

Bruxelles, 24.10.2012
SWD(2012) 351 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti

{COM(2012) 617 final}
{SWD(2012) 350 final}

1. INTRODUZIONE E QUESTIONI PROCEDURALI

Nella strategia Europa 2020, l'Unione europea si è posta l'obiettivo di ridurre di almeno 20 milioni il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale. Povertà e esclusione sociale sono tuttavia in aumento in molti Stati membri e ciò è fonte di preoccupazione per le ripercussioni sociali sui singoli e sulla società in generale. Se da un lato i bisogni aumentano, dall'altro la volontà e la capacità degli Stati membri di sostenere coloro che si trovano ai margini della società sono in molti casi diminuite. Spesso il livello europeo è ritenuto (co)responsabile dell'evolversi della situazione in questo senso.

Il programma dell'UE per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti (MDP) è stato creato nel 1987 per utilizzare in modo adeguato le eccedenze agricole di quel tempo. Dato il previsto esaurimento o quanto meno la notevole imprevedibilità delle scorte d'intervento nel periodo 2011-2020, il programma non ha più ragione d'essere e sarà soppresso alla fine del 2013.

Tuttavia, il bisogno di offrire assistenza materiale agli indigenti permane. Nella sua proposta per il prossimo quadro finanziario pluriennale, la Commissione ha tenuto conto di ciò e ha riservato a questo scopo un bilancio di 2,5 miliardi di euro. Il principale strumento dell'Unione per sostenere l'occupabilità, combattere la povertà e promuovere l'inclusione è e rimarrà il Fondo sociale europeo (FSE). Da un'analisi giuridica è emerso che è necessario uno strumento separato in quanto la base giuridica del FSE (articolo 162 del TFUE) richiede che le attività sostenute abbiano un legame sufficientemente stretto con l'occupazione o la mobilità. La presente valutazione d'impatto esamina la gamma di interventi che il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) potrebbe sostenere.

2. CONSULTAZIONI

Le discussioni in sede di Consiglio e Parlamento nonché con la società civile e le autorità locali sugli aiuti attualmente destinati agli indigenti nel quadro del programma MDP offre spunti e idee interessanti per il futuro.

La proposta di riduzione sostanziale del sostegno fornito nell'ambito del programma nel 2012 seguita alla sentenza del Tribunale del 13 aprile 2011 ha scatenato un gran numero di reazioni negative. Molti hanno sottolineato l'importanza di questo sostegno e hanno chiesto che il programma potesse continuare, considerato che le necessità erano in aumento.

Importanti associazioni di beneficenza, le organizzazioni della società civile che rappresentano le banche alimentari nonché le organizzazioni attive nell'assistenza ai bambini e alle persone senza fissa dimora hanno espresso ripetutamente la necessità di fornire sostegno anche dopo il 2013 e hanno contattato i rappresentanti degli Stati membri e il presidente del Consiglio europeo. Anche le autorità locali sono a favore del proseguimento del programma.

Sono state organizzate due riunioni per discutere la questione con le associazioni di coordinamento rappresentative non solo dei beneficiari, ma anche degli effettivi destinatari finali. In generale le associazioni hanno accolto con favore il possibile ampliamento della portata del programma al di là degli aiuti alimentari e l'idea di collocare le persone al centro, ma hanno criticato i tagli al bilancio.

Gli Stati membri hanno pareri discordi su tale strumento: secondo sette Stati membri gli aiuti alimentari rientrano nella politica sociale e sono di competenza nazionale. Altri hanno difeso con convinzione il programma per motivi di carattere politico e sociale. Tredici Stati membri

hanno rilasciato una dichiarazione nel dicembre 2011, in cui hanno chiesto il proseguimento del programma MDP dopo il 2013. Tutti i gruppi politici del Parlamento europeo hanno ripetutamente espresso pieno sostegno a favore del proseguimento del programma.

Nel dicembre 2011, undici associazioni di coordinamento hanno scritto al commissario e al direttore generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, chiedendo di progredire verso una strategia dell'Unione europea per i senzatetto. Nei programmi nazionali di riforma 2012, la mancanza di fissa dimora è considerata una questione prioritaria delle politiche di inclusione sociale almeno dalla metà degli Stati membri. Anche il Parlamento europeo ha invocato una strategia dell'UE a favore dei senzatetto, prima in una dichiarazione scritta (2010) e poi in una risoluzione (2011).

Il patto per la crescita e l'occupazione, adottato dal Consiglio europeo il 29 giugno 2012, sottolinea che "nell'attuare le raccomandazioni specifiche per paese, gli Stati membri insisteranno in particolare su... lottare contro la disoccupazione e affrontare con efficacia le conseguenze sociali della crisi [...e] sviluppare e attuare politiche efficaci per combattere la povertà e fornire assistenza alle categorie vulnerabili".

3. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Sebbene lo strumento proposto sia nuovo, è opportuno soffermarsi sul programma MDP esistente, che è l'unico programma dell'Unione europea che attualmente raggiunge direttamente le persone indigenti nell'UE.

Il programma MDP non ha mai cercato di risolvere il problema dell'indigenza alimentare. In molti casi, tuttavia, rappresenta la principale fonte di aiuti alimentari. Nel corso delle discussioni con le associazioni di coordinamento, tutti hanno insistito sul fatto che la prevedibilità del sostegno europeo attraverso il programma MDP fosse un elemento essenziale per le loro attività. La soppressione del programma MDP senza prevedere un sostituto minaccia questo acquis e potrebbe essere percepita come una dimostrazione della mancanza di interesse dell'Unione europea per questioni sociali urgenti.

L'effetto moltiplicatore è notevole, poiché le organizzazioni caritative coinvolte forniscono la maggior parte dei mezzi per la gestione della distribuzione degli aiuti alimentari e parte degli aiuti alimentari stessi. Il rapporto tra risorse totali mobilitate e contributo del programma MDP è di circa 3 a 1.

Vi è incertezza riguardo alla portata e all'impatto effettivi del programma. Tuttavia, l'attuale approccio aperto alla definizione di gruppo destinatario è considerato adeguato per quanto concerne i beneficiari. Inoltre, criteri dettagliati imporrebbero oneri amministrativi più pesanti e aumenterebbero il costo dell'assistenza a causa dei necessari controlli.

L'8 per cento dei cittadini europei o circa 40 milioni di persone vivono in condizioni di grave deprivazione materiale e non possono permettersi una serie di beni e servizi considerati essenziali in Europa per vivere una vita dignitosa. Povertà ed esclusione sociale non sono distribuiti uniformemente nell'UE. In generale, i problemi sono più gravi negli Stati membri dell'Europa orientale e meridionale.

Oltre a peggiorare i livelli di povertà e di esclusione sociale preesistenti, la crisi economica ha anche ridotto la capacità di alcuni Stati membri di mantenere la spesa sociale e gli investimenti a livelli sufficienti ad invertire questa tendenza negativa. Nel periodo 2009-2012,

si prevede una diminuzione delle prestazioni sociali in natura rispetto al PIL nella maggior parte degli Stati membri. Le prestazioni sociali in denaro dovrebbero diminuire in rapporto al PIL in quasi la metà degli Stati membri.

Nel 2010 l'8,7% della popolazione europea non aveva accesso al **cibo in quantità e di qualità adeguate**. Il numero di persone che soffrono di carenze alimentari è diminuito in modo costante fino al 2009, quando la tendenza si è invertita. Il sostegno sociale offerto dagli Stati membri e dalle autorità regionali e locali non è mai o è raramente indirizzato specificamente all'accesso al cibo, tranne nel caso delle sovvenzioni per le mense scolastiche o dei pasti consegnati a domicilio alle persone anziane o ai disabili.

Una forma particolarmente grave di deprivazione materiale è la **mancanza di una fissa dimora**. Le dimensioni del fenomeno sono tuttavia difficili da quantificare e i dati dovrebbero essere migliorati. In ogni caso, le stime indicano che nel 2009/2010 vi erano 4,1 milioni di persone senza fissa dimora in Europa. Il fenomeno è in aumento. Ancor più preoccupante è l'emergere di un nuovo profilo di persone senza fissa dimora, che comprende famiglie con bambini, giovani e migranti. Nonostante le differenze nel ruolo delle ONG e dello Stato quali fornitori di servizi per le persone senza fissa dimora in Europa, il modello dominante vede le autorità locali quali responsabili principali dell'istituzione e del coordinamento di tali servizi e le ONG quali principali fornitori dei servizi, finanziati in larga misura dai comuni.

Se si analizza quanto è avvenuto nei diversi Stati membri, si nota che, relativamente al rischio di povertà o di esclusione sociale dei diversi gruppi di età, spesso la crisi ha colpito in misura maggiore i bambini e i giovani. Il 5,9% delle famiglie nell'UE non può permettersi **indumenti nuovi per i figli** e il 4,5% non può permettersi nemmeno due paia di scarpe del numero giusto (incluso un paio di scarpe per tutte le stagioni). Questa percentuale corrisponde a circa 6 milioni di bambini. I bambini soggetti a deprivazione materiale hanno meno probabilità dei loro coetanei più agiati di andare bene a scuola, di essere in buona salute e di realizzare in pieno le loro potenzialità da adulti.

Le ONG e le organizzazioni della società civile offrono varie forme di sostegno ai bambini, che vanno anche oltre la fornitura di alimenti adeguati alle esigenze specifiche dei bambini e le iniziative di sensibilizzazione alla salute. Il sostegno riguarda, ad esempio, l'abbigliamento, le attività ricreative e del tempo libero (che sono proibitive per molti bambini svantaggiati, ma indispensabili per il loro sviluppo) o è rivolto alle famiglie (ad esempio, sensibilizzazione, consulenza, talvolta unite ad attività ludiche che coinvolgono i bambini).

L'azione dell'UE è giustificata a norma dell'articolo 174 del TFUE, che contempla la necessità per l'Unione di "promuovere uno sviluppo armonioso" e dell'articolo 175 del TFUE, che prevede azioni specifiche al di fuori dei fondi strutturali.

L'azione a livello di UE è necessaria visti il livello e la natura della povertà e dell'esclusione sociale nell'Unione, ulteriormente aggravati dalla crisi economica, e data l'incertezza circa la capacità di tutti gli Stati membri di sostenere la spesa sociale e gli investimenti a livelli sufficienti a garantire che la coesione sociale non si deteriori ulteriormente e che gli obiettivi della strategia Europa 2020 siano raggiunti.

4. OBIETTIVI

L'**obiettivo generale** del Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) è contribuire al conseguimento dell'obiettivo di riduzione della povertà della strategia Europa 2020, aumentando così la coesione sociale nell'Unione europea.

Gli **obiettivi specifici** sono: attenuare le peggiori forme di povertà nell'Unione europea e contribuire a coordinare gli sforzi e a sviluppare e introdurre strumenti volti a promuovere l'inclusione sociale delle persone indigenti.

Dato che lo strumento sarà attuato in gestione concorrente, idealmente l'identificazione di obiettivi operativi dovrebbe tener conto delle valutazioni ex ante dei singoli programmi operativi. Queste non sono ancora state condotte. A livello europeo gli obiettivi operativi per i quali il sistema di monitoraggio dovrà fornire dati coerenti sono:

1. assistere le persone bisognose con beni di prima necessità;
2. avere un effetto moltiplicatore pari almeno a 2. L'effetto moltiplicatore è stimato come il rapporto tra le risorse totali mobilitate e le risorse fornite dall'UE.

5. OPZIONI STRATEGICHE

Tutte le opzioni considerate prevedono un'attuazione in gestione concorrente attraverso programmi operativi. Questi ultimi sono proposti dagli Stati membri, approvati dalla Commissione e hanno una durata di sette anni. La Commissione funge da intermediaria delle informazioni e svolge un ruolo di supervisione. L'effettiva attuazione spetta alle autorità di gestione. Secondo i programmi, le autorità di gestione organizzano acquisti centralizzati dei prodotti per l'assistenza materiale da distribuire o lasciano che siano i beneficiari ad occuparsene. Le opzioni considerate non differiscono tra loro in termini di ripartizione delle risorse tra gli Stati membri.

La questione principale riguarda la portata delle azioni del nuovo strumento. Le opzioni vanno da uno strumento che essenzialmente ricalca l'attuale programma MDP di distribuzione di *aiuti alimentari* (opzione 1) a uno strumento completamente nuovo. Nell'ambito *dell'assistenza alimentare* (opzione 2), il programma potrebbe finanziare una serie di misure o servizi direttamente connessi alla distribuzione degli aiuti alimentari. Con un *campo di applicazione ampio* (opzione 3), gli aiuti alimentari non sarebbero più l'unico elemento, ma sarebbero possibili altre forme di assistenza materiale e le relative misure di accompagnamento. Queste riguarderebbero la mancanza di una fissa dimora e la povertà infantile, due problematiche che rivestono un ruolo fondamentale per l'inclusione sociale e che a causa della crisi si stanno chiaramente aggravando. Queste aree finora non rientravano negli altri strumenti dell'UE, come il Fondo sociale europeo. Misure di accompagnamento direttamente connesse al sostegno materiale rafforzerebbero ulteriormente gli approcci integrati alla riduzione della povertà e alla lotta all'esclusione sociale, in linea con la piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale.

Il programma MDP mirava in primo luogo a utilizzare in modo adeguato le eccedenze agricole. Il ricorso alle scorte d'intervento è escluso da ulteriori analisi per i seguenti motivi tecnici: i) l'utilizzo delle scorte d'intervento *riduce la trasparenza del bilancio* e incoraggia ad agire sulle aspettative sul futuro andamento dei prezzi di questi prodotti agricoli in un programma inteso a fornire sostegno alle persone più svantaggiate nell'UE; ii) un regolamento che prevede il ricorso alle scorte d'intervento è necessariamente più *complesso*; e iii) le

previsioni indicano che in ogni caso *non se ne presenterà l'occasione* a causa del previsto esaurimento delle scorte d'intervento (nel complesso) in futuro. Può essere tuttavia giustificato prevedere un uso facoltativo.

Gli impatti delle diverse opzioni sono presentati e raffrontati nella tabella a seguire, che consente di visualizzare, da un lato, come l'obiettivo operativo di fornire beni di prima necessità alle persone bisognose si riflette direttamente sul numero di persone che ricevono sostegno e, dall'altro, se le necessità più urgenti sono effettivamente soddisfatte. L'obiettivo operativo di ottenere un effetto moltiplicatore pari almeno a 2 è stato valutato attraverso due domande, ovvero, se le opzioni sono in grado di mobilitare le risorse e se le prescrizioni amministrative complessive sono ragionevoli.

Gli effetti sull'inclusione sociale e sull'occupazione e sul mercato del lavoro sono essenzialmente legati all'obiettivo generale. È comunque considerato troppo ambizioso rivendicare un legame diretto forte o addirittura misurabile tra lo strumento e questi impatti.

Tabella 1. Impatti previsti.

	Opzione 0 - Assenza di finanziamenti	Opzione 1 – Solo aiuti alimentari (scenario di riferimento)	Opzione 2 – Assistenza alimentare	Opzione 3 – Campo di applicazione ampio
Numero di persone che ricevono il sostegno	- Nessun programma – nessuno riceve il sostegno	0 Effetto diretto stimato in 2,1 milioni l'anno	- Effetto diretto stimato in 1,96 milioni l'anno. Leggermente inferiore allo scenario di riferimento, perché alcune delle risorse disponibili sono spese in misure di accompagnamento	0 Effetto diretto stimato in 2,13 milioni l'anno
Raggiungere gli indigenti (con il più alto valore aggiunto)	-	0	0	+ La maggiore flessibilità offerta dovrebbe consentire di individuare meglio le esigenze in ogni SM/regione
Effetto sull'inclusione sociale	-	0 Si affronta un problema di privazione grave (la carenza di cibo), ma non vi è la garanzia che tale bisogno sia il più urgente	+ Stesso gruppo destinatario, ma offerta più efficace	++ La focalizzazione più mirata sulle necessità più urgenti dovrebbe aumentare gli effetti sull'inclusione sociale

	Opzione 0 - Assenza di finanziamenti	Opzione 1 – Solo aiuti alimentari (scenario di riferimento)	Opzione 2 – Assistenza alimentare	Opzione 3 – Campo di applicazione ampio
Occupazione e mercato del lavoro.	?? Gli effetti dell'opzione 0 sull'occupazione e sul mercato del lavoro dipendono da come si utilizza il denaro. Nel caso in cui i fondi previsti per questo programma andassero al FSE, l'impatto sull'occupazione e sul mercato del lavoro sarebbe probabilmente neutro o positivo	0	+	+
Impatto sociale globale	? Dipende da come sarebbero distribuite le risorse ad altri programmi, ma probabilmente nel complesso sarebbe negativo rispetto allo scenario di riferimento	0	+	++
Mobilizzazione delle risorse	- Con la soppressione del programma diventerebbe più difficile raccogliere contributi volontari	0	+	++
Complessità amministrativa e trasparenza	+ Nessun programma – nessuna amministrazione (senza considerare che, senza il programma, queste persone potrebbero ancora aver bisogno di sostegno, che sarà più difficile da organizzare)	0	-	--
Impatto economico generale	? Dipende molto da come queste persone saranno sostenute in altro modo.	0	+	++

	Opzione 0 - Assenza di finanziamenti	Opzione 1 – Solo aiuti alimentari (scenario di riferimento)	Opzione 2 – Assistenza alimentare	Opzione 3 – Campo di applicazione ampio
Impatto ambientale	-	0	+	+

