

# IL NUOVO FONDO EUROPEO DI AIUTO AGLI INDIGENTI

MARZO 2015

La presente nota statistica è stata redatta per incarico della Giunta regionale della Lombardia nell'ambito dell'attività dell'Osservatorio Regionale sull'Esclusione Sociale (ORES) (cod. SOC14004).

*A cura di Edoardo Toia*

Pubblicazione non in vendita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

**Éupolis Lombardia**

Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione  
via Taramelli 12/F - Milano

[www.eupolislombardia.it](http://www.eupolislombardia.it)

Contatti: Guido Gay, [guido.gay@eupolislombardia.it](mailto:guido.gay@eupolislombardia.it)

## Introduzione

Il perdurare della crisi economica sta facendo emergere bisogni primari legati all'alimentazione anche nei Paesi avanzati. Negli ultimi anni infatti è sensibilmente cresciuto il numero di persone che si sono viste costrette a optare per il pagamento di spese incompressibili, come affitto e bollette, e a dover operare di conseguenza tagli sulle spese comprimibili, quali – appunto – quelle alimentari.

I dati Eurostat riferiti all'anno 2012<sup>1</sup> indicavano come all'interno dell'Unione Europea circa 125 milioni di persone – quasi un quarto della popolazione complessiva – fossero a rischio di povertà o di esclusione sociale. In Italia la percentuale risultava addirittura del 29,8%, pari ad oltre 18 milioni di persone. In quasi tutti i Paesi membri, comunque, il dato risultava in forte crescita rispetto al 2011 e, soprattutto, al 2008.

I dati recentemente pubblicati per il 2013<sup>2</sup> mostrano invece un lieve miglioramento: le persone coinvolte in processi di esclusione e impoverimento sono state circa 122,6 milioni, pari al 24,5% della popolazione dell'Unione Europea. Il tasso di persone a rischio di povertà relativa<sup>3</sup> era del 16,7%; quello delle persone in condizione di grave deprivazione materiale<sup>4</sup> era del 9,6%; quello delle persone appartenenti a nuclei familiari a densità di lavoro molto bassa<sup>5</sup> era del 10,7%.

<sup>1</sup> Eurostat Newsrelease STAT/13/184, 5 dicembre 2013.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_STAT-13-184\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-13-184_en.pdf)

<sup>2</sup> Eurostat Newsrelease 168/2014, 4 novembre 2014.

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6035076/3-04112014-BP-FR.pdf/62f94e70-e43a-471f-a466-2e84d1029860>

Cfr. anche ISTAT, Reddito e condizioni di vita, 30 ottobre 2014.

[http://www.istat.it/files/2014/10/Reddito\\_e\\_condizioni\\_di\\_vita.pdf?title=Reddito+e+condizioni+di+vita+++30%2Fott%2F2014+++Testo+integrale.pdf](http://www.istat.it/files/2014/10/Reddito_e_condizioni_di_vita.pdf?title=Reddito+e+condizioni+di+vita+++30%2Fott%2F2014+++Testo+integrale.pdf)

<sup>3</sup> Persone con un reddito al di sotto della soglia nazionale di rischio povertà.

<sup>4</sup> Quella per cui una persona non è in grado di fronteggiare almeno quattro delle seguenti tipologie di spesa: spesa imprevista di 800 euro, costi di una settimana di vacanza all'anno fuori casa, pagamento di mutuo/affitto/bollette, riscaldamento dell'abitazione, acquisto di generi alimentari per un pasto proteico ogni due giorni, spese per la gestione di un'automobile o per l'acquisto di alcuni elettrodomestici (lavatrice, TV a colori, telefono).

<sup>5</sup> Nuclei con persone tra i 18 e i 59 anni che in un anno hanno lavorato, in media, meno del 20% del loro potenziale.

