

PARERI

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

514^a SESSIONE PLENARIA DEL CESE DEI GIORNI 17 E 18 FEBBRAIO 2016

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il futuro dell'agenda urbana dell'UE dal punto di vista della società civile»

(parere esplorativo richiesto dalla presidenza neerlandese dell'UE)

(2016/C 133/02)

Relatore: Roman HAKEN

Il 28 agosto 2015 il ministro neerlandese dell'Interno e delle relazioni all'interno del Regno, Plasterk, ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo, a nome della presidenza neerlandese del Consiglio dell'Unione europea, di elaborare un parere esplorativo sul tema:

Il futuro dell'agenda urbana dell'UE dal punto di vista della società civile.

(parere esplorativo richiesto dalla presidenza neerlandese dell'UE)

La sezione specializzata unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 26 gennaio 2016.

Nella sua 514a sessione plenaria, dei giorni 17 e 18 febbraio 2016 (seduta del 17 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 214 voti favorevoli e 1 voto contrario.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. L'agenda urbana dell'UE⁽¹⁾ (in appresso «Agenda») avrà un influsso diretto sulla vita di quell'80 % dei cittadini europei che, nel 2050, abiterà in città e centri urbani. Per formulare le disposizioni più efficaci possibile e garantire che esse vengano accettate dai cittadini, è importante fare in modo che le organizzazioni della società civile (OSC) partecipino su un piano di parità ai dibattiti sull'Agenda e alla sua attuazione. L'iniziativa della presidenza neerlandese, per la prima volta nella storia dell'UE, pone le città al centro dei dibattiti sullo sviluppo. Il CESE invita il Consiglio a riconoscere il livello comunale, in tutta la sua diversità, come un valido partner nel processo di integrazione europea.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/policy/themes/urban-development/agenda

1.2. Il CESE ritiene che lavorare in partenariato rappresenti un modo efficace per affrontare queste tematiche, ampie e complesse. Il CESE pertanto attribuisce un grande valore al principio di partenariato, che viene infine applicato nel corso dell'elaborazione e dell'attuazione del periodo di programmazione 2014-2020 ⁽²⁾.

1.3. Il partenariato — sia verticale che orizzontale — è un principio essenziale per garantire servizi pubblici moderni. Come ulteriore esempio di tale cooperazione il CESE suggerisce di prendere in considerazione i partenariati pubblico-privato (PPP), in quanto modelli di finanziamento di progetti urbani, nonché i diversi modelli di impresa sociale e anche i programmi europei basati sul partenariato, come Equal ⁽³⁾. Spetta alle amministrazioni pubbliche a vari livelli, in particolare alle città, riunire i partner pertinenti nel quadro di progetti comuni e utilizzare i finanziamenti in modo efficace.

1.4. Una delle sfide che l'Agenda dovrà affrontare risiede nel modo di realizzare le strategie sviluppate nel quadro di partenariati tematici. È essenziale adottare l'approccio dal basso verso l'alto nella creazione dei partenariati come pure nello sviluppo e attuazione delle strategie. Il CESE sostiene pertanto l'approccio dal basso verso l'alto, che non equivale a un approccio basato su gruppi di esperti. È importante chiarire secondo quali modalità le OSC collaboreranno con le rispettive parti interessate: relazioni, consultazioni ecc.

1.5. Nella messa a punto della nuova Agenda i partenariati orizzontali rivestono la stessa importanza dei partenariati verticali (tematici), i quali opereranno principalmente a livello locale nelle città e sono importanti non solo per la riflessione strategica, ma soprattutto per garantire l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione. Le strategie locali messe a punto da partenariati locali con una buona conoscenza della situazione sul terreno rappresentano il modo migliore di tenere conto delle raccomandazioni dell'Unione europea e attuarle in modo efficace. Uno degli strumenti che il CESE raccomanda a tal fine è il CLLD ⁽⁴⁾.

1.6. Per garantire un'attuazione efficace della nuova Agenda, è necessario:

- a) prendere in considerazione le esigenze fondamentali dei partner coinvolti e prestare attenzione alla creazione di capacità (in particolare per i partenariati urbani orizzontali). A tale proposito il CESE raccomanda di ricorrere alle risorse per l'«assistenza tecnica» messe a disposizione dai fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE);
- b) predisporre delle raccomandazioni metodologiche sui principi dei partenariati urbani responsabili. È importante disporre di un metodo di monitoraggio e valutazione dell'Agenda, che comprenda indicatori in grado di misurare i cambiamenti realizzati. Occorre coinvolgere i partner, comprese le OSC, nelle attività di valutazione e monitoraggio.

