mettono in discussione le definizioni tradizionali di zone "urbane" e "rurali".

I modelli migratori tra le città, dove vive il 74% di cittadini UE, e la periferia o le zone rurali limitrofe hanno un'incidenza sui prezzi dei terreni e delle case, sulle basi fiscali locali e sui servizi. Siffatte scelte dello stile di vita comportano di solito un incremento dell'uso di auto private rispetto ai trasporti pubblici, con tutte le questioni di sostenibilità che ne derivano.

Forze del mercato incontrollate tendono a spingere le persone con redditi bassi in zone con alloggi a basso costo e spesso di basso livello. Le politiche e gli interventi locali possono rafforzare le tendenze del mercato o equilibrarle per assicurare un mix sociale stabile, evitando nel contempo la creazione di fasce svantaggiate di popolazione nei centri urbani.

I nuovi Stati membri dell'Europa centrale e orientale hanno ereditato un patrimonio edilizio composto in ampia misura di grandi complessi abitativi che naturalmente, sotto il governo comunista, erano di proprietà pubblica. Lo studio del complesso abitativo Havanna a Budapest illustra come le autorità locali stanno procedendo alla privatizzazione degli edifici pur mantenendo il tessuto sociale delle loro comunità.

L'immigrazione da altri Stati membri, o da paesi extracomunitari, comporta nuovi oneri sui servizi locali, compresi gli alloggi, l'istruzione e l'occupazione. Lo studio del piano strategico della città di Leicester illustra come un consorzio locale finanziato da fondi comunali, nazionali e comunitari cerchi di far fronte ad una realtà in cui circa il 40% dei residenti è costituito da appartenenti a minoranze etniche.

L'immigrazione pone sfide particolari alle società più abituate all'emigrazione. Lo studio della politica della diversità di Turku mostra come detta città finlandese stia cercando di adeguarsi proprio a questa nuova situazione. La città di Turku si è adoperata in modo speciale per fornire possibilità di occupazione e formazione al 4.4% della sua popolazione costituito da migranti, molti con lo status di rifugiati.

La struttura, le tradizioni e le risorse delle autorità locali condizionano ovviamente la loro capacità di mettere a punto politiche volte a far fronte alle disparità e a controbilanciarle. Tutte le autorità locali, indipendentemente dal loro status, dispongono effettivamente di conoscenze e contatti reali a livello locale e devono quotidianamente far fronte alle loro realtà locali. Ciò consente loro di definire approcci e strategie integrati in settori come gli alloggi, l'assistenza sanitaria, l'istruzione e l'occupazione. Talune autorità locali dovranno probabilmente sviluppare la loro capacità di ottenere finanziamenti nazionali e comunitari per l'attuazione di siffatti approcci.

Le disparità sociali a livello locale costituiscono fenomeni con molte sfaccettature e si sono dimostrate parimenti resistenti ad approcci settoriali limitati dall'alto in basso e a isolate misure locali - la costruzione di nuovi alloggi non elimina di per sé gli svantaggi sociali in una zona specifica. Le azioni coordinate che coinvolgono le parti sociali, la società civile locale, le autorità locali e i vari rami del governo nazionale si sono rivelate indispensabili. Le autorità locali possono contribuire in modo speciale a combinare tutti questi approcci e attori.

Il miglioramento delle capacità, l'offerta di formazione, la combinazione di servizi e risorse locali per l'istruzione con gli obiettivi di sviluppo economico costituiscono la parte fondamentale di qualsiasi approccio strategico locale. Le autorità locali si trovano ancora una volta in una buona posizione per riunire le diverse parti interessate.

L'individuazione delle risorse locali dell'area e la loro commercializzazione costituisce un fattore fondamentale per attirare capitali e risorse umane. Le autorità locali conoscono perfettamente gran parte di detta realtà locale e di solito hanno un quadro relativamente accurato delle carenze locali. È necessario che le autorità locali abbiano accesso a finanziamenti nazionali e/o UE per poter effettuare alcuni degli investimenti che siffatte analisi e sforzi richiedono.

È necessario individuare, registrare e condividere le conoscenze ed esperienze locali. Siffatta condivisione può comportare la raccolta da parte delle autorità locali delle esperienze di migliori prassi, come indicato nello studio su Elblag (le autorità locali svedesi e britanniche sono state in grado di offrire orientamenti alle autorità della città).

