



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 21 giugno 2019
(OR. en)

10602/19

SOC 512
FIN 434
REGIO 178

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	7 giugno 2019
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2019) 259 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO Sintesi delle relazioni di attuazione annuali per i programmi operativi cofinanziati dal Fondo di aiuti europei agli indigenti nel 2017

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2019) 259 final.

All.: COM(2019) 259 final



Bruxelles, 7.6.2019
COM(2019) 259 final

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

**Sintesi delle relazioni di attuazione annuali per i programmi operativi cofinanziati dal
Fondo di aiuti europei agli indigenti nel 2017**

Sintesi delle relazioni di attuazione annuali per i programmi operativi cofinanziati dal Fondo di aiuti europei agli indigenti nel 2017

1. INTRODUZIONE

Il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD)¹ permette di alleviare le forme più gravi di povertà nell'UE quali la deprivazione alimentare, la povertà infantile e la mancanza di fissa dimora. Il fondo mette a disposizione un importo complessivo di 3,8 miliardi di EUR (a prezzi correnti). Poiché l'UE fornisce un cofinanziamento massimo dell'85 % ad integrazione delle risorse assegnate dagli Stati membri, il valore totale del fondo risulta di circa 4,5 miliardi di EUR. Gli Stati membri attuano 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). L'aiuto alimentare e/o l'assistenza materiale di base devono essere integrati da 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 2017, approvate dalla Commissione. I dati forniti presentano alcuni limiti; in particolare, i valori relativi a una serie di indicatori sono stati determinati sulla base di stime informate e i valori cumulativi devono essere considerati con cautela (cfr. anche l'allegato). Le relazioni degli Stati membri ora sono più complete, ma permane qualche lacuna; ad esempio, le informazioni presentate sui principi orizzontali spesso non contengono indicazioni sulle misure adottate per conformarsi a tali principi. Per quanto riguarda le misure di accompagnamento, le informazioni presentate sono migliorate ma spesso il contributo all'obiettivo dell'inclusione sociale è ancora difficile da valutare utilizzando gli elementi forniti; inoltre, gli ostacoli e le difficoltà incontrati nella realizzazione di tali misure non sono ancora riferiti in modo sistematico. Tutti gli Stati membri tranne il Regno Unito hanno presentato una relazione di attuazione. In considerazione dell'intervallo di tempo intercorso fra l'attuazione e la presentazione delle informazioni, la presente relazione riassuntiva contiene anche informazioni sugli sviluppi successivi, ove tali informazioni siano disponibili.

2. SVILUPPI RECENTI A LIVELLO DI UE

Nel 2017 la proporzione di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale è scesa dal 23,5 % al 22,4 %, ma i rischi di esclusione sociale, in particolare per i bambini, le persone senza fissa dimora, le persone con disabilità e le persone provenienti da un contesto migratorio, continuano a rappresentare un problema. Il numero totale di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale è risultato di 113 milioni, inferiore al livello pre-crisi ma ancora lontano dagli obiettivi della strategia Europa 2020. La grave deprivazione materiale ha raggiunto un nuovo minimo, ma rimane elevata in diversi Stati membri. Recentemente la mancanza di fissa dimora è aumentata in quasi tutti gli Stati membri. I rischi di povertà per i bambini restano ben al di sopra di quelli relativi alla popolazione in generale. In questo contesto, il sostegno fornito dal FEAD ai gruppi più svantaggiati della società tramite la distribuzione di prodotti alimentari e beni di consumo di base, ad esempio materiale

¹ 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). Il regolamento è stato modificato nell'agosto dello stesso anno in virtù di una revisione del regolamento finanziario: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1537946431022&uri=CELEX:02014R0223-20180802>.

scolastico e prodotti per l'igiene, oppure l'organizzazione di attività di inclusione sociale, continua a essere indispensabile.

Nel 2018 la Commissione ha adottato una proposta ambiziosa volta ad istituire per il prossimo periodo di programmazione il Fondo sociale europeo Plus (FSE+, che accorperebbe il FEAD, l'FSE e altri tre strumenti di finanziamento². La proposta è attualmente in fase di negoziazione con i legislatori. Il regolamento FSE+³, accompagnato da una valutazione d'impatto⁴, mira a garantire che le risorse nell'ambito della gestione concorrente siano destinate in via preferenziale a far fronte alle principali sfide, in particolare sostenendo la realizzazione dei principi sanciti nel pilastro europeo dei diritti sociali e l'attuazione delle raccomandazioni definite nel semestre europeo. Alla luce del persistere delle sfide sopra menzionate, intende promuovere l'inclusione sociale utilizzando una quota significativa delle assegnazioni nazionali dell'FSE+ (almeno il 25 %) e affrontare il problema della deprivazione materiale mediante la definizione di un obiettivo del 4 % a livello dell'UE e un'assegnazione minima del 2 % per Stato membro. In tal modo si garantirà che un importo minimo prestabilito di risorse sia destinato ai più bisognosi; secondo le stime della Commissione, il sostegno rimarrà allo stesso livello dell'attuale FEAD. Il regolamento FSE+ risponde anche alla richiesta avanzata dai portatori di interessi di alleggerire i requisiti per questo tipo di assistenza e semplificare la raccolta dei dati e i requisiti di sorveglianza e rendicontazione.

Il gruppo di esperti del FEAD, composto da membri delle autorità di gestione, si è riunito due volte nel 2017 e nel 2018 per discutere dell'attuazione del programma FEAD, compresa l'elaborazione di misure per l'assistenza materiale di base (obiettivo specifico XI) e l'integrazione sociale degli indigenti (obiettivo specifico X) nell'FSE+. Una tavola rotonda ha fornito informazioni sulla situazione della complementarità tra FEAD e FSE. La Commissione ha ospitato le **riunioni della rete FEAD** in cui si è discusso anche del futuro del FEAD nel nuovo periodo di programmazione. Alla fine del 2018 erano stati organizzati 13 eventi per favorire lo scambio di esperienze e buone prassi. I partecipanti, in particolare gli Stati membri ospitanti, hanno presentato casi di studio concreti e discusso insieme difficoltà e soluzioni riguardanti i problemi di comune interesse inerenti all'attuazione dei programmi finanziati dal FEAD. Nelle riunioni sono state esaminate in particolare le misure di accompagnamento e la riduzione della condizione di persona senza fissa dimora e dell'esclusione abitativa. Per la prima volta, una riunione di rete si è svolta in concomitanza con la cerimonia di premiazione dell'iniziativa "Ending Homelessness Awards 2018" della FEANTSA (Federazione europea delle organizzazioni nazionali che lavorano con persone senza dimora). Nella seconda metà del 2017 e nel 2018 si sono tenute riunioni annuali con i **rappresentanti delle organizzazioni partner a livello dell'UE**, incentrate sulle difficoltà incontrate nell'attuazione e sulle idee per il nuovo periodo di programmazione e per le attività di comunicazione.