**Tabella 1 – La povertà nell’Unione Europea, anni 2012-2013**

| Paese  | Anno | Povertà relativa | Deprivazione materiale | Bassa densità di lavoro | Rischio esclusione (almeno 1 indicatore su 3) |                          |
|--------|------|------------------|------------------------|-------------------------|---|--------------------------|
|        |      |                  |                        |                         | %   | Popolazione (in milioni) |
| Italia | 2008 |                  |                        |                         | 25,3%   |                          |
| UE     | 2008 |                  |                        |                         | 23,7%   |                          |
| Italia | 2011 |                  |                        |                         | 28,2%   |                          |
| UE     | 2011 |                  |                        |                         | 24,3%   |                          |
| Italia | 2012 | 19,4%            | 14,5%                  | 10,3%                   | 29,9%   | 18,2                     |
| UE     | 2012 | 17,0%            | 9,9%                   | 10,4%                   | 24,8%   | 124,5                    |
| Italia | 2013 | 19,1%            | 12,4%                  | 11,0%                   | 28,4%   | 17,3                     |
| UE     | 2013 | 16,7%            | 9,6%                   | 10,7%                   | 24,5%   | 122,7                    |

*Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Eurostat.*

Gli ultimi dati Istat sulla povertà in Italia<sup>6</sup>, riferiti al 2013, mostrano invece una crescita di diversi indicatori: mentre rispetto al 2012 l’incidenza della povertà relativa<sup>7</sup> tra le famiglie è rimasta stabile, passando dal 12,7% al 12,6%<sup>8</sup> (oltre 3 milioni di nuclei familiari), quella relativa alla povertà assoluta<sup>9</sup> è salita dal 6,8% al 7,9% (oltre 2 milioni). Le persone in povertà relativa passano dal 15,8% al 16,6% della popolazione (circa 10,5 milioni di individui), quelle in povertà assoluta dall’8,0% al 9,9%<sup>10</sup> (oltre 6 milioni).

A confermare l’aumento dei bisogni primari sono i dati dell’AGEA, l’Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura, che storicamente provvede a distribuire gli aiuti economici provenienti dall’Unione Europea ai principali enti caritativi che operano in contrasto all’indigenza<sup>11</sup>.

Infine, secondo le ultime stime disponibili, risalenti al 2011<sup>12</sup>, sono circa 47.600 le persone senza fissa dimora in Italia (di questi 15.802 si trovano in Lombardia, e 13.115 nella sola

<sup>6</sup> ISTAT, La povertà in Italia, 14 luglio 2014.  
[www.istat.it/it/files/2014/07/pov\\_2013\\_finale.pdf?title=La+povert%C3%A0+in+Italia+-+14%2Fflug%2F2014+-+Testo+integrale.pdf](http://www.istat.it/it/files/2014/07/pov_2013_finale.pdf?title=La+povert%C3%A0+in+Italia+-+14%2Fflug%2F2014+-+Testo+integrale.pdf)

<sup>7</sup> Calcolata sulla base di una soglia convenzionale pari, per una famiglia di due componenti, alla spesa media mensile per persona nel Paese.

<sup>8</sup> In Lombardia l’incidenza della povertà relativa familiare è passata dal 6,0% al 6,4%.

<sup>9</sup> Calcolata sulla base di una soglia corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire un paniere di beni e servizi considerato essenziale a uno standard di vita minimamente accettabile.

<sup>10</sup> Fra le persone in cerca di occupazione la povertà relativa era del 33,7%, la povertà assoluta del 28,0%.

<sup>11</sup> Cfr. par. 3.

<sup>12</sup> ISTAT, Le persone senza dimora, 9 ottobre 2012.  
[www.istat.it/it/files/2012/10/Senza\\_dimora\\_9\\_10\\_2012-1.pdf?title=Le++persone+senza+dimora+-+09%2Ffott%2F2012+-+Testo+integrale.pdf](http://www.istat.it/it/files/2012/10/Senza_dimora_9_10_2012-1.pdf?title=Le++persone+senza+dimora+-+09%2Ffott%2F2012+-+Testo+integrale.pdf)

Milano), in maggioranza uomini, stranieri, con meno di 45 anni. Nei 12 mesi precedenti l'intervista, l'89,4% delle persone senza fissa dimora ha utilizzato almeno un servizio di mensa per persone indigenti<sup>13</sup>.