1.7. Il CESE vorrebbe che venisse chiarito il modo in cui i partenariati tematici si occuperanno dei temi e delle sfide dello sviluppo urbano. I partenariati orizzontali dovrebbero essere destinati ad attuare misure specifiche in determinate aree urbane. È quindi necessario garantire la condivisione delle buone pratiche tramite eventi specifici. È essenziale che tutte le regioni dell'UE siano ugualmente coinvolte (in particolare nell'Europa meridionale e orientale). L'Agenda dovrà riconoscere i rapporti tra le città e le zone periurbane adiacenti/circostanti che contribuiscono alla qualità della vita urbana. L'Agenda non deve contrastare o limitare lo sviluppo delle zone rurali.

⁽²⁾ Cfr. i lavori in materia del CESE, del Consiglio europeo, della Commissione europea, del Parlamento europeo e del Comitato delle regioni:

Come favorire partenariati efficaci nella gestione dei programmi della politica di coesione sulla base delle buone prassi del ciclo 2007-2013 (GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 1).

Il principio di partenariato nell'attuazione dei fondi del quadro strategico comune — elementi di un codice di condotta europeo sul partenariato (GU C 44 del 15.2.2013, pag. 23).

Lo sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) come strumento della politica di coesione 2014-2020 per lo sviluppo locale, rurale, urbano e periurbano (GU C 230 del 14.7.2015, pag. 1).

Rafforzare i processi partecipativi e il coinvolgimento degli enti locali, delle ONG e delle parti sociali nell'attuazione della strategia Europa 2020 (GU C 299 del 4.10.2012, pag. 1).

Valutazione delle consultazioni dei soggetti interessati da parte della Commissione europea (GU C 383 del 17.11.2015, pag. 57).

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0218+0+DOC+PDF+V0//IT>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52013R6902>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:c10237>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32013R1303>, articolo 5, paragrafo 3, in merito al codice europeo di condotta sul partenariato.

⁽³⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:c10237>.

⁽⁴⁾ *Lo sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) come strumento della politica di coesione 2014-2020 per lo sviluppo locale, rurale, urbano e periurbano* (GU C 230 del 14.7.2015, pag. 1).

1.8. Vari temi sono interconnessi e, in una certa misura, si sovrappongono. L'attuazione delle misure individuate per affrontare un tema influirà su una o più altre tematiche. Occorre assicurare che le misure adottate per migliorare la situazione in un settore non abbiano un effetto negativo in altri ambiti. Ciò non riguarda soltanto l'UE, ma anche il livello nazionale.

1.9. Il CESE propone di inserire la partecipazione delle comunità urbane e dei cittadini come nuovo tema dell'Agenda. Le città hanno bisogno di un meccanismo efficace per dare più potere ai cittadini e ai gruppi di cittadini, in modo che possano diventare partner effettivi e solidi nei dibattiti e nella realizzazione delle priorità di sviluppo per le loro città, come pure nell'attuazione dell'Agenda. Solo una comunità forte, sicura di sé e con un elevato capitale sociale potrà affrontare le sfide che si profilano all'orizzonte. Il CESE è disposto a dare il proprio contributo per elaborare tale idea.

1.10. Si dovrebbero includere anche elementi come quelli indicati nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, che stabilisce 17 obiettivi di sviluppo sostenibile, e in particolare l'obiettivo 11: «Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili». Il CESE ha adottato una posizione al riguardo nel settembre 2015 ⁽⁵⁾. L'UE non dispone delle stesse competenze in tutti i settori di intervento, e i poteri ad essa conferiti in particolare in relazione alle questioni sociali non appaiono sufficienti. È discutibile se l'UE possa influenzare lo sviluppo urbano nel settore sociale o valutare adeguatamente l'impatto sociale delle misure attuate in altri settori di intervento. Se gli impatti ambientali possono essere individuati attraverso la procedura di VIA, la valutazione dell'impatto sociale è ancora carente.

1.11. Il CESE è interessato a diventare un membro a pieno titolo del gruppo direttivo dell'Agenda e a partecipare ai partenariati avviati in tale ambito. Il CESE rappresenta le OSC di tutti gli Stati membri: si tratta di organizzazioni rispettate e competenti, in grado di contribuire allo sviluppo urbano.

