



COMMISSIONE EUROPEA
DIREZIONE GENERALE
POLITICA REGIONALE

NOTA DI ORIENTAMENTO SULLA REALIZZAZIONE DI INTERVENTI ABITATIVI INTEGRATI IN AMBITO FESR A FAVORE DI COMUNITA' MARGINALIZZATE

TRADUZIONE NON UFFICIALE A CURA DI FORMEZPA

DISCLAIMER:

"Si tratta di un documento di lavoro preparato dai servizi della Commissione. Basandosi sulla legislazione vigente nell'Unione Europea, fornisce una guida tecnica a beneficio di istituzioni pubbliche, professionisti, beneficiari reali o potenziali ed altri enti coinvolti nelle fasi di monitoraggio, controllo ed implementazione della Politica di Coesione su come interpretare ed attuare le regole dell'UE in questo ambito. L'obiettivo di questo documento è quello di fornire i chiarimenti e le interpretazioni dei servizi della Commissione in merito alle regole summenzionate, al fine di facilitare l'implementazione dei programmi operativi ed incoraggiare le buone pratiche. Tuttavia, questa nota di orientamento è senz'altro soggetta all'interpretazione della Corte di Giustizia e della Corte generale ed alle decisioni della Commissione."

1. IL CONTESTO

L'obiettivo di questa nota è quello di supportare le autorità nazionali, gli enti attuatori, i promotori di progetti ed i beneficiari nella predisposizione di interventi abitativi integrati a favore di comunità marginalizzate, incluse le comunità Rom marginalizzate, così come previsto nel Regolamento (CE) No 1080/2006 (Regolamento FESR), così come emendato dal Regolamento (UE) No 437/2010¹, nell'articolo 47 del Regolamento (CE) No 1828/2006 (il Regolamento di attuazione), così come emendato dal Regolamento (UE) No 832/2010².

La presente nota di orientamento chiarisce questioni relative all'attuazione delle disposizioni normative adottate tramite gli emendamenti introdotti nei Regolamenti (UE) No 437/2010 e (UE) No 832/2010, con particolare attenzione ai nuovi elementi riguardanti la predisposizione di interventi abitativi integrati e al rispetto delle condizioni per la realizzazione degli stessi.

La Commissione incoraggia fortemente gli stakeholder nazionali, regionali e locali a far uso il più possibile delle disposizioni normative attuando interventi abitativi integrati a favore di comunità marginalizzate. Agli Stati membri viene raccomandato l'utilizzo di fondi UE nei programmi 2007 - 2013 per

(1) finanziare i costi di progetti pilota oppure

(2) sostenere lo sviluppo di progetti durante le fasi preliminari,

nella valutazione di possibili investimenti futuri su interventi abitativi su larga scala a favore di gruppi marginalizzati.

Qualora tali interventi non dovessero essere idonei nell'ambito dei documenti di programmazione esistenti, la Commissione si riserva di trattare in via prioritaria le richieste di modifica del programma.

Nel contesto della politica di Coesione dell'UE e, in particolare nell'ambito del FESR, l'ammissibilità degli interventi abitativi costituisce un'eccezione. Ciò è stato ribadito anche nella dichiarazione della Commissione e del Consiglio sul Regolamento (UE) n. 437/2010.

2. DISPOSIZIONI NORMATIVE

Nel contesto della programmazione del FESR e alla luce della natura eccezionale degli investimenti in interventi abitativi, i nuovi elementi principali e le condizioni da rispettare per l'attuazione di un intervento secondo l'articolo 7 (2) del FESR sono di seguito elencati.

L'articolo 16 del Regolamento (CE) No 1083/2006³ fornisce il quadro generale per gli interventi, mentre l'articolo 7(2) del Regolamento FESR e l'articolo 47 del Regolamento (CE) No 1828/2006 forniscono le basi legali e le condizioni specifiche.