Per far fronte a questa “emergenza”, l'Unione Europea ha recentemente varato il Fondo europeo di aiuti agli indigenti (FEAD), che nel periodo 2014-2020 permetterà ai cittadini indigenti di accedere ad aiuti alimentari, assistenza di base e servizi sociali.

## 1. Il Fondo europeo di aiuti agli indigenti (FEAD)

Il Fondo europeo di aiuti agli indigenti (FEAD - Fund for European Aid to the Most Deprived) è il nuovo Fondo europeo – istituito per il periodo 2014-2020 – che sosterrà gli interventi promossi dai Paesi dell'Unione Europea per fornire agli indigenti assistenza materiale, compresa la fornitura di generi alimentari (oltre a vestiario, calzature, prodotti per l'igiene, materiale scolastico e sacchi a pelo), e assistenza non materiale (con l'obiettivo di un migliore inserimento nella società).

Il fondo mira a sostenere le persone più svantaggiate, in particolare i bambini colpiti da situazioni di grave deprivazione materiale e i senzatetto; nelle intenzioni della Commissione Europea, il fondo dovrà contribuire al raggiungimento dell'obiettivo fissato dalla strategia “Europa 2020”<sup>14</sup>, ossia ridurre di almeno 20 milioni il numero di persone in condizione o a rischio di povertà o esclusione sociale.

Il FEAD include al suo interno un programma per l'assistenza materiale di base e misure per l'inclusione sociale per i cittadini indigenti. Rispetto al precedente programma comunitario di aiuti per le persone più bisognose, limitato agli aiuti alimentari<sup>15</sup>, la principale novità del fondo è il principio secondo cui l'assistenza deve andare di pari passo con misure d'integrazione sociale, come iniziative di orientamento e sostegno per aiutare le persone a uscire dalla povertà.

Il FEAD rappresenta una misura innovativa nell'ambito della lotta alla povertà nell'Unione Europea sotto vari aspetti. Innanzitutto si tratta di una novità all'interno del panorama legislativo europeo, dal momento che sinora il tema della povertà estrema era totalmente delegato alla competenza dei singoli Stati membri: vi era sì, come ricordato, un precedente programma comunitario di aiuti, che si basava però su un meccanismo di adesione volontaria; al contrario, tutti gli Stati membri sono chiamati a cofinanziare e ad utilizzare il nuovo fondo<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> E' interessante notare, inoltre, come il 28,3% delle persone senza fissa dimora dichiarati di lavorare.

<sup>14</sup> Non a caso, il regolamento del fondo stabilisce che i destinatari e il pubblico dovranno essere informati del fatto che il supporto è stato ottenuto dal FEAD, e quindi dall'Unione Europea, pur senza stigmatizzare la condizione dei beneficiari finali.

<sup>15</sup> Cfr. par. 2.

<sup>16</sup> Il regolamento del fondo afferma tuttavia che “il Fondo non intende sostituire le politiche pubbliche adottate dagli Stati membri al fine di combattere la povertà e l'esclusione sociale”, che

In secondo luogo, il FEAD sposta il sostegno agli indigenti dall'ambito della Politica Agricola Comune a quello delle politiche sociali dell'Unione, e un analogo trasferimento si attua parallelamente a livello nazionale<sup>17</sup>. Il nuovo programma si prefigge infatti di andare ad integrare gli strumenti di coesione sociale esistenti (in particolare il Fondo Sociale Europeo), che non consentono aiuti per le deprivazioni materiali di prima necessità, come casa e alimenti, affrontando in maniera più efficace specifiche aree di bisogno cui essi faticano a fornire risposte adeguate. L'obiettivo del FEAD è cioè quello di permettere ai cittadini più vulnerabili dell'Unione Europea, troppo distanti dal mercato del lavoro per beneficiare delle misure ad esso legate, di compiere i primi passi sulla strada dell'inclusione sociale facendo fronte ai problemi più elementari, condizione necessaria perché coloro che vivono condizioni di estremo disagio possano poi partecipare ai corsi o alle misure d'inserimento lavorativo intraprese nell'ambito del FSE.