2. Il partenariato come principio dell'Agenda urbana dell'UE e il coinvolgimento del CESE nell'Agenda

2.1. L'Agenda propone di creare partenariati composti da circa 15 membri, 11 dei quali saranno rappresentanti della pubblica amministrazione (città, Stati membri, Commissione europea). Tra gli altri membri potrebbero figurare rappresentanti delle autorità di gestione dei fondi SIE, esperti e ONG. Il CESE si rammarica che l'invito a formulare osservazioni in materia gli sia stato rivolto soltanto dopo che alcuni dei partenariati erano già stati creati.

2.2. Il CESE suggerisce di adottare una rappresentanza più equilibrata nei partenariati. Un valido esempio di equa rappresentanza è costituito dal programma Leader, nel cui ambito un partenariato non può comprendere più del 50 % di membri provenienti dalla pubblica amministrazione. Il CESE raccomanda un coinvolgimento molto più ampio dei gruppi destinatari (abitanti delle zone urbane). È importante che i residenti in quanto tali abbiano più voce in capitolo sul futuro delle città. La maggior parte delle aree tematiche individuate non può essere affrontata senza l'impegno delle ONG, delle parti sociali e delle imprese. Tutti gli esempi positivi in Europa hanno dimostrato di essere dovuti, in gran parte, all'impegno di forze non appartenenti alla pubblica amministrazione e ad un'efficace cooperazione pubblico-privato.

2.3. Mentre tutti i temi prioritari dell'Agenda sono pertinenti per le OSC, essi vanno al di là delle funzioni svolte tradizionalmente dalla società civile. Le ONG, le imprese sociali e le cooperative stanno sviluppando sempre di più le loro capacità o elaborando nuovi modelli economici od organizzativi per fornire servizi di interesse pubblico. È necessario che le autorità pubbliche siano in grado di vedere se stesse dal punto di vista dei gruppi e delle organizzazioni che operano nelle aree urbane. Il CESE suggerisce che il coinvolgimento di reti nazionali o regionali oppure di organizzazioni locali con una grande esperienza su un determinato tema sarebbe altrettanto utile quanto la creazione di reti europee.

2.4. Il CESE non dispone di informazioni circa il modo in cui le OSC pertinenti saranno individuate e/o selezionate. Esso mette a disposizione la propria capacità e conoscenza della società civile organizzata per la scelta dei rappresentanti delle ONG e delle parti sociali da includere nei partenariati tematici.

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.press-releases.37475>

3. Raccomandazioni per le attività dei partenariati e il processo di partecipazione dell'Agenda

3.1. Ogni cittadino dell'UE ha il diritto di conoscere, capire e anche influenzare le politiche dell'UE. Il CESE sottolinea che un partenariato non dovrebbe diventare un circolo ristretto. Il modo in cui i partenariati comunicano con il mondo esterno è molto importante. Un'amministrazione pubblica aperta, che comunica con il pubblico e con le organizzazioni che rappresentano gli interessi dei cittadini, dovrebbe essere un elemento chiave dello sviluppo urbano. Dato che non è possibile conseguire gli obiettivi strategici senza il sostegno degli abitanti del luogo e delle OSC, è importante garantire la trasparenza e la partecipazione effettiva delle parti interessate alla preparazione e attuazione dell'Agenda. Coinvolgere le persone che lo desiderano è il modo migliore per assicurarsi il loro sostegno ai risultati. Il CESE propone di lanciare un invito alle organizzazioni che potrebbero voler condividere le loro esperienze e idee sui temi dell'Agenda e partecipare ad alcune delle riunioni dei partenariati.

3.2. I partenariati devono avvalersi di una serie di strumenti di comunicazione e partecipazione per condividere, comunicare e consultare. Non è possibile coinvolgere e consultare efficacemente i cittadini tramite un unico strumento. È necessaria una combinazione di metodi che sia in grado di rivolgersi a vari tipi di soggetti, fornire diversi tipi di contributi e consentire diversi livelli di partecipazione. I partenariati dovrebbero ricorrere a tecniche attuali quali i media sociali, nonché ad indagini, seminari, gruppi di riflessione ecc., in modo da ottenere riscontri sulle loro attività. Il CESE raccomanda di prevedere una partecipazione supplementare (più ampia) del pubblico quando vengono affrontate questioni specifiche per le quali vi è l'esigenza chiara di tenere un dibattito pubblico più esteso nonché di dare un riscontro ai cittadini.

3.3. I partenariati dovrebbero organizzare visite in loco e incontri con varie parti interessate al di là della cerchia ristretta del partenariato. Incontrare iniziative civili sul terreno e acquisire una conoscenza dei loro limiti e della loro cooperazione con le amministrazioni pubbliche può influenzare in modo significativo il dibattito nel quadro del partenariato. Se l'Agenda non si basa sulle pratiche esistenti, le politiche che ne derivano rischiano di trascurare le conoscenze disponibili.