Nuovi Elementi

¹ OJ L 132, 29.5.2010, p. 1.

² OJ L 248, 22.9.2010, p.1.

³ L'articolo 16 prevede che gli Stati membri debbano adottare misure appropriate per prevenire discriminazioni basate sul sesso, la razza oppure l'origine etnica, la religione o il credo, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale, nel corso dei diversi stadi di realizzazione tramite i Fondi e, in particolare, in merito all'accesso ad essi.

- a. Le nuove regole riguardano l'UE-27 (articolo 7(2)(b) del Regolamento FESR);
- b. Le nuove regole si applicano a favore delle comunità marginalizzate, ivi comprese le comunità Rom (articolo 7(2) (b) ed il quinto considerando del Regolamento FESR);
- c. Gli interventi possono avere luogo in aree urbane o rurali (articolo 7(2)(b) e terzo considerando del Regolamento FESR);
- d. Al fine di garantirne l'efficacia, gli investimenti sugli interventi abitativi devono essere impiegati come parte di un approccio integrato, p.es. essere realizzati insieme ad altri tipi di interventi, come quelli educativi, sanitari, d'inclusione sociale ed occupazionali (articolo 7(2)(b) del Regolamento FESR e articolo 47(2)(a) del Regolamento d'attuazione.

Condizioni

Le seguenti condizioni devono essere rispettate:

- a. La localizzazione fisica di questi interventi abitativi deve assicurare l'integrazione territoriale di queste comunità all'interno della società e non contribuire alla segregazione, all'isolamento e all'esclusione (articolo 47(2)(b) del Regolamento di attuazione);
- b. Il tipo di intervento deve riguardare la ristrutturazione e la sostituzione, e comprendere le abitazioni di nuova costruzione e l'edilizia sociale (articolo 7(2a) del Regolamento FESR);
- c. Le allocazioni per la spesa relativa agli interventi abitativi, deve riguardare o un massimo del 3% dell'allocazione FESR ai programmi operativi interessati, oppure il 2% dell'allocazione totale FESR (secondo subparagrafo dell'articolo 7(2) del Regolamento FESR);

I criteri per la definizione delle aree di intervento⁴ non trovano applicazione agli interventi a favore di comunità marginalizzate (articolo 7(2)(a) del Regolamento FESR e articolo 47(1) del Regolamento di attuazione).

Le disposizioni presenti nei Regolamenti non prevedono requisiti minimi relativi ad interventi associati che devono affiancare quelli abitativi e comporre un approccio integrato a favore di comunità marginalizzate con l'obiettivo della desegregazione, l'integrazione territoriale e l'inclusione. Gli interventi abitativi integrati devono mirare alla dimensione dell'integrazione territoriale e alle misure di accompagnamento in almeno una o più (e idealmente a tutte) aree alle quali si fa riferimento nel Regolamento FESR.

3. ORIENTAMENTI PER UN'ATTUAZIONE EFFICACE

I Fondi Strutturali – FSE e FESR – ed il FEASR, contribuiscono, tramite un vasto numero di interventi, alla condizione di comunità sostenibili ed inclusive.

Il FESR è in grado di sostenere prioritariamente l'inclusione socio-economica tramite interventi abitativi, infrastrutturali per l'assistenza all'infanzia, strutture sanitarie, infrastrutture per istruzione e formazione; creazione di occupazione e misure per l'imprenditorialità; e rinnovamento urbano⁵.

⁴ Relativamente agli interventi abitativi nell'UE – 12 tramite un piano di sviluppo integrato urbano per aree soggette o a rischio di degrado fisico ed esclusione sociale.

⁵ In questo periodo gli strumenti di finanziamento JESSICA possono anch'essi essere potenzialmente impiegati per interventi abitativi a favore di gruppi marginalizzati.

E' importante che questi interventi, per essere efficaci, siano complementari ad altri interventi settoriali, tra i quali l'educazione, la salute, l'inclusione sociale e l'occupazione e spesso anche a quelli relativi alla formazione, l'imprenditorialità, il *capacity building*, la sicurezza e le pari opportunità, qualora finanziati da FSE, FEASR od altri sistemi nazionali, regionali o locali⁶. Questi interventi sono maggiormente efficaci come parte di una strategia di inclusione socio-economica di medio o lungo periodo.

Le disposizioni del FESR devono essere utilizzate per interventi abitativi che comprendano azioni per migliorare l'integrazione territoriale ed essere parte di un approccio integrato. Un approccio integrato dovrebbe comprendere interventi abitativi territorialmente integrati e misure in almeno un'altra o più aree (e idealmente tutte) previste nel Regolamento FESR modificato e dovrebbe rafforzare il coordinamento con gli interventi in ambito FSE.

In questo ambito, sono incoraggiate le seguenti tipologie di intervento abitativo:

- Ristrutturazione di edifici residenziali – pluri o unifamiliari;
- Ristrutturazione riguardante il cambio di destinazione di edifici esistenti;
- Costruzione di nuove abitazioni pluri o unifamiliari;
- Sostituzione di abitazioni esistenti tramite la costruzione di nuove abitazioni, rinnovo o cambio di destinazione di abitazioni esistenti.

In tutti i casi, le abitazioni o gli edifici che costituiscono spesa ammissibile devono essere di proprietà di istituzioni pubbliche o di operatori senza scopo di lucro, oppure da essi a tal fine acquistati. Questo discorso comprende, laddove rilevante, le abitazioni sostituite o demolite. La proprietà delle abitazioni deve essere mantenuta dall'istituzione pubblica o dall'operatore senza fine di lucro, per un periodo minimo di cinque anni⁷. Qualsiasi profitto originato dall'utilizzo del sito originario dovrà essere considerato al momento di stabilire i costi ammissibili.

Gli interventi abitativi che provocano l'effetto di contribuire alla segregazione, l'isolamento e l'esclusione non possono, chiaramente, essere finanziati. Tali misure potrebbero includere:

- Interventi abitativi non accompagnati da altre misure di integrazione;
- Interventi aventi lo scopo o che provochino l'incremento della concentrazione di gruppi marginalizzati, per esempio all'interno di un dato spazio o unendo insieme i gruppi di comunità;
- Interventi che comportano un ulteriore isolamento fisico in termini di aumento di distanza da altre comunità rurali o urbane o nuove barriere fisiche.

⁶ L'Agenzia Europea dei diritti fondamentali ha pubblicato nel 2009 un rapporto comparativo su "Condizioni abitative di Rom e Camminanti nell'Unione Europea". Questo rapporto fornisce una valida analisi, approfondimenti e istruzioni su un vasto numero di temi e approcci che dovrebbero essere tenuti in considerazione per rispondere alle necessità abitative delle comunità Rom. Un certo numero di tematiche presentate sono anch'esse rilevanti per altri gruppi marginalizzati. Studi di caso su buone pratiche vengono presentati, provenienti dalla Repubblica Ceca, l'Ungheria, l'Irlanda, la Slovacchia, la Spagna ed il Regno Unito.

http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2009/pub-cr-romahousing_en.htm

⁷ Sulla base delle clausole dell'articolo 57 del regolamento (CE) No 1083/2006, il quale prevede un tempo minimo di durata.

I principali aspetti che devono essere presi in considerazione nell'attuazione delle disposizioni sugli interventi abitativi integrati sono i seguenti:

• **Comunità marginalizzate.** La Commissione non fornisce una definizione per le comunità marginalizzate, riservando agli Stati membri la competenza di farlo sulla base di indicatori nazionali. Tuttavia, la marginalità può essere stabilita sulla base della combinazione di indicatori rilevanti come le misure di alta disoccupazione di lungo termine, basso livello dei risultati scolastici, discriminazione, condizioni (estremamente) povere delle abitazioni e sproporzionata esposizione a rischi sanitari e/o mancanza di accesso all'assistenza sanitaria⁸.

Nella visione della Commissione, l'obiettivo principale per gli interventi abitativi a favore di gruppi marginalizzati in uno Stato membro, dovrebbe essere quello di concentrarsi sulle popolazioni maggiormente bisognose di aiuto (p.es. "i più poveri tra i poveri" oppure quelli altrimenti considerati come i più vulnerabili). Gli Stati membri sono pertanto incoraggiati ad identificare chiaramente le popolazioni che essi considerano marginalizzate.

• **Approccio integrato.** Data la complessità delle misure riconosciute ampiamente come rilevanti nei processi di inclusione, il concetto di *approccio integrato* comprende un ambito coordinato e coerente attraverso numerosi settori delle *policy*, al fine di raggiungere progressivamente lo scopo dell'integrazione socioeconomica⁹.

Al fine di massimizzare i benefici derivanti dagli interventi abitativi, dovrebbero essere realizzate azioni complementari in settori come: educazione, salute, inclusione sociale e occupazione e spesso anche formazione, imprenditorialità, *capacity building*, sicurezza e pari opportunità, laddove siano finanziati dal FSE, FEASR o altri finanziamenti nazionali, regionali o locali.

• **Desegregazione/ integrazione territoriale.** La *Desegregazione* è generalmente definita come un processo che porta alla cessazione della marginalizzazione di un gruppo e la sua inclusione nella società. La segregazione può avere dimensioni differenti che possono essere giuridiche, economiche, sociali e di esclusione fisica. Gli Stati membri sono incoraggiati ad esaminare indicatori di segregazione (i quali possono in ogni caso avvicinarsi agli indicatori di marginalizzazione) al fine di valutare l'impatto delle misure di inclusione sociale.

Gli interventi abitativi sono fattori importanti per realizzare la desegregazione, ma da soli non sono sufficienti per affrontare pienamente i problemi della segregazione. L'inclusione/integrazione delle comunità marginalizzate hanno come scopo ultimo quello di assicurare per queste comunità uguale (o almeno migliore) accesso agli stessi servizi alla pari degli altri cittadini, in ambiti come per esempio il lavoro, l'educazione non segregata, l'abitazione e i servizi sanitari.

Relativamente agli interventi abitativi, l'*integrazione territoriale*, che significa prossimità o accesso ai principali paesi/città e comunità, costituisce un tema particolare su cui una misura FESR deve intervenire per poter essere idonea. L'integrazione territoriale è generalmente definita come un processo tramite il quale viene eliminato (o ridotto) un ostacolo, attraverso un'integrazione rafforzata con aree centrali e comunità circostanti.

Il rafforzamento dell'integrazione territoriale può essere realizzato nelle seguenti modalità:

⁸ La lista degli indicatori non è esaustiva e si riferisce agli indicatori su Occupazione e Politica sociale, settore Inclusione sociale del Open Method of Coordination – EUROSTAT, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_social_policy_equality/omc_socia_l_inclusion_and_social_protection/social_inclusion_strand..

⁹ Nell'UE - 15 una fonte esperienziale su questi approcci integrati, ivi incluse misure abitative in alcuni casi, sono stati i Programmi URBAN del periodo di Programmazione 2000-2006.

- Tramite un'integrazione progressiva grazie ad interventi abitativi a favore di gruppi marginalizzati in quartieri *mainstream*.

- Tramite investimenti in infrastrutture appropriate e servizi che assicurino un migliore collegamento della comunità con la vicina area urbana/con altre comunità rurali (per esempio, collegamenti migliori tra la comunità beneficiaria e l'area più popolata e l'estensione dei servizi pubblici di trasporto). In questo secondo caso, dovrebbe anche esserci una prospettiva per un'ulteriore integrazione dei gruppi marginalizzati anche all'interno delle comunità *mainstream*.