Infine, come accennato, il FEAD è uno strumento che consente di fornire ai bisognosi un aiuto più ampio e più flessibile del semplice aiuto alimentare precedentemente garantito dall'Unione Europea. Nel periodo 2014-2020, infatti, il fondo aiuterà i cittadini europei indigenti – in particolare le persone che sperimentano l'impossibilità di accedere adeguatamente ai prodotti alimentari in termini di quantità e qualità, i bambini a rischio di povertà o esclusione sociale e le persone senza fissa dimora – attraverso l'attivazione di due programmi, destinati l'uno alla distribuzione di cibo e all'assistenza materiale di base, l'altro al finanziamento di interventi per l'inclusione sociale dei più poveri.

Per quanto riguarda l'assistenza alimentare, il FEAD prevede l'acquisto, la raccolta, il rifornimento, il trasporto e la distribuzione di cibo, a cui potranno essere aggiunte ulteriori risorse alimentari provenienti dalle donazioni e dal recupero di cibo inutilizzato, in un'ottica di riduzione degli sprechi alimentari. Gli alimenti forniti dovranno conformarsi alle esigenze delle persone indigenti; inoltre i criteri di selezione dei prodotti dovranno tener conto degli aspetti climatici e ambientali della zona in cui si effettua l'intervento. Infine, il fondo andrà a supportare anche misure che contribuiscano a diffondere una dieta salutare (si veda più sotto).

A fianco degli aiuti alimentari, alla voce "assistenza materiale di base" il FEAD prevede poi la distribuzione di beni di consumo basilari, dal valore limitato e forniti agli indigenti per uso

---

rimangono responsabilità degli Stati stessi (8° "considerando"), e stabilisce che, "conformemente al principio di gestione concorrente, gli Stati membri e la Commissione hanno la responsabilità della gestione e del controllo dei Programmi Operativi. Gli Stati membri hanno però la responsabilità primaria dell'attuazione dei Programmi Operativi stessi" (articolo 29).

<sup>17</sup> In Italia, ad esempio, gli aiuti alimentari previsti dal precedente programma erano gestiti dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali attraverso l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA), mentre ora a guidare l'attuazione del Programma operativo italiano legato al FEAD sarà il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. L'attività dell'AGEA rimarrà fondamentale, dato che essa continuerà a svolgere il ruolo di Organismo intermedio per la gestione degli aiuti alimentari (il Programma Operativo italiano affida però al Ministero del Lavoro il ruolo di Autorità di gestione anche per gli interventi di carattere alimentare). Per un certo periodo, addirittura, l'orientamento del Governo non prevedeva l'utilizzo del Piano AGEA per l'assistenza alimentare (cfr. [www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/8166](http://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/8166)).

personale: si tratterà in particolare di vestiario, calzature, sacchi a pelo, prodotti per l'igiene e materiale scolastico. Si può notare dunque la particolare attenzione rivolta dal nuovo programma al target dei senzatetto e dei bambini a rischio di esclusione sociale.

## 2. Dal PEAD al FEAD

Il FEAD sostituisce il precedente Programma per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti<sup>18</sup> (PEAD), nato nel 1987 nell'ambito della Politica Agricola Comune (PAC) per incentivare un buon uso delle eccedenze agricole, altrimenti destinate alla distruzione, e per aiutare al contempo i cittadini più svantaggiati della Comunità Europea, e conclusosi a fine 2013. Nel 2013 il PEAD ha erogato 580 milioni di euro, consentendo la distribuzione di circa 100 mila tonnellate di cibo ad oltre 20 milioni di persone tra i vari Stati membri; negli ultimi anni l'Italia ne è stata il principale Paese beneficiario<sup>19</sup>.