Legenda: scenario di riferimento 0; - peggiore rispetto allo scenario di riferimento; + migliore rispetto allo scenario di riferimento; -- peggiore di -; + + migliore di +

Sulla base dell'esperienza acquisita con l'attuale programma di sostegno, si prevede che questo programma consentirebbe di aiutare ogni anno circa 2 milioni di persone, in funzione delle opzioni considerate. Ciò corrisponde a circa il 5% della popolazione in condizioni di grave deprivazione materiale. Tuttavia è probabile che la percentuale reale sia almeno doppia, perché questa stima non tiene conto della mobilitazione di risorse supplementari da fonti nazionali e private. Queste spesso portano a più del doppio il totale delle risorse disponibili. Inoltre, le persone in condizioni di grave deprivazione materiale si possono considerare solo come un'approssimazione molto poco precisa della popolazione destinataria, che si usa solo in assenza di una migliore. Soltanto una frazione di esse è effettivamente ammissibile all'assistenza nel quadro di una qualsiasi delle opzioni considerate per il programma.

Si prevede che l'impatto sociale del FEAD possa andare oltre. Offrendo agli operatori una piattaforma per lo scambio di informazioni e di esperienze, apporterà notevoli vantaggi a numerosi soggetti interessati in termini di processi. L'attuazione del FEAD mediante programmi operativi, basata su dati concreti e con un orientamento a medio-lungo termine, favorirà inoltre un dialogo tra i diversi gruppi di soggetti interessati e sosterrà un approccio strategico in futuro. Il miglioramento dei meccanismi di intervento (in particolare la semplificazione e la riduzione degli oneri amministrativi) dovrebbe assicurare che gli effetti dei processi continuino ad essere pertinenti. Il FEAD costituirà uno strumento di conciliazione delle priorità europee con le politiche di coesione sociale.

Gli impatti ambientali del FEAD sono legati essenzialmente alla distribuzione delle merci e alla riduzione dei rifiuti. Secondo i dati sulla riduzione del carbonio, l'effetto oscillerebbe tra 0,5 e 1,0 tonnellata di riduzione di CO₂ per tonnellata di prodotti alimentari. Nel complesso, appare legittimo concludere che gli aiuti alimentari hanno un impatto positivo sull'ambiente rispetto a nessun aiuto alimentare. Le opzioni da 1 (solo aiuti alimentari) a 3 (campo di applicazione ampio) corrispondono a volumi di aiuti alimentari decrescenti e quindi a una diminuzione dei livelli di riduzione del carbonio (da 573 000 a 400 000 tonnellate). Questo effetto potrebbe essere compensato, in parte o del tutto, se le azioni contro gli sprechi alimentari e a favore del riciclaggio fossero ammissibili nel quadro dello strumento nelle opzioni 2 e 3. Per quanto limitata, la riduzione del carbonio non è trascurabile.

L'opzione 3 è quella da preferire, in quanto permetterà agli Stati membri di orientare meglio gli interventi secondo le loro esigenze. Anche le misure di accompagnamento dovrebbero garantire una maggiore sostenibilità dei risultati ottenuti.

6. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Il programma sarà attuato in regime di gestione concorrente. I destinatari precisi e il collegamento con gli strumenti di sostegno sociale esistenti varieranno considerevolmente tra gli Stati membri. Inoltre le istituzioni attualmente beneficiarie del sostegno contano ampiamente sulle attività di volontariato e sulle donazioni. Si dovrebbe dunque evitare per quanto possibile di imporre obblighi di informazione pesanti su tali organizzazioni. Esse dovranno comunque informare sulle loro attività non soltanto la Commissione, ma anche gli altri donatori e i volontari, in modo da mantenere alta la loro motivazione. Individuando un numero limitato di grandi assi di attività, dovrebbe essere possibile inviare informazioni per ciascuno di essi, su base annua, secondo alcuni indicatori comuni di input e di risultato.

Tali informazioni annuali di base saranno accompagnate da indagini strutturate almeno due volte nel corso del periodo di attuazione. Tali indagini saranno volte a:

1. fornire alcuni dati sulla struttura della popolazione destinataria;
2. valutare l'importanza dei contributi in natura diversi dai beni;
3. raccogliere dati sull'impatto immediato degli aiuti forniti sulle persone raggiunte.

Queste indagini costituiranno la base per la valutazione dell'efficacia, dell'efficienza e dell'impatto dei programmi operativi.