



Consiglio  
dell'Unione europea

**Bruxelles, 23 novembre 2018  
(OR. en)**

**14699/18**

**SOC 732  
FSTR 78  
CADREFIN 374  
REGIO 131**

#### **NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2018) 742 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO Sintesi delle relazioni di attuazione annuali dei programmi operativi cofinanziati dal Fondo di aiuti europei agli indigenti nel 2016

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2018) 742 final.

All.: COM(2018) 742 final



Bruxelles, 14.11.2018  
COM(2018) 742 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO  
EUROPEO**

**Sintesi delle relazioni di attuazione annuali dei programmi operativi cofinanziati dal  
Fondo di aiuti europei agli indigenti nel 2016**

## **Sintesi delle relazioni di attuazione annuali dei programmi operativi cofinanziati dal Fondo di aiuti europei agli indigenti nel 2016**

### **1. INTRODUZIONE**

**Il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD)<sup>1</sup> contribuisce a ridurre le forme più gravi di povertà nell'UE quali la deprivazione alimentare, la povertà infantile e la mancanza di fissa dimora.** Sebbene nel 2016 la situazione sia migliorata, la proporzione di persone a rischio di povertà o esclusione sociale (23,5 %) e di persone in condizione di grave deprivazione materiale (7,5 %) è rimasta elevata. Il FEAD sostiene i gruppi più svantaggiati della società fornendo prodotti alimentari e beni di consumo di base, ad esempio materiale scolastico e prodotti per l'igiene, oppure organizzando attività di inclusione sociale.

L'importo totale disponibile del FEAD ammonta a 3,8 miliardi di EUR a prezzi correnti. L'UE fornisce un cofinanziamento massimo dell'85 % ad integrazione delle risorse assegnate dagli Stati membri; il valore totale del fondo risulta quindi di 4,5 miliardi di EUR.

Il FEAD offre valore aggiunto fornendo un sostegno mirato a un gruppo di persone che potrebbe non essere in grado di accedere direttamente ad altri strumenti di finanziamento dell'UE quali i Fondi strutturali e di investimento europei e di trarne beneficio<sup>2</sup>. Nella definizione dei programmi, gli Stati membri potevano scegliere di elaborare: i) un programma operativo per la fornitura di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base (PO I) e/o ii) un programma operativo per l'inclusione sociale (PO II). Essi potevano inoltre definire i gruppi destinatari, i tipi specifici di sostegno erogato e la copertura geografica dei loro programmi, avendo comunque cura di integrare l'aiuto alimentare e/o l'assistenza materiale di base con misure di accompagnamento, ad esempio l'indirizzamento ai servizi sociali.

Conformemente all'articolo 13, paragrafo 9, del regolamento (UE) n. 223/2014 (regolamento FEAD), la presente sintesi si basa sulle informazioni contenute nelle relazioni di attuazione riguardanti il 2016, approvate dalla Commissione. Tutti gli Stati membri hanno presentato una relazione di attuazione ad eccezione del Regno Unito, dove l'attuazione del fondo non ha ancora avuto inizio.

In considerazione dell'intervallo di tempo intercorso fra l'attuazione e la relazione, quest'ultima contiene anche informazioni sugli sviluppi successivi, ove tali informazioni siano disponibili.

### **2. PROGRESSI NELL'ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI OPERATIVI**

#### **2.1. Sviluppi generali e sviluppi a livello UE**

Alla fine del 2016, la Commissione aveva adottato il **quadro giuridico** e pubblicato tutti gli atti di esecuzione e delegati. Ha inoltre avviato una revisione del regolamento finanziario<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> Regolamento (UE) n. 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti (GU L 72 del 12.3.2014, pag. 1).

<sup>2</sup> Relazione strategica 2017 relativa all'attuazione dei Fondi strutturali e di investimento europei, COM(2017) 755 final.

<sup>3</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che modifica il regolamento (CE) n. 2012/2002, i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1305/2013, (UE) n. 1306/2013, (UE) n. 1307/2013, (UE) n. 1308/2013, (UE)

che include modifiche del regolamento FEAD volte ad ampliare l'uso delle opzioni semplificate in materia di costi e ad offrire una maggiore flessibilità. Le modifiche comprendono disposizioni a salvaguardia delle sovvenzioni riconosciute alle organizzazioni partner. In virtù di tali disposizioni di salvaguardia, una rettifica finanziaria applicata alle spese di acquisto di un organismo pubblico a causa dell'inosservanza del diritto applicabile non determina una riduzione delle spese ammissibili delle organizzazioni partner, a condizione che si tratti di organismi diversi.

A marzo 2015, la Commissione aveva adottato tutti i **programmi operativi (PO)**, che ora sono in fase di attuazione ovunque tranne in Regno Unito, dove l'attuazione non ha ancora avuto inizio. Inoltre, la maggior parte degli Stati membri aveva completato la designazione delle autorità entro il 2016. Diversi programmi operativi sono stati modificati nel 2016 per migliorare il meccanismo di identificazione degli indigenti, con la selezione delle organizzazioni partner (BG, HU) o l'aggiunta di ulteriori misure quali la refezione scolastica (CZ).

Il **gruppo di esperti del FEAD**, composto da membri delle autorità di gestione, si è riunito due volte nel 2016 per discutere aspetti dell'attuazione che hanno incidenze sul programma FEAD. Durante queste riunioni, gli Stati membri hanno presentato una panoramica di una serie di questioni, tra cui le modalità di definizione degli orientamenti su una dieta equilibrata a livello nazionale e un quadro generale della distribuzione di prodotti alimentari freschi; hanno anche discusso la potenziale applicazione dell'uso delle scorte di intervento<sup>4</sup> nel quadro del regolamento FEAD. Inoltre, nel periodo fino al luglio 2017 la Commissione aveva ospitato 11 **riunioni della rete FEAD**, che si compone di parti interessate del FEAD e ha il ruolo di favorire lo scambio di informazioni e buone prassi. Nelle riunioni del 2016, sono stati esaminati i diversi aspetti del FEAD finalizzati a contribuire al sostegno dell'inclusione sociale delle persone indigenti. I partecipanti hanno presentato studi di casi concreti e discusso insieme difficoltà e soluzioni riguardanti i problemi di comune interesse inerenti all'esecuzione del programma FEAD.