Come ricordato, il PEAD non costituiva un'iniziativa afferente al settore delle politiche sociali dell'Unione, ma a quello delle politiche agricole<sup>20</sup>: il programma prevedeva l'attribuzione delle eccedenze di prodotti agricoli (immagazzinate nel periodo in cui la produzione superava la domanda comunitaria, al fine di stabilizzare i mercati di tali prodotti e di assicurare prezzi remunerativi per gli agricoltori, nelle cd. "scorte pubbliche di intervento") agli Stati membri che intendessero – la partecipazione al programma era infatti volontaria – distribuirli sotto forma di aiuti alimentari alle persone indigenti.

Col tempo, la progressiva riduzione delle scorte e la notevole imprevedibilità del loro ammontare hanno reso necessaria una parziale riforma del programma, sia per adeguarlo all'evoluzione della PAC che per rafforzarne l'efficacia nei confronti delle persone più indigenti. A partire dalla metà degli anni novanta, il PEAD è stato parzialmente modificato, per consentire almeno in via temporanea di integrare le scorte di intervento con acquisti sul mercato, mettendo a disposizione degli Stati delle somme prelevate dai fondi agricoli<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Il Programma fu adottato dalla Comunità Economica Europea con il Regolamento del Consiglio n° 3730/87 del 10 dicembre 1987, che stabilisce le norme generali per la fornitura a taluni organismi di derrate alimentari provenienti dalle scorte d'intervento e destinate ad essere distribuite agli indigenti nella Comunità.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31987R3730:IT:HTML>

<sup>19</sup> Cfr. par. 3.

<sup>20</sup> E "non era soggetta per questo alle regole e ai meccanismi di funzionamento, soprattutto di soft law, tipiche di queste ultime". Daniele Cavalli, "Il fondo di aiuti europei agli indigenti: l'iter legislativo a livello europeo e la sua attuazione in Italia", WP 2WEL – 1/2015.

[http://secondowelfare.it/allegati/2w\\_cavalli\\_wp1\\_2015.pdf](http://secondowelfare.it/allegati/2w_cavalli_wp1_2015.pdf)

<sup>21</sup> Regolamento del Consiglio n° 2535/95, del 24 ottobre 1995, recante modifica del Regolamento n° 3730/87 che stabilisce le norme generali per la fornitura a taluni organismi di derrate alimentari provenienti dalle scorte d'intervento e destinate ad essere distribuite agli indigenti nella Comunità.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1995:260:FULL&from=IT>

Nel corso degli anni<sup>22</sup> il PEAD è diventato un'importante fonte di approvvigionamento per le organizzazioni che lavorano con i soggetti più svantaggiati, tanto che la Commissione Europea è arrivata a organizzare "piani annuali" di attribuzione di risorse agli Stati membri per la fornitura di derrate alimentari a beneficio degli indigenti. Tra il 2001 e il 2012 il numero di Stati che hanno partecipato al programma è più che raddoppiato, passando da nove a venti, con un significativo apporto dei Paesi protagonisti dell'allargamento europeo del 2004.

Per il periodo 2011-2020, tuttavia, la Politica Agricola Comunitaria ha previsto l'esaurimento delle derrate in eccedenza, e quindi delle scorte di intervento. Nel frattempo, inoltre, la Corte di Giustizia Europea ha sancito che non è possibile sostituire regolarmente le ridotte scorte di intervento con acquisti di derrate alimentari sul mercato<sup>23</sup>, costringendo la Commissione a non poter più autorizzare l'utilizzo di importi monetari in sostituzione delle scorte. Tutto ciò ha portato alla decisione di porre fine al PEAD al termine del 2013<sup>24</sup>.

Al contempo, per dare continuità al sistema di distribuzioni alimentari sviluppatosi nell'ambito del PEAD, la Commissione Europea ha proposto di destinare 2,5 miliardi di euro alla creazione di una nuova misura volta a contrastare le forme estreme di povertà e di esclusione, permettendo ai cittadini indigenti di accedere più facilmente a cibo, assistenza di base e servizi sociali. Il 24 ottobre 2012 la Commissione ha pubblicato la proposta di un Fondo di aiuti europei agli indigenti<sup>25</sup>, nel contesto della sua proposta del giugno 2011 relativa al Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020.