È altresì necessario un chiaro meccanismo operativo in base al quale le esperienze locali possano essere efficacemente trasmesse ai sistemi di elaborazione politica nazionali ed europei. La valutazione delle politiche deve altresì alimentare con informazioni di ritorno il processo di creazione delle conoscenze locali. Il ciclo esemplare dalla definizione delle

politiche all'attuazione e all'apprendimento è pilotato in tutte le politiche territoriali dell'UE che richiedono la partecipazione dei pertinenti attori locali.

Il presente studio non può fornire una visione esaustiva delle azioni e dei problemi di tutte le autorità locali a livello dell'UE. Ciò che rivela è il modo in cui le diverse autorità hanno individuato i problemi locali, reali o potenziali, nonché gli approcci che hanno utilizzato o stanno mettendo a punto per affrontare le disparità locali.

La *governance* inclusiva multilivello costituisce sia una necessità sia, sempre di più, una realtà. Deve essere studiata, registrata e agevolata come parte fondamentale del processo per raggiungere uno sviluppo socioeconomico sostenibile.

Raccomandazioni chiave

- (1) Le soluzioni di *governance* multilivello possono aiutare a compensare la mancanza di competenza delle autorità locali in vari settori e devono essere pertanto ulteriormente promosse a livello UE. Devono essere sviluppati per il livello locale modelli e strumenti applicabili per la *governance* multilivello.
- (2) Dovrebbero essere incoraggiati approcci territoriali anche in ambiti diversi dal FESR, al fine di creare ulteriori "punti di accesso" per le autorità locali.
- (3) Gli alloggi e l'occupazione rappresentano due settori in cui le autorità locali più piccole hanno la tendenza a risentire maggiormente della mancanza di competenze adeguate per lottare contro le disparità. In tali settori occorre sviluppare ulteriormente la funzione catalizzatrice dell'UE (promozione di progetti, ricerca e azioni).
- (4) I programmi di finanziamento che consentono risposte "innovative" e "esplorative" ai problemi locali in rapido mutamento sono fondamentali per le autorità piccole e medie e devono essere ulteriormente sviluppati.
- (5) La promozione e il sostegno dello scambio di conoscenze, in particolare su questioni locali, devono essere integrati nei pertinenti programmi dell'UE (ad esempio, mediante una maggiore considerazione nei programmi di cooperazione transnazionale).
- (6) La valutazione delle politiche locali deve alimentare il processo di creazione di conoscenze locali. Il ciclo esemplare dallo sviluppo della politica all'attuazione e all'apprendimento è pilotato in tutte le politiche territoriali dell'UE che richiedono la partecipazione di attori locali.
- (7) Il know-how sulle questioni locali deve essere accumulato progressivamente anche in seno alle amministrazioni locali, che tendono spesso ad essere gravate da questioni "di attuazione amministrativa" e dal tempestivo assorbimento delle risorse.
- (8) Le attività promosse da gruppi di attori locali (per esempio, i gruppi d'azione locali) comportano un'elevata visibilità e la padronanza dei risultati. Dovrebbero essere ulteriormente diffuse le strategie che promuovono l'individuazione autoresponsabile dei bisogni locali, la preparazione di strategie locali e l'attuazione (p.e. tramite sovvenzioni globali).
- (9) Al fine di rafforzare le possibilità delle autorità locali nell'ambito di programmi di finanziamento concorrenziali, devono essere promossi i programmi per lo sviluppo delle capacità (anche a livello UE).

- (10)** In relazione all'onere amministrativo relativo alla gestione di progetti UE, devono essere riesaminate le considerazioni riguardanti la proporzionalità dei requisiti, in particolare tenendo conto delle autorità locali piccole e medie.
- (11)** Le autorità locali dovrebbero essere coinvolte maggiormente nella definizione delle politiche (a livello regionale, nazionale e comunitario) al fine di assicurare la ripartizione delle azioni a livello locale e la "traduzione" delle strategie UE per le parti interessate a livello locale.
- (12)** Lo sviluppo e l'attuazione delle principali strategie dell'UE (Lisbona, Göteborg, ecc.) nonché l'informazione in merito devono tener conto del contributo locale e renderlo visibile, al fine di rafforzare l'impegno degli attori locali.