3.4. I piani d'azione dovrebbero essere oggetto di una consultazione aperta online. Ciò assicurerebbe che tutte le parti interessate possano contribuire al loro contenuto e che si tenga conto di tutti gli interessi in gioco.

4. Pilastri prioritari per partenariati tematici

4.1. Città inclusive

4.1.1. **Posti di lavoro e competenze nell'economia locale** — le OSC svolgono una serie di funzioni, ad esempio come datori di lavoro, insegnanti o formatori — che sono importanti per la creazione di nuovi posti di lavoro. Il CESE raccomanda di consultare organizzazioni, come Eurochambres, che rappresentano le PMI, i centri per l'impiego e gli istituti di istruzione e formazione. L'Agenda deve trattare le modalità con cui le città effettueranno un'analisi delle esigenze di competenze nel loro territorio. Le OSC devono essere informate in merito a tali esigenze, e va lanciata una cooperazione intesa a promuovere l'istruzione, l'apprendimento permanente e la formazione che forniranno le competenze mancanti nel mercato del lavoro.

4.1.2. **Povertà urbana** — sono le OSC che attuano la maggior parte dei programmi volti a prevenire e combattere la povertà urbana nelle città. Il CESE raccomanda di coinvolgere organizzazioni quali la rete europea contro la povertà. A questo proposito, il CESE è anche consapevole dell'importanza di aspetti quali: a) periferie ed emarginazione, b) ghetti, c) quartieri svantaggiati, d) bambini affidati ad istituti e transizione da servizi di tipo istituzionale a servizi basati sulla famiglia e sulla comunità, e) invecchiamento della popolazione e vulnerabilità degli anziani.

4.1.3. **Alloggi** — al fine di garantire alloggi sostenibili e di qualità come previsto dalla Carta delle Nazioni Unite sull'edilizia sostenibile, le OSC svolgono un ruolo importante nel rappresentare e collaborare con entrambe le parti: proprietari e utenti. Il CESE raccomanda di rivolgersi a organizzazioni quali l'Unione internazionale degli inquilini, alle associazioni dei proprietari di case e appartamenti, alle cooperative edili, ad architetti o urbanisti. Questo tema solleva questioni importanti in materia di: a) pianificazione urbana, b) alloggi sociali e c) spostamento dei cittadini nelle aree periurbane alla ricerca di alloggi migliori.

4.1.4. **Inclusione dei migranti e dei rifugiati** — occorre affrontare non soltanto le questioni a breve termine (sopperire alle esigenze di base), ma anche — una volta che i migranti si saranno stabiliti — permettere la loro integrazione nella società europea: aiutarli a seguire un percorso di istruzione, a trovare un lavoro ecc., condividere con loro i valori e le tradizioni dell'UE nonché fare rientrare tali valori e tradizioni nelle loro vite pur rispettando la loro cultura di origine. OSC come le chiese, le organizzazioni sociali, gli organismi di istruzione e formazione, i gruppi di bambini e di genitori ecc. svolgono una funzione cruciale accanto alle autorità pubbliche. Il CESE raccomanda di consultare, tra gli altri, Solidar o Lumos. Andrebbero affrontate questioni come quella dei minori non accompagnati — un gruppo particolarmente vulnerabile che richiede un'attenzione speciale.

4.1.5. **Uso sostenibile del territorio e soluzioni fondate sulla natura** — l'obiettivo dell'Agenda è strettamente correlato a una modifica degli atteggiamenti e degli stili di vita delle persone. Garantire che i cambiamenti nelle città rispettino l'ambiente è un settore in cui è fondamentale il coinvolgimento di OSC come i rappresentanti dei proprietari di terreni, le associazioni di PMI e le organizzazioni di comunità che ispirano i movimenti di riqualificazione dei quartieri. Il CESE raccomanda di coinvolgere, ad esempio, associazioni quali, Amici della terra Europa o Elard. Il CESE reputa importanti i seguenti aspetti: a) pianificazione territoriale (verticale) e b) problemi delle aree suburbane fornitrici di prodotti (alimenti, acqua pulita) ma anche di servizi ecosistemici essenziali che migliorano la qualità della vita degli abitanti delle città.

4.2. Economia urbana

4.2.1. **Economia circolare** — per un'economia circolare efficace è importante cambiare il modo in cui le persone considerano i rifiuti e presentarli invece come una risorsa potenziale. Le attività di istruzione e informazione condotte dalle organizzazioni ambientaliste e dagli istituti di istruzione rivestono grande importanza. I centri di ricerca e innovazione, insieme con le imprese specializzate e le associazioni di PMI che operano in questo settore, saranno attori principali della ricerca e dell'attuazione di nuovi approcci nelle città. Il CESE raccomanda di invitare, ad esempio, la rete REVES a tenere dibattiti.