Nella riunione con i **rappresentanti delle organizzazioni partner a livello UE** tenutasi il 5 dicembre 2016, la Commissione ha presentato la situazione aggiornata del FEAD sulla base della relazione di attuazione annuale precedente, unitamente a una breve panoramica delle modifiche proposte del regolamento FEAD. Dopo una presentazione in cui si è illustrato in che modo la società civile ha contribuito all'elaborazione del regolamento FEAD, è stato esaminato il primo anno di funzionamento della rete FEAD nell'intento di favorire gli scambi di buone prassi tra tutte le parti interessate coinvolte nell'attuazione del FEAD.

La Commissione ha compiuto ulteriori progressi nella **valutazione intermedia del FEAD**. La consultazione pubblica aperta rivolta alle parti interessate del FEAD e al pubblico è stata completata e i suoi risultati, insieme a quelli delle indagini strutturate eseguite, sono serviti come base per un progetto di relazione di valutazione, presentato al gruppo di esperti del FEAD. La versione definitiva della valutazione intermedia del Fondo sarà presentata al Parlamento europeo e al Consiglio entro il 31 dicembre 2018.

---

n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014, (UE) n. 652/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione n. 541/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, COM(2016) 605 final.

<sup>4</sup> Scorte detenute da organismi d'intervento nazionali nell'Unione europea in seguito ad acquisti all'intervento di prodotti di base oggetto di sostegno ai prezzi di mercato.

## 2.2. Esecuzione finanziaria

**Nel complesso, l'esecuzione finanziaria dei programmi FEAD aveva già registrato un'accelerazione nel 2015 e la tendenza è proseguita nel 2016.** Nel 2016 sono stati impegnati 508,6 milioni di EUR per il sostegno alle operazioni del FEAD in 27 Stati membri, rispetto a 470,0 milioni di EUR nel 2015. L'importo cumulativo delle spese impegnate per il 2014-2016 è quindi pari a 1 315,9 milioni di EUR, ossia il 30 % delle risorse complessive dei programmi (cofinanziamento dell'UE e nazionale). Anche i pagamenti ai beneficiari hanno continuato ad aumentare; nel 2016 sono stati versati 429,4 milioni di EUR, rispetto a 385,9 milioni di EUR nel 2015. La ripartizione finanziaria dettagliata, anche per Stato membro, è presentata nella tabella I dell'allegato.

**I progressi più significativi sono stati registrati nelle domande di pagamento presentate alla Commissione.** Nel 2016, 24 Stati membri hanno dichiarato una spesa pubblica ammissibile totale di 353,8 milioni di EUR, sette volte superiore a quella del 2015 (46,3 milioni di EUR). I pagamenti cumulativi totali hanno inoltre raggiunto complessivamente 1 022 milioni di EUR al 31 dicembre 2017, di cui 603 milioni di EUR costituiti da pagamenti intermedi.

## 2.3. Attuazione pratica

**Nel 2016, complessivamente 23 Stati membri hanno fornito prodotti alimentari e assistenza materiale e hanno sostenuto l'inclusione sociale degli indigenti nell'UE.** Diciannove Stati membri hanno distribuito prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base e hanno altresì attuato misure di accompagnamento (PO I); quattro hanno avviato programmi di inclusione sociale (PO II). In cinque Stati membri si sono verificati ostacoli che hanno impedito l'attuazione.

**Secondo le stime, nel 2016 sono quasi 16 milioni le persone che hanno beneficiato dell'assistenza del FEAD, con un progresso significativo rispetto al 2015.** Il numero complessivo di beneficiari si può suddividere come segue: 15,2 milioni di persone (96 %) hanno ricevuto aiuti alimentari, oltre 662 000 (4 %) hanno ricevuto assistenza materiale di base e circa 23 000 hanno partecipato a programmi di inclusione sociale (PO II)<sup>5</sup>.

Tra il 2014 e il 2016, il FEAD ha fornito sostegno a circa 38 milioni di persone. L'attuazione del PO I e del PO II è proseguita nel 2016 e il numero di persone che hanno usufruito del sostegno del FEAD è aumentato di 2,2 milioni rispetto al 2015. Nei quattro Stati membri (GR, IE, MT, SK) che hanno avviato l'erogazione di assistenza nel 2016, il numero di persone che hanno beneficiato di aiuti alimentari è aumentato di 657 000 unità, e in altri quattro (BG, FI, FR, RO) il bacino dei beneficiari è cresciuto di 1,5 milioni di persone rispetto al 2015. I sei Stati membri che hanno fornito assistenza materiale di base (AT, CZ, GR, LU, LV, SK) hanno segnalato che il numero di persone beneficiarie di questo tipo di aiuti è aumentato di quasi nove volte rispetto al 2015.

---

<sup>5</sup> Per il PO I, le cifre presentate si basano su stime elaborate dalle organizzazioni partner utilizzando metodi di campionamento (ad es. conteggio dei destinatari in determinati giorni o determinate settimane dell'anno ed estrapolazione) o su altri metodi. Sia per il PO I che per il PO II è possibile che i destinatari finali siano stati inclusi più di una volta nei conteggi; di conseguenza, la somma totale di destinatari finali raggiunti per gruppo destinatario è superiore al numero di destinatari finali comunicato dagli Stati membri.