La valutazione intermedia del FEAD⁵ ha confermato che il Fondo fornisce alle persone indigenti un'assistenza di cui hanno estremo bisogno. In media, tra il 2014 e il 2017 ha

² L'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, il programma per l'occupazione e l'innovazione sociale e il programma per la salute.

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0382&from=IT>

⁴ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-esf-egf-swd_en.pdf

⁵ Documento di lavoro dei servizi della Commissione: valutazione intermedia del Fondo di aiuti europei agli indigenti, SWD(2019) 148, e relativa sintesi, SWD(2019) 149.

fornito sostegno ogni anno a 12,7 milioni di persone. Il FEAD è coerente e complementare con la riduzione della povertà a livello nazionale e con i fondi dell'UE, non ultimo l'FSE, e ha notevoli effetti positivi in quasi tutti gli Stati membri, in particolare in termini di nuovi gruppi destinatari, nuove attività e maggiore copertura territoriale. Un effetto particolarmente significativo è stato l'aumento della capacità e della professionalità delle organizzazioni partner. Tuttavia, vi sono elementi concordanti che indicano una "sovraregolamentazione" (*gold plating*)⁶ da cui scaturisce un eccesso di prescrizioni, ad esempio l'obbligo di registrare i destinatari finali che vige nella maggior parte degli Stati membri. Gli insegnamenti tratti comprendono la necessità di mantenere l'attenzione concentrata sugli indigenti, di ampliare e rafforzare le sinergie con l'FSE e di mantenere flessibile l'attuazione. Questi aspetti sono stati affrontati nella proposta della Commissione riguardante l'FSE+.

Nel 2017 tutti gli Stati membri che attuano il PO I hanno effettuato indagini strutturate presso i destinatari finali, come previsto dal regolamento FEAD⁷. La presente relazione illustra anche tali indagini, svolte con l'obiettivo di acquisire elementi sul contesto socioeconomico dei destinatari finali, sulla loro situazione attuale e passata e sulla loro soddisfazione in merito all'assistenza del FEAD, nonché di raccogliere dati presso le organizzazioni partner in merito alla distribuzione dell'assistenza materiale e al tipo di misure di accompagnamento previste.

3. PROGRESSI NELL'ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI OPERATIVI

3.1. Esecuzione finanziaria

Nel 2017 l'esecuzione finanziaria dei programmi del FEAD ha continuato ad accelerare. Sul campo, la spesa pubblica totale ammissibile (nazionale e dell'UE) approvata a sostegno delle operazioni del FEAD è ammontata a 637,3 milioni di EUR, in aumento rispetto ai 569,5 milioni di EUR del 2016 e notevolmente superiore a quella del 2015 (444,2 milioni di EUR). L'importo cumulativo delle spese impegnate per il 2014-2017 è quindi risultato pari a 1 973,5 milioni di EUR, ossia il 44% delle risorse complessive dei programmi (cofinanziamento dell'UE e nazionale). I pagamenti erogati ai beneficiari nel 2017 sono stati inferiori rispetto all'anno precedente (405,2 milioni di EUR nel 2017 rispetto a 434,9 milioni di EUR del 2016), ma sono stati leggermente superiori rispetto al 2015 (395,2 milioni di EUR). Una ripartizione finanziaria dettagliata, anche per Stato membro, è presentata nella tabella I dell'allegato⁸.

Progressi significativi sono stati registrati nelle domande di pagamento presentate alla Commissione. Nel 2017 gli Stati membri hanno dichiarato un totale di 475 milioni di EUR di spesa pubblica ammissibile, contro 353,4 milioni di EUR nel 2016 e 46,3 milioni di EUR nel 2015.

Per quanto attiene all'esecuzione finanziaria, al 31 dicembre 2018 la Commissione aveva versato complessivamente 955 milioni di euro a titolo di pagamenti intermedi. A quella data,

⁶ Per "*gold plating*" si intende l'eccessiva regolamentazione da parte degli Stati membri rispetto a quanto è strettamente prescritto dalla legislazione dell'UE quando questa è attuata a livello nazionale. Potrebbe portare ulteriori vantaggi, ma anche aggiungere costi inutili per le imprese e le autorità pubbliche, erroneamente attribuiti alla legislazione dell'UE.

⁷ Articolo 17, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 223/2014.

⁸ Diversi Stati membri hanno aggiornato taluni valori degli indicatori comuni di input del FEAD per il 2015 e il 2016; i valori riportati in questa sezione possono quindi differire da quelli pubblicati negli anni scorsi.

l'esecuzione finanziaria, espressa in pagamenti intermedi effettuati dalla Commissione, aveva superato il 25 % della dotazione totale 2014-2020.

3.2. Attuazione pratica

Nel 2017, ventisei Stati membri hanno fornito assistenza nell'ambito del FEAD, un progresso sostanziale rispetto all'anno precedente. CY, HU e HR hanno iniziato a distribuire aiuti nel 2017 e il PT ha ripreso la distribuzione di generi alimentari, che era stata sospesa nel 2016. Ventidue dei 26 Stati membri hanno distribuito prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base e fornito misure di accompagnamento (PO I; cfr. grafico 1) e quattro hanno attuato programmi di inclusione sociale (PO II; cfr. figura 1). Oltre al Regno Unito, l'unico Stato membro che non ha fornito assistenza nel 2017 è stato la RO, che ha dovuto ridefinire il proprio programma operativo in seguito ai sopravvenuti cambiamenti istituzionali.

Diversi programmi operativi sono stati modificati nel 2017 e nel 2018, a dimostrazione del fatto che la definizione degli interventi o le specifiche modalità di attuazione possono essere rese più efficaci. I cambiamenti hanno riguardato perlopiù il modo in cui il sostegno viene indirizzato ai destinatari finali, i criteri di ammissibilità per i destinatari finali e/o la composizione dell'assistenza alimentare e materiale fornita. Alcune modifiche dei PO hanno riguardato l'impiego di tassi fissi, che permettono di semplificare l'amministrazione del fondo. Spesso sono stati apportati altri cambiamenti che non hanno richiesto modifiche formali, ad esempio l'ampliamento delle misure di accompagnamento o il loro adeguamento alle necessità emergenti.