4.3. Città verdi

4.3.1. **Adattamento ai cambiamenti climatici** — un ruolo essenziale spetta alle imprese ad alta tecnologia, agli istituti di ricerca e alle università. È necessario anche istruire e informare i semplici cittadini per facilitare il loro coinvolgimento e l'accettazione delle disposizioni in materia. Il CESE suggerisce di consultare, ad esempio, Green 10.

4.3.2. **Transizione energetica** — i cambiamenti strutturali nei sistemi energetici, come un passaggio sostanziale alle energie rinnovabili e una maggiore efficienza energetica, possono essere realizzati solo con il pieno coinvolgimento di partner provenienti da imprese del settore e con il sostegno dei cittadini. Greenpeace, ad esempio, è un'organizzazione attiva in questo settore.

4.3.3. **Mobilità urbana** — la mobilità urbana sostenibile è un ambito in cui si può fare poco se i cittadini stessi non sono disposti a modificare le loro abitudini in fatto di mobilità. Per questo il CESE suggerisce di coinvolgere organizzazioni come il CEEP (Centro europeo dei datori di lavoro e delle imprese che forniscono servizi pubblici), BusinessEurope, l'ETF (Federazione europea dei lavoratori dei trasporti), Polis (rete di città e regioni europee che sviluppano tecnologie e politiche innovative per il trasporto locale), la Federazione europea dei ciclisti e l'IPR di Praga (Istituto di pianificazione e sviluppo). Riteniamo inoltre che in quest'ambito sia importante prevedere approcci integrati, come i piani di mobilità urbana sostenibile (SUMP), e pertanto consideriamo la mobilità urbana come un fattore di sviluppo economico, miglioramento delle condizioni ambientali e transizione energetica nelle città. Il CESE sottolinea l'importanza di strumenti specifici di finanziamento dell'UE per la mobilità urbana, settore che necessita di investimenti ad alta intensità di capitale.

4.3.4. **Qualità dell'aria** — è essenziale la cooperazione di imprese, organizzazioni sanitarie, ONG ambientali, università e istituti di ricerca ecc. I partenariati dovrebbero coinvolgere organizzazioni quali la rete CAN (*Climate Action Network Europe*).

4.4. Città intelligenti

4.4.1. **Transizione digitale** — la digitalizzazione della società rappresenta un cambiamento di paradigma. L'obiettivo è fornire servizi migliori ai cittadini e creare opportunità imprenditoriali. Un esempio significativo in materia di città intelligenti è l'approccio della tripla e quadrupla elica, che riuniscono in progetti comuni le parti interessate nella gestione delle città, gli istituti di istruzione superiore, le imprese e la società civile. Tale modello dovrebbe essere diffuso in Europa. In questo capitolo riteniamo pertinenti i seguenti aspetti: a) pianificazione urbana prevedibile in ogni comune e b) uso delle reti sociali e di Internet per la comunicazione tra comuni e cittadini. I partenariati dovrebbero coinvolgere anche organizzazioni come *Transparency International*.

4.5. Appalti pubblici innovativi e responsabili

4.5.1. Le città hanno un considerevole potenziale ai fini dell'attuazione di approcci innovativi: esse possono fungere da precursori, e non soltanto nel campo degli appalti pubblici. Tuttavia, è importante collaborare con i centri di sostegno e innovazione aziendale, nonché con OSC dell'UE come CEE Bankwatch Network. In questo ambito il CESE sottolinea l'importanza di: a) ricorrere agli appalti pubblici per contribuire all'economia sociale locale e b) adottare metodi specifici per motivare le città ad optare per appalti pubblici innovativi invece che per le soluzioni meno costose.

4.6. Le città fanno parte di sistemi complessi, in cui una zona periurbana più ampia fornisce sostegno e risorse essenziali che consentono ai centri urbani di funzionare e di avere successo. Occorre coinvolgere partner provenienti dalle aree circostanti le città, compresi i gruppi di azione locale, in modo da fornire un valido collegamento tra zone urbane e rurali, in particolare per quanto riguarda gli auspicabili partenariati rurale/urbano. Al momento di pianificare il loro sviluppo, le città devono tenere conto delle strategie esistenti, quali le strategie macroregionali e le pertinenti strategie di sviluppo microregionale.

Bruxelles, 17 febbraio 2016

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS