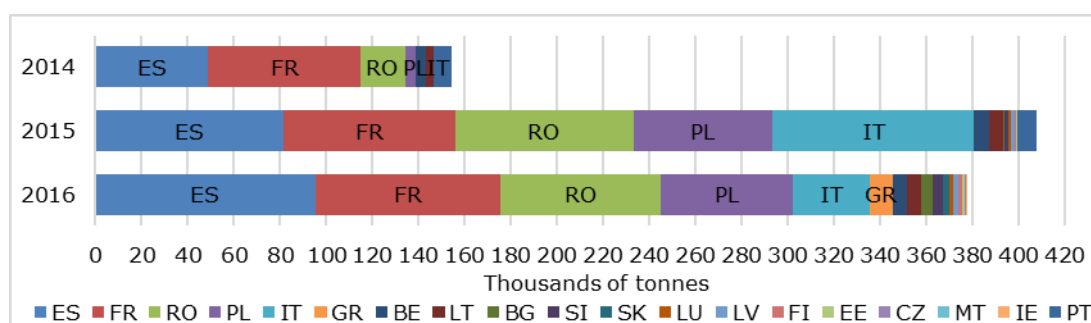
**Figura 1: tipo di assistenza erogata nel 2016**

PO	Tipo di assistenza	Stato membro
PO I	Aiuti alimentari	BE, BG, EE, ES, FI, FR, IE, IT, LT, MT, PL, RO, SI (13)
	Assistenza materiale di base	AT (1)
	Entrambi	CZ, GR, LU, LV, SK (5)
PO II	Inclusione sociale	DE, DK, NL, SE (4)

**PO I – Aiuti alimentari e assistenza materiale di base**

**18 Stati membri hanno fornito aiuti alimentari nel 2016.** Oltre il 90 % in peso degli aiuti alimentari è stato fornito da cinque paesi: ES, FR, RO, PL e IT. Nel 2016 sono state distribuite complessivamente 377 500 tonnellate di prodotti alimentari, che portano a 939 600 le tonnellate totali distribuite tra il 2014 e il 2016. La composizione dei tipi di generi alimentari è rimasta molto simile a quella dell'anno precedente; la quantità totale di aiuti alimentari distribuiti, invece, è diminuita del 7 % rispetto all'anno precedente, principalmente perché l'IT ha riferito un numero di tonnellate inferiore rispetto al 2015 (in parte a causa di ritardi nelle gare d'appalto). In PT inoltre la distribuzione di generi alimentari si è interrotta nel 2016 in seguito a una revisione del programma. In LT, BE, PL e RO, i quantitativi di aiuti alimentari sono lievemente diminuiti. Negli altri 13 paesi, i quantitativi di aiuti alimentari sono cresciuti ma l'aumento non è stato sufficiente a compensare la diminuzione negli altri Stati membri. In termini assoluti, l'aumento maggiore si è registrato in ES e FR (rispettivamente 17 % e 8 %). Nel 2016, GR, SK, MT e IE hanno avviato l'erogazione di assistenza alimentare e i quantitativi distribuiti sono notevolmente aumentati in BG e CZ (cfr. anche figura 2). Le donazioni alimentari hanno contribuito agli aiuti alimentari distribuiti in 4 paesi, ma questa componente è rimasta limitata.

**Figura 2: aiuti alimentari distribuiti nel 2014-2016 (migliaia di tonnellate)**

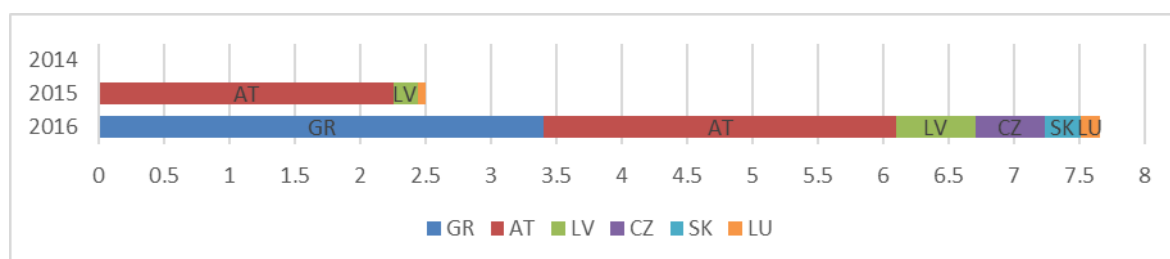


Fonte: indicatore comune di output (ID 11) del FEAD, 2014-2016

Diciassette Stati membri hanno distribuito pacchi alimentari e 10 hanno distribuito anche pasti pronti. Il totale dei pacchi alimentari è stato simile a quello del 2015; i pasti invece sono aumentati del 14 % su base annua. L'assistenza alimentare erogata in BG, ES e MT è stata interamente finanziata dal FEAD; negli altri paesi, gli aiuti alimentari sono stati integrati con generi alimentari finanziati o donati da altre fonti. In LU il 44 % dei prodotti alimentari distribuiti proveniva da donazioni, per le quali il FEAD ha coperto le spese di trasporto, immagazzinamento e distribuzione.

**6 Stati membri hanno fornito assistenza materiale di base, ad esempio materiale scolastico e prodotti per l'igiene;** in tutti tranne l'AT l'assistenza materiale di base è stata fornita in aggiunta agli aiuti alimentari. Circa l'80 % del valore monetario totale dei beni distribuiti (7,6 milioni di EUR) è da attribuire ad AT e GR. Il valore monetario totale dei beni distribuiti nel 2016 è aumentato notevolmente rispetto al 2015, in quanto tra il 2015 e il 2016 AT, LV e LU hanno incrementato l'assistenza materiale fornita e nel 2016 GR, CZ e SK hanno avviato la distribuzione di assistenza materiale di base. AT e LV hanno distribuito zaini e altro materiale scolastico (tra cui articoli di cancelleria, quaderni, penne, materiale per belle arti). LV e SK hanno distribuito pacchi di prodotti di prima necessità per l'igiene. CZ, GR, LU e SK hanno distribuito prodotti per l'igiene a minori e persone senza fissa dimora (kit per pronto soccorso, sapone, spazzolini da denti, rasoi monouso ecc.).

