

Strategie di sviluppo territoriale, integrazione dei migranti e housing sociale nelle aree rurali

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | July 20, 2022



*«When we see the Earth from space
we see ourselves as a whole;
we see the unity and not the divisions.
It is such a simple image, with a compelling message:
one planet, one human race.»*

Stephen Hawking, British scientist (1942 – 2018)

Ieri è stato formalmente ratificato dalla Commissaria per la Coesione Elisa Ferreira e dalla Ministra per il Sud e la coesione territoriale Mara Carfagna l'**Accordo di Partenariato**

(AdP) per il periodo 2021-2027, che farà da cornice ai Programmi che verranno finanziati in Italia dai **Fondi Strutturali**.

Per coloro che, come me, si occupano di fondi europei e, più specificamente di Fondi Strutturali, è certamente una notizia importante e sono ben lieto che si sia concluso finalmente il negoziato con la Commissione sull'AdP 2021-2027.

Ieri, tuttavia, mi ha colpito ancora di più il Comunicato Stampa del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) sul rilascio ufficiale del Rapporto di ricerca elaborato sulla base degli esiti della [I indagine nazionale sulle condizioni abitative dei migranti che lavorano nel settore agro-alimentare](#).

Questa indagine – condotta da [ANCI](#), MLPS e **Fondazione Cittalia** e finanziata dal **Fondo nazionale per le politiche migratorie** – è importante per capire ancora meglio le condizioni di sfruttamento che devono subire molti immigrati impegnati in attività agricole molto pesanti e anche le loro condizioni di deprivazione materiale, legate in primo luogo alle difficoltà di accesso ad una abitazione dignitosa.

Su questi temi avevo già fatto delle riflessioni su questo blog in vari post del biennio 2017-2017 in cui avevo abbozzato una riflessione su come il problema delle precarie condizioni abitative di molti immigrati impegnati in attività agricole avrebbe potuto essere affrontato finalizzando meglio obiettivi e interventi di alcune SottoMisure dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) che, com'è noto, finanziano gli interventi a sostegno dello sviluppo rurale del II Pilastro della Politica Agricola Comune (PAC).

In diversi post di quel periodo avevo fatto cenno, in particolare, all'ipotesi che la Regione Lazio attuasse congiuntamente la **SottoMisura 7.7** "Sostegno a investimenti finalizzati alla rilocalizzazione di attività e alla riconversione di fabbricati o altri impianti situati all'interno o nelle vicinanze di centri rurali, al fine di migliorare la qualità della vita o i parametri ambientali del

territorio interessato” e la **SottoMisura 16.9** (SM 16.9 “Diversificazione agricola in attività sanitarie, di integrazione sociale, agricoltura per comunità e/o educazione ambientale/alimentare”) del PSR regionale, al fine di implementare rilevanti progetti di *housing* sociale nelle aree rurali del Lazio (a favore di migranti e non solo).

A distanza di tempo mi pare che sia opportuno riproporre certe riflessioni, sperando che i decisori politici sappiano sviluppare strategie più articolate per affrontare certe problematiche, valorizzando più fonti di finanziamento rese disponibili dal bilancio comunitario.

Vi sarebbe da fare una riflessione, in particolare, sulle seguenti questioni:

1. come valorizzare in termini di politiche pubbliche innovative gli esiti del dibattito sempre più intenso e interessante su come combinare interventi per sostenere la multifunzionalità del comparto agricolo, integrazione di gruppi svantaggiati (in primo luogo immigrati) e contrasto dello spopolamento di aree interne e/o marginali; [1]

2. come corrispondere adeguatamente alla crescente esigenza di provvedere un alloggio decoroso, e a condizioni economiche di vantaggio, a favore di diverse categorie di individui fragili che, anche nelle zone rurali e nelle c.d. aree interne (aree caratterizzate da condizioni di forte svantaggio nell’accesso a rilevanti servizi di qualità sociale), rischiano di perdere un’abitazione o restare a lungo nelle condizioni di senza fissa dimora:

- persone anziane,
- immigrati e richiedenti asilo,
- “nuovi poveri”.

Il principale aspetto da evidenziare in relazione a questo secondo punto è che non necessariamente i problemi di accesso alla casa e il rischio per alcuni individui di ritrovarsi senza un alloggio decoroso sono particolarmente pressanti solo nelle aree urbane [2]. Tali problemi sono ormai problemi

particolarmente allarmanti anche nelle zone rurali e nelle città medie. L'altro aspetto molto rilevante da non trascurare concerne il fatto che nelle aree interne, sempre di più, l'integrazione lavorativa e sociale delle persone immigrate è un obiettivo da perseguire anche per contrastare il declino demografico e quello economico di queste aree. Un esempio lampante di questo è la lungimirante strategia che aveva delineato e attuato l'Amministrazione comunale guidata da Mimmo Lucano nel Comune di Riace, in Calabria. Tale esperienza ha dimostrato come in piccoli paesi delle aree interne, l'abbattimento di pregiudizi sociali e la fornitura di alloggi nei centri storici e di occasioni di lavoro a migranti e rifugiati può consentire di bloccare il fenomeno dello spopolamento e di contrastare il declino dell'economia locale. Un altro aspetto rilevante concerne la capacità di decisori politici e burocrati pubblici (ma anche di varie associazioni attive su scala locale) di valorizzare diversi canali di finanziamento pubblico.

Qui vorrei fare cenno ai principali **strumenti di finanziamento "a gestione concorrente"** che si potranno valorizzare in Italia per cercare di favorire il miglioramento delle condizioni di accesso a una abitazione dignitosa e delle condizioni lavorative dei migranti:

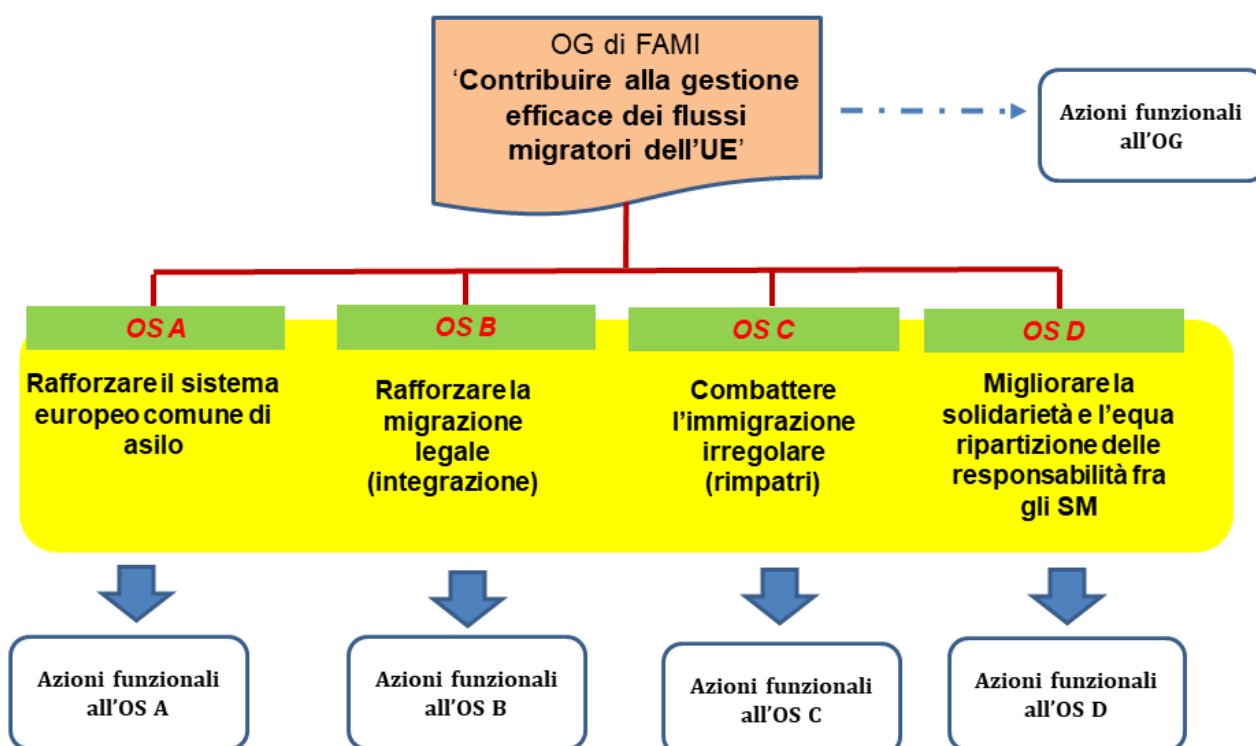
1. Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) che, nell'ambito dell'Obiettivo di *Policy 5* dei Fondi Strutturali 2021-2027 (OP 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini"), finanzierà sia nelle aree urbane sia in aree extra-urbane strategie di sviluppo *place-based* informate all'approccio *bottom up* (**Strategie di Sviluppo Territoriale – SST** – disciplinate dagli articoli 28-34 del Reg. (UE) 2021/1060); [3]

