



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 17.9.2008  
SEC(2008) 2437

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

*che accompagna la*

**Proposta di**

**REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO che modifica il regolamento (CE) n. 1290/2005  
relativo al finanziamento della politica agricola comune e il regolamento (CE)  
n. 1234/2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni  
specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM) per quanto riguarda la  
distribuzione di derrate alimentari agli indigenti nella Comunità**

**Sintesi della valutazione di impatto**

{COM(2008) 563 definitivo}  
{SEC(2008) 2436}

## 1. INTRODUZIONE

Il programma dell'Unione europea per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti nella Comunità (nel seguito "il programma") è in vigore dal dicembre 1987 in virtù di un atto del Consiglio che disponeva la consegna di prodotti agricoli prelevati dalle scorte pubbliche d'intervento agli Stati membri che intendessero distribuirli a titolo di aiuto alimentare alle persone indigenti della Comunità.

Al fine di garantire la continuità degli approvvigionamenti, il programma è stato modificato a metà degli anni '90 per autorizzare l'acquisto di derrate sul mercato ad integrazione delle scorte d'intervento. Questa era considerata una soluzione temporanea, alla quale poter ricorrere in caso di offerta insufficiente di determinati prodotti. Il programma continuava a poggiare sull'intervento "*finché le scorte siano ridiscese a livelli normali*".

Le successive riforme della politica agricola comune (PAC) hanno restituito gradualmente l'intervento alla sua funzione di "rete di sicurezza". Nel 2008, il 90% del cibo distribuito è stato acquistato sul mercato. Le scorte d'intervento sono ormai esigue e, per effetto della revisione della PAC, da un lato, e della situazione del mercato mondiale, dall'altro, non si prevede né sembra probabile una nuova formazione di eccedenze.

Occorre quindi fondare il programma su nuove basi. A questo scopo è stata condotta una valutazione d'impatto, nel corso della quale sono stati consultati rappresentanti degli Stati membri e associazioni caritative, mentre un questionario online ha permesso di raccogliere le opinioni del pubblico.

### • **Come funziona il programma**

Il programma è finanziato dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA). La dotazione di bilancio è aumentata da poco meno di 100 milioni di EUR nel 1987 a più di 305 milioni di EUR nel 2008. La partecipazione al programma è volontaria; nel 2008 vi partecipano diciannove Stati membri.

Gli Stati membri che intendono partecipare al programma comunicano ogni anno il proprio fabbisogno alla Commissione, in termini di quantitativi di prodotti disponibili all'intervento. In base a queste richieste e ai dati Eurostat sulla povertà, la Commissione fissa un massimale di bilancio per ciascuno Stato membro partecipante e compila un elenco di prodotti da prelevare dalle scorte pubbliche o da acquistare sul mercato, nei limiti della dotazione assegnata.

Quando si attinge alle scorte d'intervento, vengono indette gare per la sostituzione o lo scambio delle derrate (per esempio frumento) con prodotti trasformati della stessa "famiglia" (per esempio farina o pasta). Questi prodotti vengono distribuiti come aiuto alimentare agli indigenti, sotto forma di pacchi viveri o di pasti serviti in centri gestiti da associazioni caritative e altri organismi competenti, designati dagli Stati membri. Nel 2006 hanno beneficiato del programma oltre 13 milioni di persone in 15 Stati membri.

### • **Chi beneficia del programma**

Il programma finanzia la fornitura di prodotti alimentari a individui o famiglie particolarmente vulnerabili che vivono in condizioni di disagio economico. Nel 2006, il

numero di persone a rischio di indigenza alimentare nell'UE-25 era stimato a 43 milioni. La percentuale variava dal 2% circa in Danimarca al 37% in Slovacchia. Cinque dei dieci nuovi Stati membri registravano un tasso superiore al 20%.

Particolarmente vulnerabili sono i bambini di famiglie disagiate, la cui dieta carente è all'origine di futuri problemi di salute, insufficiente sviluppo intellettuale e difficoltà di apprendimento.

La malnutrizione si riscontra spesso anche tra gli anziani, che per motivi di povertà o disabilità mancano di un'alimentazione regolare e sufficiente.

Le categorie maggiormente a rischio sono i senzatetto, i richiedenti asilo e i migranti clandestini, che in genere non figurano nelle statistiche ufficiali; la loro situazione li tiene per lo più in disparte dai servizi sociali e vanno ad ingrossare le fila dei fruitori abituali della "minestra dei poveri".

#### • **I principi dell'intervento comunitario**

Fame, povertà, indigenza, esclusione sociale, sono tutte problematiche europee che si ritrovano in ogni Stato membro. Il programma affronta questi problemi in maniera diretta, secondo lo spirito del trattato che enuncia tra gli obiettivi dell'Unione quello di *"promuovere il miglioramento del tenore e della qualità della vita [...] e la solidarietà tra Stati membri"*.

Più in particolare, il programma contribuisce alla realizzazione degli obiettivi della PAC di stabilizzare i mercati e di assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori. Benché in passato la PAC si sia concentrata soprattutto sul versante dell'offerta, ha sempre avuto tra le sue finalità anche quella di provvedere al soddisfacimento della domanda.

L'assistenza sociale prestata dalle autorità degli Stati membri ha raramente per oggetto l'accesso al cibo. Le iniziative in campo alimentare rivolte alle persone in situazione di emarginazione e di esclusione sociale sono generalmente gestite da associazioni caritative con l'aiuto di volontari.

Il programma può essere considerato come uno stimolo all'azione per gli Stati membri e, nel contempo, un aiuto per le associazioni caritative e la società civile a prendere iniziative per proprio conto al fine di garantire il diritto all'alimentazione a tutti i cittadini dell'UE. Il quadro comunitario assicura che il programma sia condotto secondo i principi europei della buona governance e in complementarità ai singoli programmi degli Stati membri.

## **2. OBIETTIVI**

Lo scopo del programma è quello di attenuare l'insicurezza alimentare e quindi di contribuire a garantire il diritto all'alimentazione nell'UE. La revisione del programma si prefigge di:

- **assicurare una fonte stabile di approvvigionamento alimentare per la popolazione beneficiaria**
- **incoraggiare la governance pubblica**
- **circoscrivere in modo più mirato i soggetti beneficiari.**

### **3. OPZIONI POLITICHE**

#### **Opzione 1 – solo intervento (“status quo”)**

Se non si può ricorrere in via permanente agli acquisti sul mercato, il programma dipenderà dalle scorte d'intervento disponibili come sola fonte di derrate alimentari da distribuire agli indigenti. Queste verrebbero scambiate con prodotti alimentari più fruibili della stessa “famiglia”, sotto la responsabilità degli Stati membri. Gli alimenti verrebbero poi distribuiti dagli organismi designati, come avviene attualmente.

Per semplificare le procedure, ciascuno Stato membro avrebbe la possibilità di accedere direttamente alle scorte d'intervento ubicate sul proprio territorio e le spese di trasporto sarebbero incluse nelle gare d'appalto. Le scorte disponibili potrebbero essere trasferite da uno Stato membro all'altro, previo accordo ad hoc tra gli Stati membri interessati. Le informazioni relative alle scorte mobilitate verrebbero rese note tramite il sistema elettronico di informazione e comunicazione della Commissione.

#### **Opzione 2 – scorte d'intervento integrate da acquisti sul mercato**

Il programma continuerebbe ad avvalersi dei ritiri dall'intervento quando vi sono scorte disponibili e, in via complementare, di acquisti sul mercato. Se le scorte disponibili non sono idonee (per esempio la qualità è inadatta al consumo umano) o la loro ubicazione comporterebbe spese di trasporto eccessivamente onerose, gli Stati membri non sarebbero tenuti ad utilizzarle per il programma.

In caso di utilizzo delle scorte d'intervento si seguirebbe la procedura semplificata, come nell'opzione 1. I prodotti suscettibili di essere acquistati non sarebbero più limitati alle attuali “famiglie” di derrate e non occorrerebbe una ripartizione preliminare per tipo di prodotto. Ogni Stato membro decide quali prodotti acquistare.

A fini di trasparenza, gli Stati membri sarebbero tenuti a pubblicare online le informazioni sulle offerte.

#### **Opzione 3 – solo acquisti sul mercato**

Verrebbe meno il legame con le scorte d'intervento e il programma si baserebbe unicamente su un trasferimento di fondi da utilizzare per acquisti sul mercato. Gli Stati membri non sarebbero limitati nella scelta dei prodotti da acquistare con i finanziamenti erogati dalla Comunità.

Questa opzione, come anche la 2, permetterebbe maggiore flessibilità, un migliore equilibrio nutrizionale e una gestione più efficiente del programma rispetto al quadro attuale. Come nell'opzione 2, si dovrebbe insistere sulla trasparenza delle procedure di gara.

#### **Opzione 4 – cessazione del programma di distribuzione di viveri**

Con lo scarseggiare delle scorte d'intervento, il programma ha perso, almeno in parte, la propria ragione d'essere e verrebbe concluso dopo il 2009 o in modo graduale.

#### 4. ASPETTI ORIZZONTALI

- **Inserimento in un più vasto contesto di politica sociale**

L'UE coordina attualmente l'azione degli Stati membri volta a combattere la povertà e l'esclusione sociale, mediante lo scambio di buone pratiche e altre forme di condivisione di esperienze. Questo aspetto potrebbe essere rafforzato nel nuovo programma.

- **Definizione mirata dei beneficiari**

Si tratta di far convergere gli aiuti alimentari verso determinate categorie di popolazione, stabilire i criteri di selezione e determinare il livello più appropriato per operare tale selezione.

- **Riduzione dello spreco alimentare**

In alcuni Stati membri le associazioni caritative hanno già cominciato a negoziare con i supermercati e altri spacci di prodotti alimentari freschi per recuperare la merce invenduta ma ancora in buono stato e distribuirla ai bisognosi. Si potrebbe chiedere agli Stati membri che partecipano al programma di inserire iniziative di recupero di alimenti inutilizzati o scartati.

- **Buona prassi amministrativa**

Per maggiore trasparenza e coerenza con gli obiettivi del programma, i programmi nazionali pluriennali potrebbero definire le priorità nazionali, i gruppi bersaglio di beneficiari, i tipi di prodotti o di cibi da distribuire, ecc. La trasparenza delle procedure di gara potrebbe essere ottenuta fissando modalità dettagliate.

- **Bilancio e finanziamento**

Un quadro pluriennale favorirebbe la continuità e la pianificazione a medio termine da parte degli Stati membri e delle associazioni caritative. Si dovrebbero riesaminare i criteri di ripartizione della dotazione di bilancio e considerare l'opportunità di una partecipazione finanziaria degli Stati membri.

- **Buoni alimentari**

L'idea di basare il programma su un sistema di buoni alimentari è stata respinta in considerazione del rischio di frodi. Un simile sistema sarebbe poco efficiente e implicherebbe controlli onerosi e costi di transazione elevati.

#### 5. ANALISI DEGLI IMPATTI

Non è stato ritenuto possibile quantificare l'impatto **macroeconomico** o quello **ambientale** delle varie opzioni. È stata esclusa la possibilità di un impatto **internazionale**; i prodotti importati potrebbero essere acquistati sul mercato. Le quattro opzioni sono state valutate essenzialmente sotto il profilo dell'impatto sulle **politiche pubbliche degli Stati membri**, sulle **associazioni caritative** e sui **beneficiari del programma**.

Poiché la disponibilità di scorte d'intervento sarà prevedibilmente sporadica, l'impatto dell'**opzione 1** è quasi altrettanto radicale di quello dell'**opzione 4**: nel primo caso il programma risulta drasticamente ridimensionato, nel secondo scompare del tutto.

L'assoluta dipendenza dalle scorte d'intervento (**opzione 1**) ridurrebbe enormemente la quantità di cibo distribuita; il programma non potrebbe più conservare le sue attuali proporzioni e fornirebbe scarso aiuto agli indigenti.

Sulla base del bilancio 2008, se non vi sono scorte d'intervento disponibili, le associazioni caritative che provvedono a distribuire i viveri subirebbero una perdita di 305 milioni di euro. Le associazioni caritative e i servizi sociali dovrebbero tagliare i loro programmi di distribuzione oppure fare appello a donazioni private o cercare di ottenere sovvenzioni dallo Stato o dagli enti locali.

La cessazione del programma (**opzione 4**) o la sua dipendenza esclusiva dalle scorte d'intervento (**opzione 1**) recherebbe un pregiudizio diretto ad oltre 13 milioni di persone (dati del 2006 in 15 Stati membri partecipanti).

Con tutta probabilità, nei nuovi Stati membri la distribuzione di cibo ai bisognosi verrebbe praticamente a cessare, mentre nei "vecchi" Stati membri la quantità di viveri distribuiti diminuirebbe in proporzione alla percentuale di aiuto rappresentata dal contributo dell'UE.

Anche se nei vecchi Stati membri i sistemi previdenziali avanzati continuerebbero a tutelare le famiglie disagiate, questo tipo di assistenza (che raramente comprende aiuti alimentari) in genere non raggiunge i soggetti socialmente esclusi, i quali sarebbero i più danneggiati dalla cessazione del programma.

Il rincaro alimentare ed energetico aggrava ulteriormente l'impatto sulla popolazione europea considerata a rischio di indigenza alimentare, in primo luogo i bambini.

Le **opzioni 2 e 3** avrebbero entrambe un impatto simile e permetterebbero la continuazione del programma. Entrambe presentano il vantaggio di consentire flessibilità quanto al tipo di prodotti da distribuire. Verrebbe a cadere la limitazione attualmente imposta agli acquisti, che devono riguardare prodotti della stessa "famiglia" di quelli disponibili all'intervento, cosicché le associazioni caritative sarebbero libere di migliorare la varietà e la qualità nutrizionale delle derrate fornite.

Il programma comunitario è considerato essenziale dai nuovi Stati membri che vi aderiscono, in quanto ha consentito di portare ad un livello di gran lunga superiore l'assistenza agli indigenti, in risposta ad un netto fabbisogno esistente in quei paesi, ed ha contribuito a migliorare l'efficienza e la professionalità delle ONG socio-caritative.

Inoltre, la distribuzione di aiuti alimentari offre l'occasione per un primo contatto tra associazioni e beneficiari. Da qui nasce la possibilità di mettere in opera altre forme di aiuto, per iniziativa delle stesse associazioni caritative o tramite i competenti servizi sociali, aventi per fine il reinserimento degli esclusi.

### **Inserimento in un più vasto contesto di politica sociale**

Il programma potrebbe contribuire di più a promuovere l'inclusione sociale attraverso la scelta degli obiettivi, dei gruppi bersaglio e dei prodotti, attraverso l'organizzazione e le modalità di distribuzione delle derrate, nonché coinvolgendo i soggetti interessati nelle questioni finanziarie e in altri aspetti del programma. Tuttavia, considerando che le ONG operano per lo più grazie al volontariato, per alcune di esse può essere difficile assumere nuovi compiti amministrativi.

## **Definizione mirata dei beneficiari**

Gli Stati membri dovrebbero continuare a identificare le categorie di beneficiari che possono essere aiutati il più efficacemente possibile, in funzione della situazione specifica e del fabbisogno esistenti nel paese.

## **Spreco alimentare**

Nell'UE sono in corso varie iniziative per il recupero di prodotti alimentari e la loro redistribuzione agli indigenti, ma si può fare di più, per esempio a livello di sostegno logistico e scambio di informazioni. Evitare lo spreco alimentare ha risvolti benefici per l'ambiente e può essere anche un modo per rimpinguare le finanze delle organizzazioni caritative.

## **Incidenza di bilancio**

- **Bilancio UE**

**Opzione 1:** il programma dipenderebbe esclusivamente dalle scorte d'intervento, che diventano sempre più rare e occasionali. Sulla base delle scorte d'intervento disponibili per il programma 2008, la spesa sarebbe compresa tra zero e 25 milioni di euro, con un risparmio di 275-305 milioni di euro sull'attuale bilancio.

**Opzione 4:** la conclusione del programma consentirebbe un risparmio totale, non essendovi misure di accompagnamento che possano occasionare ulteriori spese.

Le **opzioni 2 e 3** hanno un impatto analogo sul bilancio. Benché la portata del programma non sia stata discussa, è chiaro che esso continuerà a coprire solo una parte del fabbisogno di aiuti alimentari degli Stati membri.

Secondo stime basate sulla popolazione di riferimento dei 27 Stati membri, per mantenere la dotazione del programma allo stesso livello del 2003 in termini reali, si dovrebbero stanziare quasi 500 milioni di euro nel 2008.

Un raddoppio del bilancio verrebbe facilmente assorbito dalle associazioni caritative, soprattutto se si considerano i prezzi elevati delle derrate alimentari. Negli ultimi anni la dotazione assegnata al programma è rimasta sempre inferiore alle richieste degli Stati membri.

- **Programmazione**

Una pianificazione pluriennale avrebbe il vantaggio di offrire agli Stati membri una prospettiva a medio termine, garantendo la continuità degli approvvigionamenti da un anno all'altro e consentendo maggiore flessibilità nell'attuazione del programma.

Eventuali adeguamenti potrebbero essere apportati, all'occorrenza, mediante una verifica annuale. I fondi inutilizzati non verrebbero riportati all'esercizio successivo.

- **Metodo di ripartizione della dotazione finanziaria**

La dotazione del programma viene attualmente ripartita in funzione dei fabbisogni comunicati dagli Stati membri e sulla base di una stima approssimativa del numero di indigenti in ciascuno di essi. Sono stati esaminati nuovi metodi di ripartizione, più rispondenti agli obiettivi della coesione e basati su una combinazione di vari indicatori.

- **Cofinanziamento**

Il cofinanziamento consentirebbe un maggiore coinvolgimento delle amministrazioni nazionali e un ampliamento di scala del programma. Il tasso di cofinanziamento potrebbe variare tra gli Stati membri della coesione e gli altri.

### **Oneri amministrativi e semplificazione**

Il ricorso alle scorte d'intervento (opzioni 1 e 2) comporta costi aggiuntivi e pratiche amministrative che si traducono nella perdita di una parte della dotazione finanziaria assegnata al programma, mentre l'acquisto di derrate sul mercato (opzioni 2 e 3) può dare luogo ad economie di scala.

L'opzione 2 faciliterebbe agli Stati membri l'accesso alle scorte d'intervento, il che la rende non meno efficiente dell'opzione 3, la quale prevede solo trasferimenti finanziari. Il ricorso alle scorte d'intervento presenta il vantaggio di ridurre i tempi di giacenza delle scorte e quindi di risparmiare sugli oneri amministrativi e finanziari.

### **Immagine di buona governance**

La riduzione o la cessazione degli aiuti produrrebbe una cattiva impressione sia sui beneficiari che sul pubblico. Con le opzioni 2 e 3, il programma conserverebbe l'attuale immagine positiva. L'utilizzo delle scorte d'intervento per il programma (opzioni 1 e 2), specialmente se queste dovessero risalire a livelli elevati, verrebbe interpretato come un esempio di buona governance europea.

## **6. MONITORAGGIO, VALUTAZIONE E COMUNICAZIONE**

La conformità del programma ai suoi obiettivi dovrebbe essere verificata in itinere mediante indicatori rilevati periodicamente, affinché il programma sia in continuo miglioramento.

Le procedure di controllo resterebbero di competenza delle amministrazioni nazionali. La Commissione svolgerebbe regolari verifiche.

Gli Stati membri partecipanti dovrebbero presentare programmi pluriennali indicanti le categorie di beneficiari, le organizzazioni designate per la distribuzione dei viveri, i prodotti da distribuire, ecc., nonché relazioni annuali di esecuzione.

## **7. CONCLUSIONE**

Il Programma europeo di aiuto alimentare agli indigenti non ha la pretesa di risolvere il problema dell'indigenza alimentare nell'UE. Esso si prefigge di incoraggiare l'azione degli Stati membri e di aiutare le associazioni caritative e la società civile a prendere iniziative per proprio conto al fine di garantire il diritto all'alimentazione a tutti i cittadini dell'UE.

Le opzioni 2 e 3 rispondono entrambe agli obiettivi perseguiti dal programma riveduto. Oltre alla semplificazione amministrativa e ad una migliore governance, il programma potrebbe introdurre innovazioni in materia di riduzione dello spreco alimentare e di interazione con un più vasto contesto sociale.