**Figura 3: valore monetario totale dell'assistenza materiale di base distribuita nel 2014-2016 (milioni di EUR)**



Fonte: indicatore comune di output (ID 15) del FEAD, 2014-2016

**Le modalità di erogazione degli aiuti alimentari e/o dell'assistenza materiale di base sono risultate diverse nei diversi Stati membri.** Una delle principali differenze è stato il livello di coinvolgimento delle istituzioni pubbliche (autorità di gestione, organismi intermedi e/o altri) nel processo (ad es. identificazione dei beneficiari ammissibili, iniziative volte a far circolare le informazioni, organizzazione della logistica e della distribuzione ecc.). Le differenze nel livello di coinvolgimento sono compatibili con la base giuridica del programma FEAD, in quanto spetta ad ogni Stato membro decidere il proprio meccanismo di erogazione. In SK, l'amministrazione centrale ha identificato i beneficiari ammissibili sulla base dei dati amministrativi del sistema di previdenza sociale e ha pianificato l'erogazione dell'assistenza in stretta collaborazione con le amministrazioni locali (comuni). Altri paesi hanno scelto di delegare in misura maggiore le organizzazioni partner. In IE, un'organizzazione nazionale senza scopo di lucro si è occupata di acquisire i generi alimentari (sia tramite donazioni che mediante acquisti) e di smistarli ad organizzazioni caritatevoli locali più piccole incaricate di individuare i beneficiari e distribuire i prodotti. In FI, le organizzazioni partner hanno svolto soprattutto "eventi di distribuzione aperti a tutti" fornendo assistenza a chiunque la chiedesse. Le organizzazioni incaricate di fornire assistenza ai destinatari finali erano in maggioranza organizzazioni non governative a tutti i livelli (locale, regionale, nazionale e internazionale). In alcuni paesi, i destinatari finali hanno ricevuto un pacco di generi alimentari o altri prodotti predefiniti (BE, BG, LT, LU, LV, MT, PL, ES, SI, SK, RO), mentre in altri l'assistenza è stata decisa dalle organizzazioni incaricate della distribuzione in base alle specifiche esigenze dei destinatari (FR, IE, CZ). In AT, i destinatari finali hanno potuto scegliere tra vari tipi di pacchi di assistenza.

**7,5 milioni di donne hanno beneficiato di aiuti alimentari e 346 000 donne hanno ricevuto assistenza materiale di base.** I dati relativi ai gruppi destinatari specifici sono basati su stime e in parte si sovrappongono. 4,4 milioni di bambini di età pari o inferiore a 15 anni hanno beneficiato di aiuti alimentari e oltre 246 000 di assistenza materiale di base.

L'assistenza del FEAD è stata erogata a circa 1,7 milioni di anziani e oltre 940 000 persone con disabilità, rispettivamente il 32 % e il 21 % in più rispetto al 2015. Gli anziani sono stati anche uno dei gruppi cresciuti maggiormente nel 2016 rispetto al 2015 e in termini di assistenza materiale di base (135 nel 2015 contro 21 500 nel 2016).

**Nel 2016, è aumentato in modo significativo anche l'aiuto fornito alle persone senza fissa dimora.** Mentre nel 2015 le persone senza fissa dimora che hanno ricevuto assistenza materiale di base (beni di consumo di base) sono state 42 concentrate in un solo Stato membro (LU), nel 2016 il loro numero è salito a oltre 8 700 in 4 Stati membri (CZ, GR, LU e SK). Al contrario, in base agli indicatori il numero complessivo di persone senza fissa dimora che hanno ricevuto aiuti alimentari è stato notevolmente più basso nel 2016 che nel 2015 (1,2 milioni nel 2015 contro 200 000 nel 2016). Tale diminuzione è attribuibile principalmente al fatto che la FR non ha fornito dati sul numero di persone senza fissa dimora cui sono stati distribuiti aiuti alimentari nel 2016<sup>6</sup>. CZ, FI e SI hanno evidenziato un aumento significativo del numero di persone senza fissa dimora assistite e GR, IE e SK hanno iniziato a fornire aiuti alimentari a questo gruppo nel 2016.

**I migranti (o persone di origine straniera o membri di minoranze) sono stati il terzo gruppo più numeroso di beneficiari per l'assistenza materiale di base e il quarto per gli aiuti alimentari distribuiti nel 2016.** Il numero totale di migranti che hanno beneficiato di assistenza materiale di base è più che raddoppiato rispetto al 2015 (17 800 nel 2015 contro 40 000 nel 2016). Il numero totale di persone di questo gruppo che hanno ricevuto aiuti alimentari è invece risultato inferiore rispetto al 2015 (circa 2 milioni nel 2015 contro 1,6 milioni nel 2016). BE, ES, IT, LV, PL e SI hanno segnalato un calo nel numero di migranti che hanno beneficiato di aiuto e assistenza rispetto al 2015. BG, CZ e FI, invece, hanno registrato un notevole incremento.

**Gli Stati membri hanno attuato varie misure di accompagnamento nel 2016.** Tra tali iniziative si segnalano:

- servizi di counseling/sostegno psicosociale (ad es. in EE, GR, FI, FR, LV, LT, SI, SK);
- consulenza/informazioni sui servizi sociali e sanitari (ES, FI, IE, IT, RO);
- gestione del bilancio familiare (BE, EE, GR, HR, LV, SK);
- sport e tempo libero (SI, LV);
- igiene/salute (HR, LV, RO, SK);
- seminari/informazioni sulla cucina/dieta sana ed equilibrata (BE, BG, GR, FI, FR, HR, LV, PL, RO, SI);
- azioni in situazioni di emergenza/catastrofe (BG);
- formazione nelle competenze sociali (LV, SI);
- consigli su come evitare truffe telefoniche (BG);
- consigli su come evitare gli sprechi alimentari (PL);
- messa a disposizione di luoghi di ricovero per persone senza fissa dimora (BG); e
- promozione di eventi di *social eating*, volontariato (FI) e corsi di alfabetizzazione/lingua (FR, SI).

L'EE ha offerto anche speciali programmi di formazione per ex detenuti e alcolisti.

---

<sup>6</sup> In base alla relazione di attuazione della FR, i dati relativi all'indicatore 14f (persone senza fissa dimora) sono "particolarmente complicati e quest'anno non sono stati raccolti". Nel 2015, la FR ha segnalato di aver fornito aiuti alimentari a oltre un milione di persone senza fissa dimora.



**Gli Stati membri hanno segnalato che le misure di accompagnamento hanno contribuito al conseguimento dell'obiettivo di inclusione sociale del FEAD.** In EE, il 72 % dei beneficiari frequentava corsi di istruzione o partecipava a servizi offerti, e quasi tutti i beneficiari di aiuti alimentari di età inferiore a 16 anni frequentava la scuola/scuola dell'infanzia. In IT, le misure di accompagnamento sono state pienamente integrate nelle operazioni nel quadro del FEAD e gli attori nazionali e locali hanno dedicato grande attenzione all'inclusione sociale. In CZ, le persone senza fissa dimora sono state indirizzate a centri diurni affinché potessero avvalersi dei loro servizi. In SK, dopo ogni distribuzione i beneficiari si sono dimostrati interessati a servizi di sostegno supplementari, quali servizi di counseling e altri servizi psicosociali. La LV ha osservato che i partecipanti alle misure di accompagnamento poste in essere (servizi di counseling, consigli sulla gestione del bilancio familiare, igiene/salute, formazione in merito alle competenze sociali ecc.) ritenevano di aver ricevuto informazioni utili e/o di aver migliorato le proprie competenze sociali. Gli Stati membri hanno incontrato anche difficoltà e problemi. In EE, nessun beneficiario ha partecipato alle attività di inclusione sociale destinate agli adulti con bassa scolarizzazione. L'IT ha suggerito che l'efficacia delle misure volte a promuovere l'inclusione sociale potrebbe essere migliorata rafforzando il sostegno ai volontari e potenziando il ruolo dei servizi locali. In ogni caso, le informazioni trasmesse sulle misure di accompagnamento sono rimaste nel complesso limitate, in parte a causa di ritardi nell'attuazione.

## **PO II – Inclusione sociale**

**Nel 2016, 4 paesi si sono avvalsi del PO II per avviare attività di inclusione sociale: DE, DK, NL e SE.** La DE è stata l'unico paese che ha iniziato a introdurre attività di inclusione sociale nel 2015, mentre DK, NL e SE le hanno avviate nel 2016. I quattro paesi insieme hanno fornito assistenza a circa 23 000 persone nel 2016. In termini di gruppi destinatari (che si sovrappongono), i gruppi che hanno utilizzato più frequentemente i programmi di inclusione sociale (PO II) sono stati, nell'ordine, i migranti (o persone di origine straniera o membri di minoranze), le donne e le persone senza fissa dimora.

**Nel complesso, la capacità di raggiungere i destinatari del FEAD è stata buona.** La DE è stata particolarmente efficiente nel raggiungere adulti e bambini provenienti dall'UE e appena arrivati (soprattutto Rom), nonché le persone senza fissa dimora. Anche la DK ha registrato buoni progressi e ha già raggiunto il 34 % delle 1 400 persone senza fissa dimora che si è prefissa di raggiungere tra il 2016 e il 2019, offrendo luoghi di ricovero e incontri con assistenti sociali nel primo anno di attuazione. Di queste persone, circa il 30 % si è avvalso di altri servizi sociali esistenti dopo aver partecipato al programma di assistenza sociale. In NL, a causa dei ritardi nell'attuazione del FEAD (iniziata solo nel 2016) è stato raggiunto solo il 6 % degli ultrasessantacinquenni. La SE si è concentrata sui migranti dell'UE/SEE e ha raggiunto 581 persone, grazie ad attività tra cui si segnalano iniziative volte all'integrazione nella comunità, quali l'indirizzamento a strutture di accoglienza, informazioni sui diritti e sugli obblighi in SE, servizi di traduzione e la promozione della salute.

<p>Nel 2016 la <b>DE</b> ha avviato 84 progetti volti a migliorare l'accesso di: 1) persone svantaggiate provenienti dall'UE e appena arrivate in DE a misure regolari di <i>counseling</i> e sostegno; 2) bambini appena giunti in DE a servizi di educazione per l'infanzia e misure di inclusione sociale (ad es. corsi di lingua, attività ricreative, strutture di assistenza all'infanzia); e 3) persone senza fissa dimora o che rischiano di perderla a misure regolari di <i>counseling</i> e sostegno.</p>
--

## Ostacoli all'attuazione

**Diversi Stati membri non sono riusciti a distribuire gli aiuti nel 2016 o hanno iniziato a farlo tardi.** La maggior parte dei ritardi è ancora dovuta alla designazione tardiva delle autorità di gestione. CY aveva in programma di avviare l'erogazione dell'assistenza nel 2016, ma diversi fattori l'hanno costretto a riorganizzare e modificare il programma. In HR ci sono stati ritardi all'avvio, anche se nel 2016 sono stati aggiudicati contratti per progetti riguardanti la distribuzione di aiuti alimentari nelle scuole, a uomini o donne che vivono soli e a famiglie che vivono in condizioni di povertà o sono a rischio di povertà. In PT, nel 2016 è iniziata solo la distribuzione di aiuti alimentari finanziata dal bilancio nazionale, a causa della necessità di introdurre modifiche per garantire una transizione fluida dal precedente programma MDP. L'HU ha effettuato una revisione dell'assistenza erogata e quindi le operazioni sono iniziate solo nel dicembre 2016. In tutti gli Stati membri interessati, la distribuzione è ormai avviata e il numero totale di Stati membri è quindi salito a 27; l'unico a non avere ancora avviato l'attuazione del programma operativo FEAD è il Regno Unito.

**Negli altri Stati membri non sono stati segnalati ostacoli di rilievo.** Alcuni problemi registrati riguardano: i) le domande di trasporto (FI, GR, LV); ii) il coordinamento regionale dei quantitativi di generi alimentari (PL); iii) la capacità insufficiente delle organizzazioni incaricate della distribuzione (GR, PL); iv) la farraginosità delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici (HU) e v) altri ritardi (BE, MT). Gli Stati membri che attuano il PO II non hanno segnalato ostacoli di rilievo. In SE, il programma è stato penalizzato dalla lentezza con cui si è svolto il reclutamento di lavoratori e volontari e dalla necessità di adattare le attività pianificate a comunità specifiche; tali difficoltà si sono manifestate solo durante la fase di attuazione iniziale nel 2016. Tuttavia, la maggior parte degli Stati membri ha fatto presente una serie di ostacoli all'attuazione di natura più generale. Il gruppo più numeroso ha segnalato problemi legati all'approvvigionamento dei beni (in particolare IT e GR), alla gestione di bilancio/finanziaria e alle capacità delle organizzazioni partner, che hanno causato ritardi nell'attuazione. Un gruppo più ristretto di Stati membri ha indicato vari problemi di carattere prevalentemente amministrativo. Nel complesso, la maggior parte di questi ostacoli è stata superata, il che fa prevedere un'accelerazione dell'attuazione dopo il 2016.

## Principi orizzontali

**La maggior parte degli Stati membri si avvale di un meccanismo di coordinamento<sup>7</sup> per garantire la complementarità con il Fondo sociale europeo (FSE) e con altre politiche dell'UE e al fine di evitare doppi finanziamenti.** Gli Stati membri hanno organismi di mediazione o gruppi di coordinamento/lavoro per garantire che i progetti e le organizzazioni partner non ricevano finanziamenti sia dall'FSE sia dal FEAD e per assicurare il coordinamento delle attività. Diversi Stati membri hanno fatto notare che il collocamento del FEAD e dell'FSE sotto la responsabilità di una stessa autorità di gestione può fornire solide basi per favorire il coordinamento ed evitare eventuali doppi finanziamenti. Gli Stati membri hanno osservato che l'FSE e il FEAD si sostengono a vicenda e che, da soli, né il FEAD né l'FSE possono affrontare compiutamente i problemi dell'esclusione sociale e della povertà; è necessario quindi promuovere un'ulteriore integrazione e sinergie tra i due fondi. Questa importante constatazione ha indotto la Commissione a proporre una fusione dei due fondi per il periodo di finanziamento post-2020.

---

<sup>7</sup> Articolo 5, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 223/2014.

Ad esempio, in MT i centri LEAP! che forniscono sostegno sociale alle comunità disagiate erano finanziati dall'FSE. L'attuazione operativa del progetto è stata modificata in modo non soltanto da assicurare la distribuzione di pacchi alimentari (effettuata con il sostegno del FEAD), ma anche da aiutare le famiglie e i loro componenti a migliorare la qualità della vita e ad affrancarsi dalle prestazioni sociali. Allo stesso modo la LT, avendo difficoltà a raggiungere i gruppi destinatari del programma dell'FSE, ha colto l'occasione offerta dal FEAD per entrare in contatto con tali gruppi e incoraggiarli a partecipare alle misure finanziate dall'FSE.

**La maggior parte degli Stati membri ha presentato informazioni in merito all'adesione ai principi di parità di genere<sup>8</sup> e non discriminazione.** Gli Stati membri hanno promosso la parità di genere e l'integrazione della dimensione di genere in vari aspetti del ciclo di progetto. La CZ ha osservato che l'assistenza fornita teneva conto delle esigenze specifiche dei gruppi destinatari, ad esempio comprendeva prodotti specifici utilizzati dalle madri sole o dalle madri ospitate nei centri di accoglienza notturna. DE, LV, SE e SK hanno spiegato che utilizzano un approccio che tiene conto della dimensione di genere nella selezione dei dipendenti e delle organizzazioni partner, nonché del tipo di assistenza da fornire ai gruppi destinatari. HU, MT e PL hanno indicato esplicitamente che tengono conto delle esigenze delle persone con disabilità nella distribuzione di prodotti alimentari e nella scelta della sede in cui si tengono i seminari. La SE ha segnalato qualche difficoltà nell'applicazione di questo principio orizzontale, in particolare quando si trova ad affrontare matrimoni precoci e altre questioni legate alla violenza contro le donne e le bambine; sono stati organizzati seminari e incontri con le parti interessate per ridurre questi problemi in futuro.

Sensibile ai problemi della parità di genere, la LV ha organizzato gli orari di distribuzione dei pacchi alimentari in modo flessibile e ha previsto la possibilità di effettuarne la consegna a domicilio e dopo il lavoro. Ha inoltre provveduto ad adattare misure di accompagnamento incentrate sull'assistenza all'infanzia per raggiungere i potenziali destinatari. Nei punti di distribuzione è stato anche messo a disposizione un servizio di baby-sitting.

**La maggior parte degli Stati membri ha indicato l'utilizzo di vari sistemi volti a ridurre gli sprechi alimentari<sup>9</sup>.** Questi sistemi consistono perlopiù nel distribuire generi alimentari a lunga conservazione e adatti alle esigenze/ai gusti dei gruppi destinatari, per ridurre quanto più possibile la fornitura di prodotti non graditi. Ad esempio, MT ha organizzato la distribuzione in modo che i generi alimentari non consegnati vengano immagazzinati e riutilizzati. La LV ha spazi appositi in cui è possibile depositare i prodotti in eccedenza per evitare che vengano gettati. La PL ha ritirato generi alimentari da aziende lattiero-casearie con prodotti invenduti. I produttori lattiero-caseari hanno anche donato prodotti da distribuire alle persone in difficoltà nella stagione estiva e durante le ondate di calore. Per quanto riguarda gli aspetti climatici e ambientali, gli Stati membri hanno usato materiali sostenibili riciclabili e/o biodegradabili e hanno ridotto le emissioni legate al trasporto nella filiera di distribuzione. Ad esempio, il BE ha distribuito generi alimentari sostenibili e cereali senza OGM, ha evitato l'olio di palma e ha fornito prodotti biologici e prodotti equi e solidali.

**Quasi tutti gli Stati membri che hanno usato il PO I hanno posto in risalto di aver aiutato i beneficiari ad ottenere una dieta equilibrata<sup>10</sup>.** In generale, i paesi hanno offerto un paniere di prodotti alimentari a basso contenuto di carboidrati, sale, zucchero e grassi e ad

<sup>8</sup> Articolo 5, paragrafo 11, del regolamento (UE) n. 223/2014.

<sup>9</sup> Articolo 5, paragrafo 13, del regolamento (UE) n. 223/2014.

<sup>10</sup> Articolo 5, paragrafo 13, del regolamento (UE) n. 223/2014.

alto contenuto di proteine, fibre, vitamine e minerali. Due paesi (ES e FI) hanno anche offerto alimenti che riducono i deficit nutrizionali, quali alimenti per la prima infanzia e latte in polvere contenente vitamina D. Il BE ha introdotto una procedura collaborativa per selezionare la composizione dei pacchi alimentari e garantire una dieta equilibrata. Questa procedura di selezione è stata presentata come "buona prassi" nel catalogo degli studi di casi FEAD pubblicato dalla rete FEAD nel 2017.

### **Valutazioni effettuate**

**Nel 2016, diversi Stati membri (AT, IT, LV, MT e SE) hanno effettuato ricerche, valutazioni e/o indagini per verificare l'efficienza delle loro operazioni e la soddisfazione dei destinatari finali nei confronti dell'assistenza ricevuta.** Nel 2016 l'AT ha inviato a 10 000 famiglie indigenti un questionario per raccogliere le loro opinioni. I risultati emersi dall'indagine sono positivi: il sostegno offerto con lo zaino scolastico era considerato "molto buono" dall'86 % delle famiglie e "buono" dal 13 %. La SE ha valutato la gestione del FEAD e le prime fasi di attuazione dei progetti svolti da un contraente esterno. Per affrontare alcune delle problematiche identificate, la relazione di valutazione formulava alcune raccomandazioni riguardanti tra l'altro l'opportunità di rendere più chiare le finalità dei programmi per gli obiettivi della politica sociale nazionale e di tenere conto dei risultati dei partecipanti per poi intervenire di conseguenza. L'IT ha realizzato uno studio pilota sulla distribuzione di generi alimentari alla fine del 2015 e ne ha presentato i risultati nel 2016. Lo studio ha evidenziato che il 71 % delle organizzazioni partner incaricate della distribuzione degli aiuti alimentari ha anche introdotto misure di accompagnamento, cosa che può essere considerata un buon punto di partenza.

### **Contributo agli obiettivi generali e specifici del FEAD**

**Gli Stati membri ritengono che il FEAD, operando in combinazione con altri programmi e politiche dell'UE e nazionali, aiuti a conseguire gli obiettivi di riduzione della povertà e inclusione sociale stabiliti nella strategia Europa 2020.** L'obiettivo generale del FEAD, infatti, è promuovere la coesione sociale, migliorare l'inclusione sociale e contribuire ad eliminare la povertà nell'intento di conseguire l'obiettivo di fare uscire almeno 20 milioni di persone dal rischio di povertà ed esclusione sociale stabilito nella strategia Europa 2020. L'EE ha riferito che gli aiuti alimentari del FEAD, insieme alle politiche pubbliche nazionali sul mercato del lavoro, sull'istruzione e sull'assistenza sociale, alla riforma del lavoro finanziata dall'FSE, all'aumento delle prestazioni sociali e alla crescita complessiva dell'economia, hanno avuto un'incidenza sostanziale sulla povertà, in diminuzione dal 2012. In DE, il FEAD ha aiutato persone a rischio di povertà a superare l'esclusione sociale e le ha agevolate nell'obiettivo di ottenere una qualifica per il mercato del lavoro facilitando la partecipazione ai progetti dell'FSE. La valutazione complessiva è che il FEAD ha permesso di ridurre la povertà e di rafforzare l'inclusione sociale.

Riguardo all'obiettivo specifico 1 (contribuire ad alleviare le forme più gravi di povertà, prestando un'assistenza non finanziaria alle persone indigenti), gli Stati membri hanno riferito che:

**1) il FEAD ha contribuito a ridurre la deprivazione materiale grave** – la PL ha segnalato che, grazie alle sinergie che il FEAD ha contribuito a creare con altri programmi nazionali di assistenza sociale, circa 13 000 persone hanno migliorato la propria condizione e non rientrano più nei requisiti fissati per beneficiare dell'assistenza alimentare del FEAD. La GR ha osservato che il FEAD ha avuto effetti positivi, riducendo le forme più gravi di povertà nel

paese, anche se la diffusione e l'intensità della povertà sono peggiorate durante la crisi economica. In SK, la distribuzione di generi alimentari e/o prodotti per l'igiene ha contribuito ad assicurare condizioni di vita di base per i beneficiari, ad es. rendendo più varia e nutriente la loro dieta e migliorando la loro igiene quotidiana;

**2) il FEAD ha alleviato i problemi degli indigenti** – in LV e BG, la distribuzione di generi alimentari ha permesso alle famiglie indigenti di destinare una parte del bilancio familiare al soddisfacimento di altri bisogni fondamentali. In LV, ad esempio, l'82 % dei beneficiari interpellati nell'indagine del 2016 riteneva che il FEAD avesse aiutato le loro famiglie a risparmiare e avesse migliorato il loro benessere; il 78 % ha inoltre segnalato che il denaro risparmiato grazie al FEAD è stato usato per acquistare altro cibo. In alcune famiglie, il denaro è stato speso per pagare attività extracurricolari dei figli, contribuendo in questo modo a ridurre il rischio di esclusione sociale. Per contro, la FR ha ribadito che se è vero che i pacchi alimentari hanno consentito ai beneficiari di spendere il loro denaro per altre cose, è anche vero che gli aiuti alimentari non bastano da soli a coprire le necessità quotidiane e non possono essere usati come unico strumento per combattere la povertà;

**3) il FEAD ha aiutato i beneficiari ad uscire dalla povertà** – organizzazioni partner in CZ hanno riferito incidenze significative legate alla distribuzione di pasti (pre)scolastici, che hanno permesso in particolare di migliorare la frequenza scolastica degli alunni, il benessere fisico e mentale, la capacità di gestire le attività scolastiche e la concentrazione. Hanno anche segnalato che i beneficiari hanno migliorato la propria posizione nel gruppo dei pari e le proprie competenze sociali. In DK, è stato appurato che migliorando l'accessibilità dei servizi sociali pubblici esistenti per le persone senza fissa dimora, il programma migliora la possibilità di fornire a queste persone un sostegno sociale più permanente, che può aiutarle a uscire dalla povertà.

Riguardo all'obiettivo specifico 2 (integrazione delle politiche nazionali sostenibili per l'eliminazione della povertà e per l'inclusione sociale), gli Stati membri ritengono che il FEAD integri le politiche nazionali mediante:

**1) l'assistenza a gruppi che altrimenti non riceverebbero alcun aiuto** – in SE, il FEAD ha fornito sostegno ai migranti del SEE/dell'UE esclusi dai programmi di assistenza sociale nazionale. In DE, le attività del FEAD hanno gettato le basi affinché i gruppi destinatari utilizzassero i servizi sociali generali a cui altrimenti non sarebbero stati in grado di accedere. In FI, il FEAD ha integrato l'assistenza sociale nazionale fornita alle persone che necessitavano di aiuti alimentari e non potevano essere assistite dal governo, dato che non esistono altri programmi di distribuzione di generi alimentari patrocinati dallo Stato;

**2) il miglioramento delle iniziative nazionali esistenti per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale** – MT ha affermato che il FEAD affianca e completa la sua "politica strategica nazionale per la riduzione della povertà e l'inclusione sociale" e contribuisce agli obiettivi della strategia Europa 2020. L'EE ha indicato che il FEAD è complementare al suo piano di sviluppo dell'assistenza pubblica (2016-2023) e alle misure finanziate dall'FSE. L'IT ha riportato che il programma FEAD ha influenzato le nuove politiche nazionali quali il sostegno per l'inclusione attiva, che si è trasformato in programma nazionale, e il fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Il FEAD opera chiaramente in combinazione con altri programmi e politiche dell'UE e nazionali contribuendo al conseguimento degli obiettivi di riduzione della povertà e inclusione sociale stabiliti nella strategia Europa 2020. Il contributo del FEAD è quindi

modesto, anche se costituisce una componente critica dell'insieme. Inoltre, vi sono aspetti degli obiettivi del FEAD che sono difficili da misurare e quantificare, ad esempio la coesione sociale. Gli Stati membri sono stati in genere cauti nell'indicare un chiaro nesso di causalità tra le attività del FEAD e la riduzione della povertà e hanno preferito invece parlare di correlazione; ciò non toglie che abbiano confermato il contributo di grande valore offerto dal FEAD.

### 3. CONCLUSIONE

**Pur avendo una portata limitata, il FEAD ha dimostrato di essere a tutti gli effetti un complemento degli sforzi compiuti a livello nazionale per combattere la deprivazione materiale, la povertà e l'esclusione sociale.** In base ai dati e alle stime, le persone che hanno beneficiato del sostegno del FEAD sono state quasi 16 milioni nel 2016. In molti casi il FEAD è riuscito a raggiungere gruppi specifici di indigenti che altrimenti non avrebbero ricevuto alcuna assistenza, ad esempio i migranti dell'UE/del SEE più indigenti che non hanno diritto a un'assistenza finanziaria in base alle leggi del rispettivo Stato membro. Secondo le stime, un numero significativo di persone senza fissa dimora ha beneficiato del sostegno offerto dal FEAD.

**Il fattore di successo principale alla base della capacità di raggiungere i gruppi destinatari e di fornire loro assistenza è stato il forte rapporto di cooperazione e collaborazione instaurato con le organizzazioni partner.** Le organizzazioni partner sanno per esperienza e conoscenza diretta chi sono gli indigenti nella loro comunità. Conoscono le loro necessità e sanno qual è il modo migliore per fornire loro assistenza. Gli aiuti alimentari e l'assistenza materiale hanno aiutato le organizzazioni partner in vari Stati membri a costruire un rapporto di reciproca fiducia con i beneficiari, spianando la strada alla realizzazione di misure di accompagnamento e alla messa in atto di altre forme di assistenza a favore dell'inclusione sociale. La flessibilità del fondo e la sua capacità di adattarsi alle diverse situazioni nei diversi Stati membri è un fattore di successo fondamentale e una caratteristica distintiva del FEAD. In molti paesi, le organizzazioni partner godono di un margine di flessibilità che consente loro di decidere chi assistere, quando e come, e in questo modo sono state in grado di rispondere in modo più efficace ai bisogni dei beneficiari. Lo scambio costante di buone prassi nella rete FEAD e nel gruppo di esperti del FEAD e le consultazioni delle organizzazioni partner a livello UE hanno contribuito a migliorare ulteriormente questo aspetto.

**Vi sono effetti indiretti del FEAD legati alla creazione di sinergie e di effetti moltiplicatori.** Il FEAD ha contribuito a mobilitare risorse e assistenza fornite da organizzazioni partner, ad esempio tramite la distribuzione di generi alimentari provenienti da altre fonti (quali aziende lattiero-casearie con prodotti invenduti), il che ha comportato benefici ambientali più ampi (rispondendo ai principi orizzontali) e ha permesso ai produttori di mettersi in collegamento con altre filiere. Il FEAD ha anche contribuito a sensibilizzare gli attori nazionali e locali in merito alla dimensione di inclusione sociale del programma, rafforzando in questo modo il ruolo e la rete delle organizzazioni partner e promuovendo maggiori sinergie tra gli attori nazionali e locali che attuano il programma.

**Tra gli aspetti migliorabili si segnalano la necessità di accelerare l'attuazione in vari paesi, l'integrazione delle donazioni di prodotti alimentari negli aiuti distribuiti e il miglioramento delle informazioni presentate sulle misure di accompagnamento.** Alla fine

del 2017, la distribuzione degli aiuti risultava effettuata in tutti gli Stati membri tranne il Regno Unito. La Commissione continuerà a monitorare i progressi, in particolare negli Stati membri in cui l'attuazione del programma era sotto esame o in ritardo, e si concentrerà sugli ulteriori progressi compiuti nella fornitura di assistenza materiale di base nel quadro dei programmi PO I. Malgrado i progressi significativi registrati nel 2016, l'attuazione del sostegno tramite aiuti alimentari accusa ancora ritardi. Per affrontare questi problemi, tra ogni Stato membro e la Commissione si svolgono riunioni annuali dedicate al riesame. La quota delle donazioni alimentari integrate nel programma è ancora bassa. La Commissione ha affrontato questo aspetto modificando il regolamento FEAD mediante il "regolamento omnibus" adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio ed entrato in vigore nell'agosto 2018. Gli Stati membri saranno quindi in grado di definire tassi fissi, somme forfettarie o costi unitari (opzioni semplificate in materia di costi) e utilizzarli come base per i pagamenti alle organizzazioni partner che raccolgono e distribuiscono i prodotti alimentari acquisiti tramite donazioni. Le misure di accompagnamento sono un elemento essenziale del fondo poiché sono intese ad alleviare l'esclusione sociale degli indigenti, ma la scarsità delle informazioni presentate al riguardo dagli Stati membri non ha consentito un esame approfondito. Ciò è dovuto in parte ai già menzionati ritardi nell'attuazione, ma rappresenta comunque un problema perché non ha consentito di valutare compiutamente il contributo all'obiettivo del rafforzamento dell'inclusione sociale previsto dal FEAD.