2. Fondo Sociale Europeo Plus 2021-2027, che succede al Fondo Sociale Europeo (FSE);

3. Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) che continuerà a sostenere gli interventi per lo sviluppo rurale nell'ambito nel **Piano Strategico nazionale per la PAC 2023 (PSP)**;

4. Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2021-2027 (che, di fatto, in termini di obiettivi di fondo e di azioni ammissibili a beneficio si pone in assoluta continuità con FAMI 2014-2020), per il quale la Figura che segue delinea il “quadro logico”. [4]

Figura 1 – Obiettivo Generale (OG), Obiettivi Specifici (OS) e azioni di FAMI 2021-2027



Il Reg. (UE) 2021/1147 (Regolamento su FAMI del 7 Luglio 2021) nella Tabella 1 dell'Allegato VI puntualizza meglio le azioni finanziabili riportando dei 'campi di intervento', univocamente identificabili con dei codici numerici

Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

Tutti questi **Fondi “a gestione concorrente”**, pertanto, potrebbero concorrere a migliorare nelle aree interne le condizioni di vita dei migranti e, al tempo stesso, contrastare il fenomeno dello spopolamento che, da un lato, è un effetto di alcune condizioni di debolezza strutturale di tali aree, e, al tempo stesso, contribuisce ad esacerbarle. [5]

Ciò detto, considerato il gruppo target, i due strumenti più rilevanti sono **FSE Plus** e **FAMI**. In merito a questi strumenti

si evidenziano due aspetti su cui si tornerà con altri post più avanti:

- nell'ambito di FSE Plus va considerato in primo luogo l'**Obiettivo Specifico I – Integrazione dei cittadini di Paesi Terzi, inclusi i migranti** (si veda la Figura 2 che richiama Obiettivi Generali e Obiettivi Specifici di FSE Plus). Inoltre, va anche ricordato che gli Stati Membri devono allocare almeno il 25% delle risorse disponibili – escluse quelle riservate all'assistenza tecnica – su interventi di inclusione sociale, fra cui quelli a favore di "cittadini di Paesi Terzi";

- la base normativa di FAMI e dei Fondi Strutturali (segnatamente di FSE Plus) delineano un modello di sostegno all'integrazione dei migranti, per cui FAMI si occupa, di fatto, della prima accoglienza e della "regolarizzazione" in senso lato della presenza dei migranti. I Fondi Strutturali, in sostanza, vanno a dare maggiore concretezza alla strategia di integrazione socio-lavorativa dei migranti, essendo più focalizzati sull'integrazione socio-lavorativa (il Considerando 20 del Regolamento su **FSE Plus** rimarca che esso "dovrebbe fornire un sostegno alla promozione dell'integrazione socio-economica di cittadini di Paesi Terzi, compresi i migranti, il che può includere iniziative a livello locale, a complemento delle iniziative finanziate nell'ambito del FAMI, del FESR e di altri fondi dell'Unione che possono avere un effetto positivo sull'inclusione dei cittadini di Paesi Terzi").

Figura 2 – Obiettivi Generali e Obiettivi Specifici di FSE Plus 2021-2027

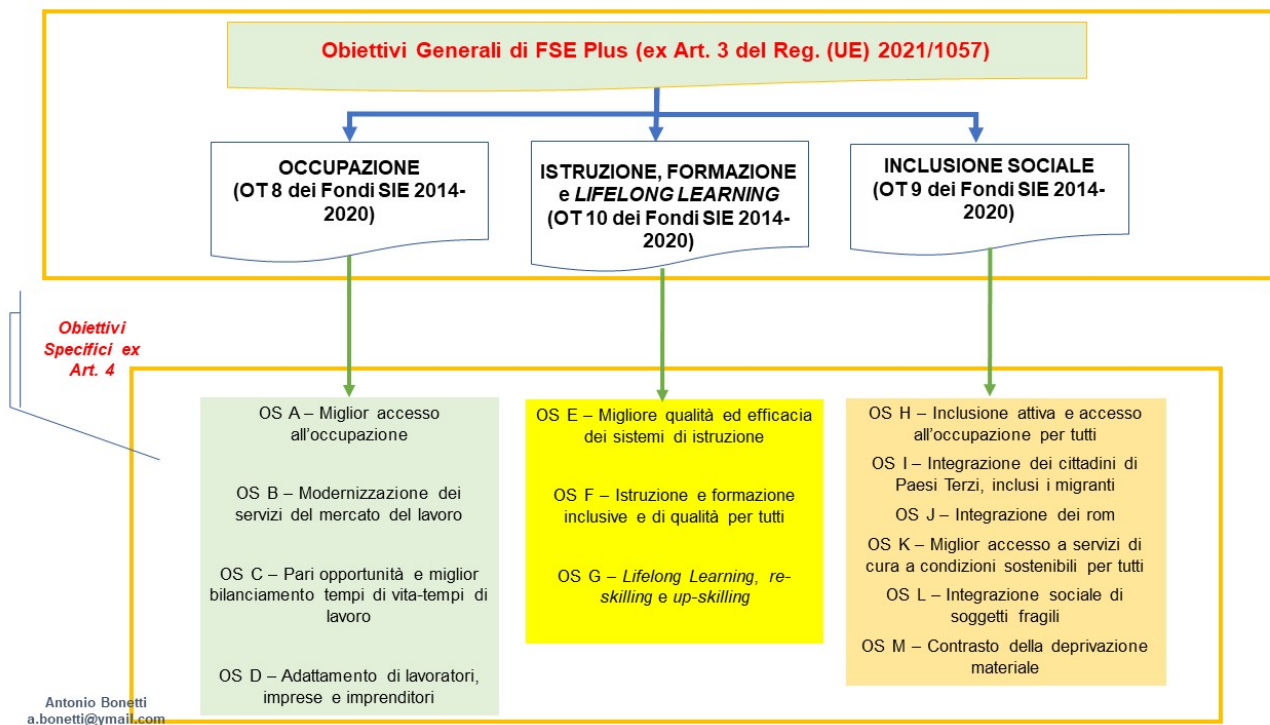




Immagine ex Pixabay

[1] La SottoMisura/operazione 7.7.1 “Sostegno a investimenti finalizzati alla rilocalizzazione di attività e alla riconversione di fabbricati o altri impianti situati all’interno o nelle vicinanze di centri rurali, al fine di migliorare la qualità della vita o i parametri ambientali del territorio interessato” avrebbe potuto fornire diverse opportunità per sperimentare forme di innovazione sociale

nelle aree rurali. Temo che queste opportunità non siano state valorizzate al meglio dall'Amministrazione regionale.

Si veda il [post del 10 gennaio 2017 "La SottoMisura 7.7 del PSR Lazio: alcuni suggerimenti per farla diventare un leva di innovazione sociale"](#).

[2] La SottoMisura 7.7 e altre SottoMisure dei PSR regionali 2014-2020 volte a sostenere, direttamente o indirettamente, la fornitura di servizi di welfare nelle aree rurali, sono state parimenti una utile leva per promuovere non solo l'innovazione sociale nelle aree rurali, ma anche la consapevolezza che essa sia possibile anche in queste aree, quando invece il dibattito in Italia è fossilizzato sul binomio "aree urbane – innovazione sociale". Si veda in merito il seguente contributo: **Carrosio G.** (2016), [L'innovazione che viene dalla periferia: welfare e Strategia Nazionale Aree Interne](#), in *AgriRegioniEuropa*, Anno 12, N. 45, Giugno 2016.

[3] Come stabilito dall'art. 5 del Regolamento sulle Disposizioni Comuni – RDC – sui Fondi Strutturali 2021-2027 (Reg. (UE) 2021/1060), la loro attuazione è imperniata sui 5 seguenti Obiettivi di *Policy*:

- OP 1 – Un'Europa più competitiva e intelligente, attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente e della connettività regionale alle TIC (*A smarter Europe*);
- OP 2 – Un'Europa resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio ma in transizione verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio (*A greener Europe*);
- OP 3 – Un'Europa più connessa attraverso il rafforzamento della mobilità (*A more connected Europe*);
- OP 4 – Un'Europa più sociale e inclusiva attraverso l'attuazione del Pilastro Europeo dei diritti sociali (*A more social and inclusive Europe*);
- OP 5 – Un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali (*A Europe closer to citizens*).

[4] **FAMI 2021-2027** subentra al fondo omonimo attuato nel

periodo 2014-2020.

La base normativa è definita da:

- Reg. (UE) 2021/1060 (RDC per i Fondi “a gestione concorrente” 2021-2027);
- Reg. (UE) 2021/1147 (Regolamento su FAMI del 7 Luglio 2021);
- Reg. (UE) 2022/585 del 6 Aprile 2022 (va ad emendare sia il Regolamento del 2014 su FAMI 2014-2020 – Reg. (UE) 2014/516 – sia il Regolamento 2021/1147 per tenere conto dell'emergenza umanitaria causata dal conflitto bellico in Ucraina ed anche per migliorare la gestione dei flussi finanziari, rispetto ai quali negli anni scorsi si sono registrate delle criticità).

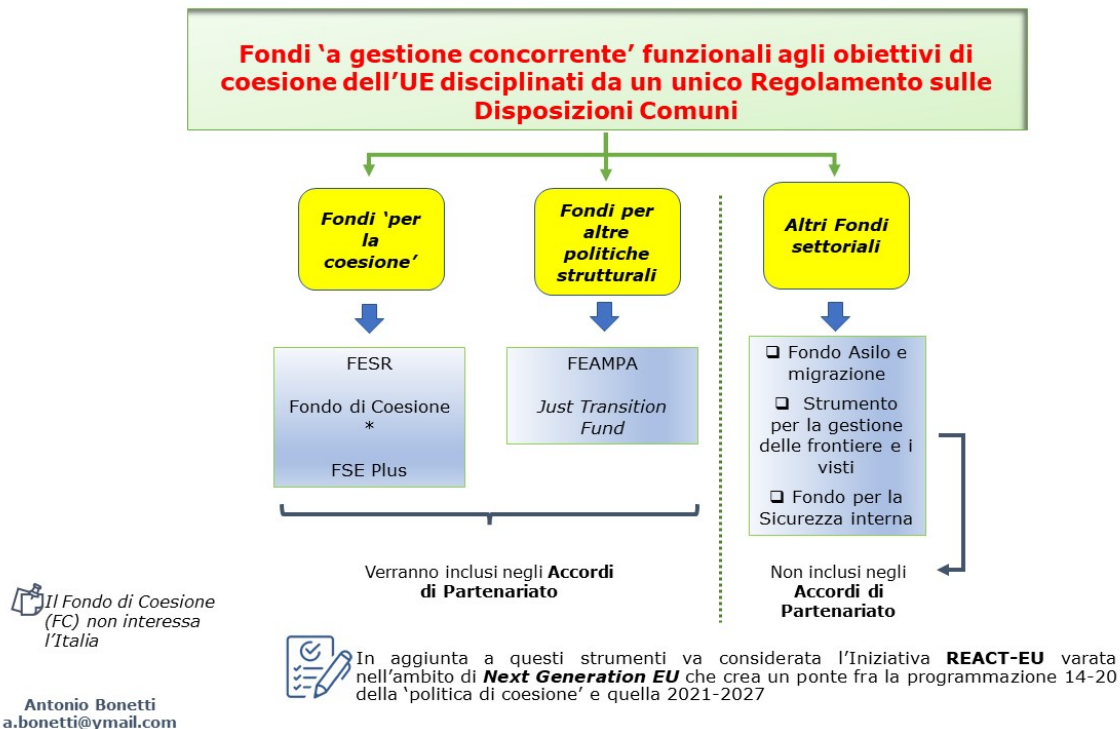
A proposito dell'AdP 2021-2027 e di FAMI si ricorda che questo strumento è disciplinato dal Reg. (UE) 2021/1060, ma FAMI e gli altri due “**fondi DG Home**” non sono inclusi nell'AdP (v. Figura 3).

Per “**fondi DG Home**” si intendono FAMI e altri due Fondi – Fondo Sicurezza Interna e Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti – che vengono così definiti, in quanto gestiti dalla *DG Migration and Home affairs* (DG Migrazione e Affari interni).

Con riferimento al “quadro logico” di FAMI stilizzato nella Figura 1 preme evidenziare che gli Allegati II e III al Regolamento FAMI riportano le azioni che si possono associare da un lato direttamente all'OG e, dall'altra, a ciascuno dei 4 OS. Ciò detto, preme evidenziare che, analogamente a quanto previsto dal RDC per i Fondi Strutturali 21-27, l'Allegato VI nella Tabella 1 propone degli specifici “**campi di intervento**” associati a ciascuno dei 4 OS, di cui si dovrà tenere conto in sede di formulazione dei Programmi che dovranno essere approvati dalla Commissione e attuati su scala nazionale. Se l'indicazione delle azioni è un po' troppo articolata, i “campi di intervento” della Tabella 1 dell'Allegato VI al Regolamento – identificati con precisi codici numerici – forniscono delle chiare indicazioni su cosa si può fare e cosa non si può fare.

Figura 3 – Fondi “a gestione concorrente” inclusi e non

inclusi nell'AdP 2021-2027



[5] Le modalità di gestione dei fondi dell'UE sono normate dall'art. 62 del **Regolamento Finanziario dell'UE (RF)**, che disciplina il complesso sistema di finanza pubblica comunitaria (**Reg. (UE, Euratom) 2018/1046**). Tale modalità sono tre:

- **Gestione diretta.**
- **Gestione concorrente.**
- **Gestione indiretta.**

Sono informati a un sistema di gestione concorrente, ex art. 62, par. 1 lett. B e art. 63 del RF, i Fondi Strutturali, quasi tutti gli interventi della PAC ed anche gli interventi nel settore della pesca. Sono informati a un sistema di gestione concorrente *sui generis* FAMI, Fondo per la sicurezza interna e Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti (sono gestiti dalla DG Migrazione e affari interni).

Si parla di gestione concorrente in quanto concorrono alla formulazione, al finanziamento e all'esecuzione dei Programmi più livelli giurisdizionali (UE, Stati Membri, Regioni e, per alcuni interventi, anche i c.d. Organismi Intermedi, fra i

quali si ricordano le Autorità Urbane nel caso degli interventi attuati nell'ambito della c.d. 'agenda urbana' e i Gruppi di Azione Locale – GAL – nel caso della gestione dei Piani di Sviluppo Locale implementati nelle aree rurali per il mezzo del c.d. **“approccio LEADER”** che, nell'ambito della PAC 2023-2027, trova fondamento giuridico nell'art. 77 del Reg. (UE) 2021/2115 che è il Regolamento che delinea la struttura complessiva dei Piani Strategici nazionali per la PAC 2023-2027).

Nel caso di FAMI, ad essere più precisi, si deve parlare di un sistema misto. Alcuni interventi, infatti, sono gestiti direttamente dalla Commissione Europea (segnatamente dalla DG Migrazione e Affari interni) e altri sono gestiti in “forma concorrente” dalla Commissione e dagli Stati.

In questo post per motivi di spazio non posso proporre considerazioni inerenti ad altri strumenti che potrebbero sostenere certi interventi. Fra questi si ricordano quelli del **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**, che prevede diversi Investimenti per sostenere edilizia popolare e integrazione di persone svantaggiate (soprattutto grazie alla Componente M5C2), ma anche gli interventi finanziati con finanza pubblica nazionale e contributi dell'UE nell'ambito della **Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI)**. Andrebbero prese in considerazione anche delle opportunità di finanziamento aggiuntive dischiuse da molteplici Fondazioni.