Figura 1: tipo di assistenza erogata nel 2017

PO	Tipo di assistenza	Stato membro
PO I	Aiuti alimentari	BE, BG, CY, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, MT, PL, PT, SI (14)
	Assistenza materiale di base	AT (1)
	Entrambi	CZ, EL, HR, IE, LU, LV, SK (7)
PO II	Inclusione sociale	DE, DK, NL, SE (4)

Si stima che nel 2017 le persone che hanno beneficiato dell'assistenza del FEAD siano state 12,9 milioni, cifra che supera i 12,7 milioni di persone all'anno assistite in media tra il 2014 e il 2017. Delle persone assistite nel 2017, più di 12 milioni (95 %) hanno ricevuto aiuti alimentari e circa 580 000 (4,5 %) hanno beneficiato di assistenza materiale di base⁹, mentre circa 36 600 (0,3 %) hanno partecipato a programmi di inclusione sociale (PO II)¹⁰.

I quattro Stati membri che hanno attuato programmi di inclusione sociale hanno assistito il 25 % di persone in più rispetto al 2016. NL e SE hanno registrato un sensibilissimo aumento, rispettivamente del 333 % e 117 % su base annua, adottando diverse strategie per coinvolgere i destinatari finali nelle attività di inclusione sociale proposte

⁹ Nei PO in cui sono fornite entrambe le forme di assistenza, è possibile che vi siano sovrapposizioni in quanto le stesse persone possono essere state conteggiate più di una volta.

¹⁰ Le cifre presentate erano basate su stime effettuate dalle organizzazioni partner. È possibile che i destinatari finali siano stati conteggiati più di una volta.

(illustrate più avanti). Tutti e quattro gli Stati membri hanno raggiunto o superato la maggior parte dei rispettivi obiettivi annuali.

La metà degli Stati membri ha assistito un numero di persone superiore a quello del 2016 malgrado il calo complessivo del numero totale di destinatari finali, sceso da 16 milioni nel 2016 a 12,9 milioni nel 2017 principalmente a causa della mancata erogazione di aiuti da parte della RO nel 2017. Nel 2016 la RO aveva fornito sostegno a 3,3 milioni di persone, ma nel 2017 ha dovuto sospendere il sostegno, come spiegato sopra. Il calo del sostegno è stato in parte compensato da 13 Stati membri (AT, BE, BG, CZ, DE, DK, FR, IE, LU, LV, NL, PL e SE), che insieme hanno assistito circa 362 000 destinatari finali in più rispetto al 2016. CY, HU, HR e PT hanno inoltre avviato l'erogazione di assistenza nel 2017, aggiungendo altre 340 000 persone al totale delle persone assistite. Inoltre, l'IE, che fino al 2016 aveva fornito solo assistenza alimentare, nel 2017 ha erogato assistenza materiale di base a circa 5 000 persone.

Nel 2017 i bambini rappresentavano il 30 % dei 12,9 milioni di persone che hanno beneficiato di aiuti alimentari, assistenza materiale di base o assistenza a favore dell'inclusione sociale. Ciò significa che 4 milioni di bambini hanno ricevuto sostegno. Come negli anni precedenti, circa la metà degli assistiti era costituita da donne (6 milioni), il 10 % da migranti, persone di origine straniera o minoranze (1,1 milioni di persone), l'8 % da persone di età pari o superiore a 65 anni (1 milione), il 3 % da persone con disabilità (433 000) e il 3 % da persone senza fissa dimora (370 000).

Il numero stimato di persone senza fissa dimora che hanno ricevuto assistenza dal FEAD è aumentato del 71 % nel 2017 ed è stato superiore a 370 000. Circa due terzi delle persone senza fissa dimora aggiuntive assistite sono situate in IT, dove è stato ampliato il programma di distribuzione di pasti pronti così che ne possa usufruire un maggior numero di persone. Anche BE e CZ hanno aumentato in misura significativa il numero di persone senza fissa dimora assistite, in BE con aiuti alimentari e in CZ con aiuti alimentari e assistenza materiale di base. BG, IE, LV, SE e SK hanno anch'esse segnalato un aumento in questo gruppo di destinatari, mentre HR, HU e PT hanno iniziato a fornire assistenza a questo gruppo per la prima volta nel 2017 utilizzando fondi FEAD¹¹.

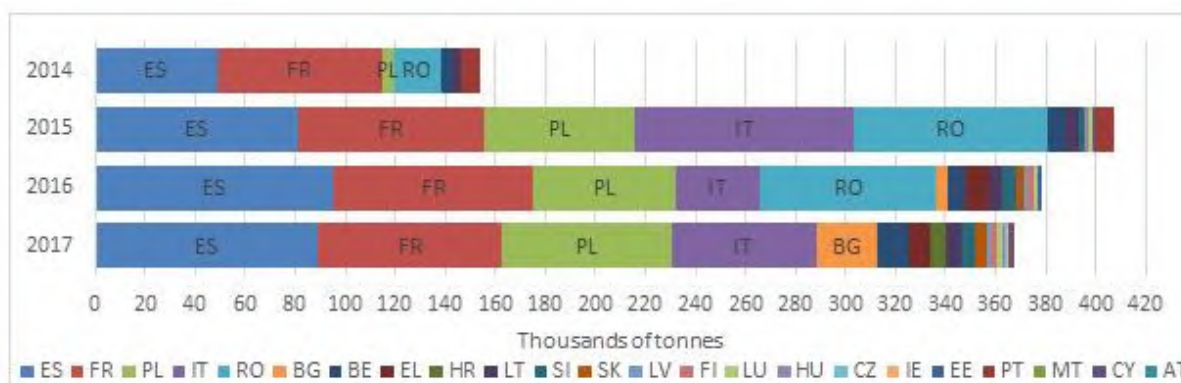
PO I – Assistenza alimentare

Nella maggior parte degli Stati membri la quantità di prodotti alimentari forniti è aumentata, malgrado il calo complessivo del quantitativo totale di prodotti alimentari distribuiti nel 2017, sceso del 3 % rispetto al 2016 principalmente a causa della sospensione dell'assistenza alimentare in RO nel 2017. Ventuno Stati membri hanno fornito aiuti alimentari nel 2017. L'85 % della quantità totale di prodotti alimentari forniti nel 2017 è stato distribuito in cinque Stati membri (ES, FR, PL, IT e BG) (cfr. figura 2). Due terzi degli aiuti alimentari erano costituiti da prodotti lattiero-caseari e farina, pane, patate e altri prodotti amilacei. Gli aumenti più consistenti dei quantitativi di prodotti alimentari distribuiti nel 2017 sono stati registrati in IT e BG, dove il programma di aiuto alimentare è stato ampliato e sono state distribuite rispettivamente 24 000 e 19 000 tonnellate di generi alimentari in più rispetto al 2016. Inoltre, grazie all'inclusione di altri prodotti alimentari e organizzazioni partner nel programma, nel 2017 l'IE ha quadruplicato la quantità di generi

¹¹ La FR non ha fornito stime per l'indicatore 14f (persone senza fissa dimora).

alimentari distribuiti (623 tonnellate in più). Anche altri Stati membri, tra cui BE, CY, CZ, HR, HU, LT, LV, PL, PT e SK hanno aumentato la quantità di prodotti alimentari forniti.

Figura 2: aiuti alimentari distribuiti nel 2014-2017 (migliaia di tonnellate)



Fonte: indicatore comune di output (ID 11) del FEAD, 2014-2017

La maggior parte degli Stati membri che hanno fornito assistenza alimentare ha scelto di distribuire una serie di prodotti alimentari destinati al consumo domestico, nella maggior parte dei casi sotto forma di uno o più tipi di pacchi alimentari standardizzati. Tra tali paesi si segnalano BG, BE, CZ, EE, ES, HU, LT, LV, MT, PL, PT e SK. In altri Stati membri (FI, HR, IE e SI), organizzazioni partner hanno messo a punto un'assistenza ad hoc in funzione dei bisogni dei gruppi destinatari. Alcuni Stati membri hanno inoltre distribuito pasti pronti ai bambini delle scuole (CY, CZ, HR e IT) o alle persone senza fissa dimora (FI, HU, IT, LV, PL e SK). L'assistenza alimentare fornita dalle organizzazioni partner in BG, CY, HU e ES è stata finanziata interamente dal FEAD; negli altri Stati membri, le organizzazioni partner hanno integrato gli aiuti alimentari del FEAD con prodotti alimentari finanziati o donati da altre fonti.

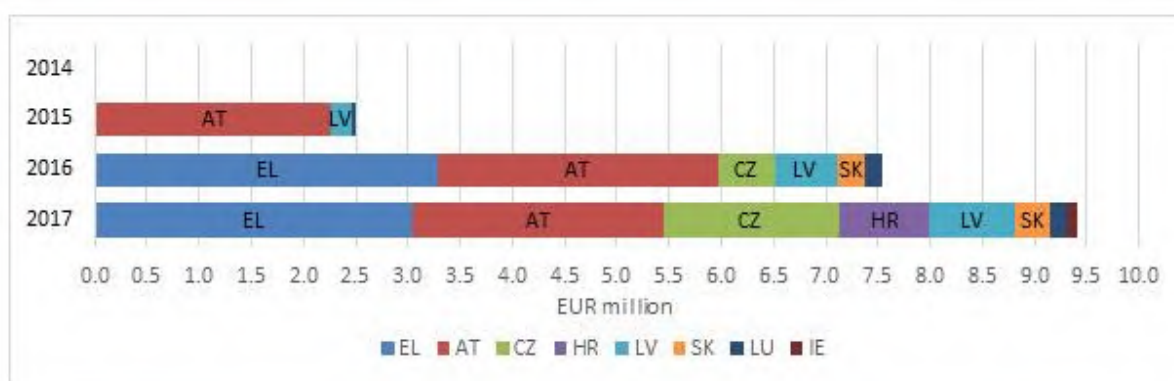
PO I – Assistenza materiale di base

Nel 2017 l'assistenza materiale di base distribuita dagli Stati membri è stata superiore del 25 % rispetto a quella del 2016 (9,4 milioni di EUR). Gli Stati membri che hanno distribuito assistenza materiale di base sono stati AT, CZ, EL, HR, IE, LU, LV e SK. La maggior parte dei beni di consumo di base è stata distribuita in tre Stati membri: AT, CZ e EL (cfr. figura 3). Ad eccezione dell'AT, tutti gli Stati membri in questione hanno fornito assistenza materiale di base in aggiunta all'aiuto alimentare. L'incremento significativo dell'assistenza materiale di base è da attribuire principalmente alla CZ, che ha aumentato di 1,1 milioni di EUR il relativo importo per rispondere ai bisogni delle persone indigenti presenti nel paese. Inoltre, HR e IE, che hanno fornito assistenza materiale di base per la prima volta nel 2017, hanno contribuito all'importo totale per circa 1 milione di EUR. Il valore dei beni distribuiti è aumentato anche in LV e SK; viceversa, AT ed EL hanno distribuito 530 000 EUR in meno rispetto al 2016.

Gli Stati membri hanno distribuito soprattutto materiale scolastico e prodotti per l'igiene alle famiglie con bambini. CZ, HR e SK hanno destinato l'assistenza anche alle persone senza fissa dimora, cui hanno fornito prodotti per l'igiene e altro materiale. Il materiale distribuito alle famiglie con bambini comprende articoli di cancelleria e materiale

scolastico (AT, HR, IE e LV) e zaini per la scuola (AT, HR e LV). LV e SK hanno fornito prodotti per l'igiene personale, mentre la HR ha distribuito indumenti per neonati, attrezzature e abbigliamento sportivi. Le persone senza fissa dimora hanno ricevuto soprattutto prodotti per l'igiene personale. In CZ hanno ricevuto anche attrezzature da cucina, indumenti e biancheria per la casa e in HR sacchi a pelo/coperte e biancheria per la casa.

Figura 3: valore monetario totale dell'assistenza materiale di base distribuita nel 2014-2017 (milioni di EUR)



Fonte: indicatore comune di output (ID 15) del FEAD, 2014-2017. NB: nel 2014 non è stata distribuita assistenza materiale di base.

Gli Stati membri hanno identificato i destinatari finali ammissibili tramite le autorità di gestione sulla base dei dati del sistema di sicurezza sociale o mediante organizzazioni partner avvalendosi della loro conoscenza e comprensione della situazione socioeconomica e dei bisogni dei gruppi destinatari. Queste modalità sono coerenti con la base giuridica del programma FEAD: spetta infatti a ciascuno Stato membro decidere come identificare le persone indigenti sulla base di criteri oggettivi e in consultazione con i portatori di interessi. In alcuni Stati membri (IT, LT, LV e SI) l'autorità di gestione ha chiesto ai destinatari finali di compilare un modulo di domanda per essere ammessi al programma. Altri Stati membri hanno usato metodi diversi. In LU i destinatari finali sono stati valutati caso per caso da un operatore specializzato e in FI le organizzazioni partner hanno svolto soprattutto "eventi aperti a tutti" fornendo generi alimentari a chiunque li chiedesse. I pasti pronti per le persone senza fissa dimora sono stati forniti di norma a chiunque ne abbia fatto richiesta o si sia recato in punti di distribuzione (FI, HU, IT, LV, PL e SK).

PO I – Misure di accompagnamento

Gli Stati membri hanno riferito che le misure di accompagnamento fornite insieme all'assistenza alimentare e/o materiale di base hanno contribuito all'inclusione sociale delle persone indigenti. L'indagine strutturata effettuata presso i destinatari finali ha rilevato che in IT, ad esempio, l'assistenza alimentare e le misure di accompagnamento erano essenziali per le persone emarginate e le loro famiglie. L'assistenza ricevuta ha permesso non solo di rispondere ai bisogni fondamentali e di alleviare le difficoltà, ma anche di creare le condizioni per l'inclusione sociale. In BG, l'indagine ha rivelato che grazie alle misure di accompagnamento i destinatari finali erano più informati sui servizi sociali e sanitari e in grado di gestire meglio il bilancio familiare; alcuni destinatari finali avevano anche trovato lavoro dopo aver partecipato al programma. Inoltre, un importante scambio di buone prassi si

è svolto in occasione della 12^a riunione della rete FEAD nell'ottobre 2018, in cui sette autorità o organizzazioni partner di Stati membri hanno presentato e condiviso i rispettivi approcci.

La maggior parte degli Stati membri ha attuato più di tre tipi di misure di accompagnamento, mentre alcuni hanno scelto di concentrarsi su una o due attività. Tra le misure di accompagnamento realizzate nel 2017 figurano¹²:

- **servizi di counseling sociale/psicosociale** (BE, BG, CY, CZ, EE, FR, HR, HU, LV, SI e SK), ad esempio sostegno psicologico gratuito per gli allievi delle scuole pubbliche (se richiesto dai genitori/tutori) o counseling in situazioni della vita difficili;
- **counseling nutrizionale/consigli per un'alimentazione sana** (BE, BG, CZ, EE, FI, FR, HR, LU, LV, MT, PL, PT, SI e SK), compresi consigli sulla preparazione e conservazione del cibo, il recupero degli avanzi e l'organizzazione di laboratori di cucina e corsi per promuovere un'alimentazione sana;
- **counseling finanziario/sostegno alla gestione del bilancio** (BE, BG, CZ, EE, HR, LV, MT, PL, SI e SK), ad esempio per aiutare a ridurre i debiti dei destinatari finali;
- **indirizzamento** ad altre istituzioni pubbliche o ONG per i servizi sociali e medici di loro competenza (AT, BE, BG, CZ, EE, ES, FI, FR, HR, IT, LU e LV);
- **attività sociali e ricreative** (EE, FI, FR, LT, LU, LV, MT e SI), ad esempio eventi di *social eating*, attività culturali e vacanze organizzate, campi estivi per bambini e ragazzi, feste di Carnevale/Natale e sport;
- **attività educative e corsi/programmi di formazione** (EE, ES, FR, LV e SI), ad esempio per l'inserimento nel mercato del lavoro, l'apprendimento delle lingue o sotto forma di seminari su come stimolare l'apprendimento nei bambini;
- **competenze domestiche varie** (BE, FR, HR, LU, LV, MT, PL e SI), soprattutto per la preparazione dei cibi ma anche per la pulizia, il cucito, il riciclaggio, ecc.; e
- **altri servizi/attività**, tra cui consigli su cosa fare in caso di emergenza/catastrofe (BG), organizzazione di attività per le energie rinnovabili (LU e MT) e consulenza legale (SI).

Per alcuni Stati membri, le misure di accompagnamento hanno avuto un'importanza particolare per gruppi specifici di persone indigenti, ad esempio bambini e ragazzi fino a 15 anni (AT), alunni delle scuole pubbliche (CY), famiglie monoparentali o numerose (LT), anziani socialmente svantaggiati (CZ) e persone particolarmente isolate a causa di problemi di mobilità o di salute e/o per scarsa fiducia nelle istituzioni formali (SK). In questi casi, sono state svolte attività finalizzate a mettere queste persone in collegamento con servizi sociali o sanitari specifici che possono fornire loro ulteriore assistenza. Inoltre, in alcuni Stati membri le misure di accompagnamento attuate hanno permesso alle organizzazioni partner di raccogliere informazioni sui bisogni dei destinatari finali e di migliorare l'assistenza fornita (MT e SK).

PO II – Inclusione sociale

Nel 2017, quattro Stati membri hanno fornito sostegno finalizzato all'inclusione sociale: DE, DK, NL e SE. In NL il progetto "Anziani nel vicinato", inteso ad alleviare l'esclusione sociale tra gli anziani svantaggiati e iniziato con qualche difficoltà nel 2016, ha prodotto risultati molto positivi nel 2017. Dopo aver intensificato i contatti con il gruppo destinatario, i NL sono riusciti a triplicare il numero di persone coinvolte nel progetto rispetto

¹² In BE, CY, EE, FI, FR, LT, MT e RO, le misure di accompagnamento non sono state finanziate dal FEAD.

al 2016. Inoltre, cosa ancora più importante, a un anno dall'entrata nel progetto circa il 52 % degli anziani coinvolti partecipava ancora al progetto, il 39 % segnalava di aver migliorato la propria rete sociale e il 43 % aveva rafforzato le proprie competenze digitali e finanziarie.

La DE ha ottenuto risultati particolarmente buoni nel sostegno agli adulti appena arrivati (per lo più della comunità rom) e alle persone senza fissa dimora, migliorandone l'accesso alle misure di counseling e sostegno. Oltre l'80 % degli adulti appena arrivati e delle persone senza fissa dimora beneficiari del sostegno sono stati in grado di avvalersi dei servizi sociali dopo aver partecipato ad attività di inclusione sociale nel 2017. Buoni progressi sono stati compiuti anche per quanto riguarda il gruppo destinatario formato dai bambini appena arrivati in età prescolare e dai loro genitori, ma per raggiungere l'obiettivo di erogare sostegno a 19 700 bambini e genitori entro il 2020 saranno necessari ulteriori interventi.

La DK ha migliorato le condizioni delle persone senza fissa dimora offrendo loro accesso a ricoveri e operatori sociali e nel 2017 aveva fornito assistenza a 958 persone, pari al 68 % dell'obiettivo fissato per il periodo di programmazione 2014-2020 (1 400). Le persone senza fissa dimora che si sono avvalse dei servizi sociali offerti tramite il programma hanno superato del 15 % il numero previsto.

Nel 2017 la SE ha raddoppiato il numero di cittadini mobili temporanei dell'UE/SEE beneficiari di sostegno (da 505 nel 2016 a 1 097) e ha concentrato gli sforzi sulle attività volte a promuovere l'integrazione nella comunità, ad esempio fornendo informazioni sull'ubicazione dei centri di ricovero e sui diritti e obblighi legali dei migranti e offrendo servizi di traduzione e consigli per la salute. In relazione a quest'ultimo aspetto, il 64 % delle persone che hanno beneficiato di sostegno ha dichiarato di essere in grado di prendersi cura meglio della propria salute e della propria igiene grazie all'assistenza ricevuta.

Ostacoli all'attuazione

Lo stretto monitoraggio del programma e la forte cooperazione instaurata tra le autorità e le organizzazioni partner hanno permesso di superare molti degli ostacoli emersi. Le valutazioni e le indagini svolte nel corso del 2017 hanno contribuito anch'esse a individuare i problemi esistenti e hanno fornito agli Stati membri informazioni utili per affrontarli.

I problemi incontrati in alcuni Stati membri hanno riguardato principalmente:

- i) difficoltà a entrare in contatto con e/o raccogliere informazioni dai destinatari finali a causa di vincoli giuridici e differenze culturali e per il rischio di stigmatizzazione (DE, DK, IT, NL, SE e SK);
- ii) complessità delle procedure di appalto pubblico e/o dei sistemi di controllo, che hanno causato ritardi nella distribuzione e/o hanno reso onerosi i processi (ES, FR, IT, LU e PT);
- iii) capacità insufficiente delle organizzazioni partner, che non sono state in grado di effettuare una distribuzione più frequente/più ampia dell'assistenza o di partecipare al programma (EE, ES e PT);
- iv) scarsa qualità o quantità di determinati beni (EE, ES e FR);
- v) problemi di pianificazione e logistici nella distribuzione degli aiuti che, in alcuni casi, hanno ritardato o impedito la distribuzione dei beni (LV, MT, PL e SK);

- vi) reclami dei destinatari finali circa il peso dei pacchi alimentari, la scarsa varietà, l'assenza di alcuni prodotti e la mancanza di informazioni sugli orari/luoghi di distribuzione (BE, ES, FI e MT); e
- vii) problemi nella raccolta dei dati di monitoraggio da parte delle autorità di gestione o delle organizzazioni partner, che hanno costretto alcuni Stati membri ad aggiornare i valori di alcuni indicatori comunicati nel 2015 e 2016 (HU, HR, ES, DE, DK e SE).

Due Stati membri hanno dovuto affrontare altri ostacoli che hanno inciso sulla quantità totale di prodotti alimentari distribuiti e sul numero totale di destinatari finali che hanno beneficiato di sostegno nel 2017. In RO, la distribuzione di generi alimentari è stata interrotta nel 2017 in seguito a cambiamenti istituzionali e alla conseguente riorganizzazione del programma operativo. In PT la distribuzione di generi alimentari è ripresa nel 2017, ma solo a novembre, ed è riuscita a coprire soltanto la parte continentale del paese e non le regioni autonome.

Alcuni paesi hanno segnalato una diminuzione del numero di destinatari finali risultante da un calo dei livelli di povertà. Si tratta di una notizia positiva che presenta tuttavia elementi di criticità: in alcuni paesi sono stati infatti modificati i parametri utilizzati per definire la povertà e/o l'ammissibilità al FEAD (EE, LV, SI e SK).

Principi orizzontali

Gli Stati membri hanno riferito che il Fondo sociale europeo (FSE) e il FEAD si sono rafforzati a vicenda e/o sono stati complementari. Secondo la BG, i programmi finanziati dal FEAD e dall'FSE hanno contribuito al conseguimento degli obiettivi di riduzione della povertà e dell'esclusione sociale nell'UE stabiliti dalla strategia Europa 2020. In CZ, molte organizzazioni partner del FEAD hanno lavorato anche per progetti finanziati dall'FSE e hanno riferito che le attività svolte nell'ambito dei due Fondi sono state complementari. Inoltre, in molti casi, la complementarità con le iniziative finanziate dal FSE è derivata da misure di accompagnamento (ad esempio i destinatari finali sono stati indirizzati ad attività dell'FSE). AT, CY, CZ, EE, HR, HU, IT, LU, MT e SI hanno istituito gruppi di coordinamento/di lavoro per garantire la complementarità del programma con l'FSE. DK, DE, FI, FR e LV hanno creato altre forme di coordinamento. Tali meccanismi hanno fornito solide basi per il coordinamento e hanno evitato possibili doppi finanziamenti. Ad esempio, in DE un progetto FEAD è stato interrotto nel 2017 in quanto un nuovo progetto FSE era rivolto allo stesso gruppo destinatario.

Alcuni Stati membri hanno adottato approcci globali in materia di uguaglianza di genere e non discriminazione e hanno integrato questo principio orizzontale nelle varie fasi del ciclo dei progetti¹³. Tutti gli Stati membri, ad esempio, hanno garantito che l'assistenza fosse esclusivamente basata sui bisogni e che non vi fossero discriminazioni fondate sul genere, l'origine etnica, ecc. Inoltre alcuni Stati membri hanno elaborato orientamenti sulla parità di genere e contro la discriminazione o hanno tenuto seminari per le organizzazioni partner (DE e LV), applicato un approccio sensibile alla dimensione di genere nella selezione delle organizzazioni partner o dei dipendenti (DK, HR e SK) e/o tenuto conto delle esigenze specifiche di gruppi destinatari come le famiglie monoparentali o le persone con disabilità (CZ, ES, HU, MT, PL, SE e SK).

¹³ Articolo 5, paragrafo 11, del regolamento (UE) n. 223/2014.

In SK la parità di genere è stata integrata in tutte le fasi dei progetti. Le misure adottate hanno riguardato: i) selezione dei dipendenti (assenza di discriminazioni fondate sul genere, l'età, l'origine etnica, la religione o la disabilità); ii) gli obblighi delle organizzazioni partner (tenute a rispettare la parità di genere per l'intero periodo di attuazione); e iii) la selezione dei prodotti alimentari e dell'assistenza materiale di base tenendo conto delle esigenze specifiche dei destinatari finali, sulla base del genere, dell'età

Per ridurre gli sprechi alimentari, alcuni Stati membri (in particolare BG, EE, ES, IT, LT, LV, MT, PL e SI) hanno distribuito generi alimentari a lunga conservazione e redistribuito i prodotti in eccesso ad altre organizzazioni (caritatevoli) o a ulteriori destinatari finali¹⁴. Altri Stati membri si sono concentrati sulla necessità di ridurre al minimo la fornitura di prodotti indesiderati scegliendo i generi alimentari in base ai bisogni e ai gusti dei gruppi destinatari (CY, IE, PT e SK). Inoltre, in LU e HR, rispettivamente il 34 % e il 4 % dei prodotti alimentari distribuiti sono stati donati. La percentuale di prodotti alimentari donati utilizzati nel programma è ancora bassa, ma con le ulteriori semplificazioni entrate in vigore nell'agosto 2018 sono previsti miglioramenti.

Alcuni Stati membri hanno preso in considerazione aspetti climatici e ambientali più generali; a tal fine, hanno optato per materiali sostenibili (AT, CZ, LU e PL), cercato di ridurre al minimo le emissioni di CO₂ e i trasporti (FI, HU, LU e LV), fissato requisiti ambientali per i fornitori (FR e HR) e/o organizzato seminari divulgativi per i destinatari finali sulle questioni ambientali (BE, LV e PL).

Nella maggior parte degli Stati membri, i tipi di prodotti alimentari distribuiti ai destinatari finali sono stati selezionati in consultazione con nutrizionisti e/o organizzazioni partner¹⁵. Nella scelta dei generi alimentari da distribuire si è tenuto conto anche delle esigenze e delle abitudini alimentari dei destinatari finali. Per aiutare i destinatari finali a ottenere una dieta equilibrata, molti Stati membri hanno offerto prodotti alimentari a ridotto contenuto di carboidrati, sale, zucchero e grassi e ad elevato contenuto di proteine, fibre, vitamine e minerali (BG, CZ, ES, HR, LT, PT, SI e SK). Inoltre, in LT i prodotti alimentari scelti dovevano essere conformi alle normative nazionali in materia di valore nutrizionale e idoneità alla distribuzione. Tramite misure di accompagnamento, numerosi Stati membri hanno anche offerto corsi/seminari di cucina ai destinatari finali (BE, FR, HR, LU, LV, MT, PL e SI) e/o consigli su una dieta sana ed equilibrata (BE, BG, CZ, EE, FI, FR, HR, LU, LV, MT, PL, SI e SK).

La ES ha effettuato una valutazione approfondita dei generi alimentari forniti, al fine di garantire che i prodotti distribuiti aiutassero i destinatari finali a ottenere una dieta sana ed equilibrata. I prodotti alimentari distribuiti dovevano rispettare diversi requisiti, tra i quali: i) soddisfare le esigenze nutrizionali dei destinatari finali; ii) contribuire a una dieta varia; iii) soddisfare il fabbisogno energetico dell'organismo e mantenere un equilibrio sano; iv) ridurre le carenze nutrizionali nella popolazione assistita; e v) coprire il fabbisogno di popolazioni specifiche (bambini) particolarmente vulnerabili. Inoltre, i prodotti alimentari distribuiti dovevano rispettare requisiti fisici, chimici, microbiologici, relativi ai contaminanti e all'etichettatura ed essere selezionati in consultazione con nutrizionisti.

¹⁴ Articolo 5, paragrafo 13, del regolamento (UE) n. 223/2014.

¹⁵ Articolo 5, paragrafo 13, del regolamento (UE) n. 223/2014.

Indagini strutturate presso i destinatari finali

Le indagini presso i destinatari finali condotte nel 2017 dagli Stati membri che hanno attuato il PO I hanno rivelato che l'assistenza fornita dal FEAD ha prodotto una differenza per i nuclei familiari dei destinatari finali. In generale, i destinatari finali hanno ritenuto che l'assistenza ricevuta abbia prodotto una differenza per loro o per altri componenti del loro nucleo familiare. Così è stato, ad esempio, per il 75% dei destinatari finali in BE, il 93 % in EE, il 93 % in FI, l'87 % in IE, il 76 % in HR e il 73 % in SK. Inoltre, la maggior parte dei destinatari finali ha indicato che, un anno prima, gli stessi destinatari o il loro nucleo familiare non sarebbero stati in grado di acquistare i prodotti distribuiti dal FEAD. Così è stato, ad esempio, per il 64 % in EE, il 60 % in FI, il 52 % in LU e l'80 % in SK.

Le indagini hanno evidenziato che nella maggior parte degli Stati membri le misure di accompagnamento sono state ritenute utili o molto utili; è emersa inoltre una correlazione positiva tra l'attuazione delle misure di accompagnamento e la soddisfazione generale in merito al FEAD. Le indagini hanno evidenziato anche che i destinatari finali del programma erano costituiti perlopiù da cittadini degli Stati membri in cui l'assistenza è stata distribuita (90 % in FI, 67 % in FR, 70 % in IT, 87 % in SI), tranne in LU, dove la maggior parte dei destinatari finali era costituita da cittadini di altri Stati. Alcuni Stati membri hanno anche riferito che la maggior parte delle persone assistite nel 2017 era stata assistita dal FEAD anche negli anni precedenti (l'85 % in EE, il 96 % in ES, il 76 % in FI e l'81 % in FR).

Le indagini sono servite anche a evidenziare alcuni aspetti da migliorare nella fornitura di assistenza, ad esempio per quanto riguarda la quantità e varietà dei prodotti alimentari distribuiti e le modalità di distribuzione ai destinatari finali. In ES, i destinatari finali hanno chiesto una maggiore varietà di prodotti alimentari che rispecchiasse la loro diversità culturale. In EE alcuni destinatari finali hanno riferito di avere avuto difficoltà ad usufruire dell'aiuto alimentare, a causa del peso dei pacchi o della distanza dai centri di distribuzione. In IT le organizzazioni partner hanno sottolineato l'elevato onere amministrativo derivante dal ricorso ai volontari per l'erogazione dell'assistenza.

Valutazioni

Gli Stati membri che hanno attuato il PO II hanno effettuato valutazioni o ricerche sul programma per fare il punto sul sistema di assistenza e acquisire informazioni sulla situazione di vari gruppi destinatari. La DE ha esaminato la situazione iniziale dei gruppi destinatari e l'incidenza che ha avuto su di essa il sostegno fornito dal FEAD. I risultati sono stati utilizzati per progettare la seconda tornata di finanziamento del FEAD.

Alcuni Stati membri che hanno attuato il PO I hanno integrato l'indagine strutturata dei destinatari finali con altre valutazioni o ricerche. La FR ha condotto in sei Stati membri uno studio comparativo del programma da cui è emerso che la stessa FR e la CZ sono gli Stati membri che hanno fornito la maggior varietà di prodotti alimentari ai destinatari finali. La LT ha effettuato una valutazione completa del programma che ha permesso di individuare alcuni ambiti da migliorare, tra cui la necessità di rafforzare la complementarità del programma con le politiche nazionali in materia sociale, di lavoro e di salute nonché di incoraggiare lo scambio di migliori pratiche tra le organizzazioni partner.

4. CONCLUSIONE

Nel 2017 l'attuazione sul campo del programma FEAD era a buon punto. La maggior parte degli Stati membri disponeva di un programma consolidato e ben funzionante, oggetto di costante revisione e miglioramento da parte delle autorità di gestione. La fornitura di assistenza materiale di base, che inizialmente registrava qualche ritardo, si è affermata in quest'ultimo periodo come seconda componente importante del sostegno del PO I. Alcuni gruppi destinatari specifici, in particolare le persone senza fissa dimora, hanno beneficiato di sostegno in numero più alto rispetto al passato. In alcuni Stati membri tuttavia, nel 2017, l'attuazione era ancora agli inizi e/o si sono registrate difficoltà nell'erogazione dell'assistenza; ciò ha determinato un calo nei dati aggregati relativi alla distribuzione di aiuti alimentari.

Dopo 4 anni di attuazione, molte delle persone indigenti nell'UE ricevono un'assistenza efficace. Pur avendo dotazioni di bilancio limitate, il FEAD integra gli sforzi compiuti a livello nazionale per combattere la deprivazione materiale, la povertà e l'esclusione sociale. La diminuzione generale dei rischi di povertà nell'UE dimostra che si stanno compiendo notevoli progressi verso il conseguimento degli obiettivi di Europa 2020. In alcuni Stati membri ciò ha inciso sul modo in cui viene definita l'ammissibilità dei destinatari finali. Secondo i dati e le stime delle organizzazioni partner, nel 2017 il sostegno del FEAD è stato erogato complessivamente a 12,9 milioni di persone.

In molti casi il FEAD è stato in grado di fornire sostegno a gruppi specifici di persone indigenti che altrimenti non riceverebbero alcun tipo di assistenza, ad esempio le persone escluse dall'assistenza pubblica perché superano di poco la soglia di povertà o le persone con cui è più difficile entrare in contatto perché sono senza fissa dimora, disabili, residenti in aree remote o non parlano la lingua locale. Il ruolo delle organizzazioni partner a questo riguardo si è rivelato fondamentale: tali organizzazioni dispongono infatti delle conoscenze e dell'esperienza necessarie per entrare in contatto con questi gruppi e fornire loro l'assistenza di cui necessitano. La valutazione intermedia ha evidenziato che il FEAD le ha aiutate a diventare più professionali.

Le misure di accompagnamento, che sono la componente innovativa del FEAD rispetto al fondo che l'ha preceduto, sono state ottimizzate e rese più visibili. Esse consentono di integrare l'assistenza alimentare e materiale di base con consigli e indicazioni ad hoc e con attività mirate di inclusione sociale, accentuando in questo modo l'approccio finalizzato all'inclusione, indipendentemente dal fatto che il finanziamento sia fornito o meno dal FEAD. Il ruolo positivo delle misure di accompagnamento è stato confermato anche dalle indagini strutturate.

La flessibilità del FEAD, che consente agli Stati membri (e alle organizzazioni partner) di decidere come e quando fornire assistenza a gruppi destinatari, è stata fondamentale per instaurare relazioni di fiducia reciproca con i destinatari finali. In diversi Stati membri, ma soprattutto in quelli che svolgono attività di inclusione sociale, ci è voluto del tempo perché le organizzazioni partner riuscissero a entrare in contatto con i gruppi destinatari e a rapportarsi positivamente con tali gruppi. Erano necessarie strategie diverse e le organizzazioni partner hanno dovuto adattarsi a situazioni diverse. Lo scambio costante di buone prassi nella rete FEAD e nel gruppo di esperti del FEAD e le consultazioni con le organizzazioni partner a livello di UE e nazionale hanno contribuito a migliorare ulteriormente la capacità delle organizzazioni partner di entrare in contatto con i gruppi destinatari. Anche le indagini strutturate svolte presso i destinatari finali sono state

fondamentali per consentire agli Stati membri di individuare le carenze e i punti di forza del programma, nonché di conoscere meglio i gruppi destinatari.

Diversi Stati membri hanno apportato adeguamenti significativi al programma, nell'intento di renderlo più efficiente e di assicurare un impatto maggiore sui gruppi destinatari; ciò nonostante, vi sono ancora margini di miglioramento. Gli Stati membri hanno adottato una programmazione a lungo termine, riorganizzato le organizzazioni partner e/o il processo di distribuzione e raccolto regolarmente il feedback dei destinatari finali. Alcuni hanno inoltre svolto audit e valutazioni del programma. Inoltre vari Stati membri hanno aumentato i finanziamenti per i progetti in corso che avevano dimostrato di funzionare bene (invece di lanciare nuovi progetti), ampliato il numero o il tipo di gruppi destinatari, migliorato o ampliato le tipologie di beni forniti ai destinatari finali e trovato nuovi modi per interagire con i destinatari finali e conquistare la loro fiducia. Gli Stati membri dovrebbero affrontare le restanti carenze riguardanti la completezza delle relazioni annuali, i problemi di distribuzione esistenti e le relative questioni di attuazione finanziaria, anche tramite apposite riunioni annuali di revisione.