Nel corso dei complessi negoziati con la Commissione e con gli Stati membri<sup>26</sup>, durati oltre un anno, il Parlamento Europeo ha aumentato il budget del fondo da 2,5 a 3,5 miliardi di euro<sup>27</sup>;

---

<sup>22</sup> Il PEAD è stato poi integrato nell'organizzazione comune dei mercati agricoli (OCM) con il Regolamento del Consiglio n° 1234/2007, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli, all'articolo 27 "Distribuzione agli indigenti nella Comunità".

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:299:0001:0149:IT:PDF>

<sup>23</sup> La sentenza della causa T-576/08 Germania contro Commissione (Corte di Giustizia dell'Unione Europea 2011) ha stabilito infatti che l'obiettivo del PEAD doveva restare solo quello di distribuire agli indigenti le scorte dei prodotti agricoli eccedentari esistenti, e non quello di soddisfare i bisogni degli indigenti stimati dagli Stati membri.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62008TJ0576&from=IT>

<sup>24</sup> Posizione del Consiglio in prima lettura in vista dell'adozione del Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica dei Regolamenti del Consiglio n° 1290/2005 e n° 1234/2007 per quanto riguarda la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti nell'Unione

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&f=ST%2018733%202011%20REV%201>

<sup>25</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti, COM(2012) 617 del 24 ottobre 2012. Già nel 2008 la Commissione aveva presentato una prima proposta di modifica del PEAD con la Proposta di Regolamento del Consiglio, che modifica il Regolamento n° 1290/2005 relativo al finanziamento della politica agricola comune e il Regolamento n° 1234/2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli per quanto riguarda la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti nella Comunità, COM (2008) 563 del 17 settembre 2008.

<sup>26</sup> Alcuni Stati sostenevano infatti che la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale debba essere gestita con gli schemi di welfare adottati dal singolo Stato, e che le stesse organizzazioni non-profit preferiscono misure a livello locale piuttosto che l'utilizzo del programma europeo, che rischia di caricare

inoltre è stato rafforzato il ruolo delle organizzazioni anti-povertà nella progettazione, gestione e monitoraggio del programma, nonché per semplificare le procedure amministrative. Dopo quasi un anno e mezzo dalla proposta della Commissione, il 25 febbraio 2014 il Parlamento Europeo ha approvato in seduta plenaria l'accordo raggiunto con il Consiglio dei ministri dell'Unione sul nuovo Fondo di aiuti europei agli indigenti<sup>28</sup>. Nel marzo 2014, il Parlamento Europeo e il Consiglio dell'Unione Europea hanno approvato il Regolamento n° 223/2014 relativo al FEAD<sup>29</sup>.

A febbraio 2015 la Commissione Europea ha ultimato l'adozione dei Programmi Operativi nazionali a valere sul FEAD per il periodo 2014-2020, per cui sono stati stanziati complessivamente – a prezzi correnti – 3,8 miliardi di euro. Il periodo di copertura del fondo è quindi parallelo al bilancio pluriennale dell'Unione Europea, all'interno del quale esso viene previsto. Le risorse che alimentano il FEAD vengono detratte dall'ammontare dei Fondi Strutturali spettante a ciascun Paese, in particolare dall'obiettivo “investimenti in favore della crescita e dell'occupazione”.

La ripartizione degli stanziamenti del fondo tra i vari Stati membri tiene conto della quota di popolazione in condizioni di grave deprivazione materiale e di quella che vive in famiglie ad intensità di lavoro molto bassa (su base dati Eurostat)<sup>30</sup>. Per gli interventi che saranno attuati nell'ambito del FEAD è prevista una quota di cofinanziamento da parte dell'Unione Europea

---

gli enti e gli Stati membri con una quantità extra di lavoro amministrativo. Il punto su cui gli Stati si trovavano maggiormente in disaccordo ruotava attorno alla decisione tra partecipazione volontaria o obbligatoria al FEAD. Cfr. Daniele Cavalli, “Il fondo di aiuti europei agli indigenti: l'iter legislativo a livello europeo e la sua attuazione in Italia”, WP 2WEL – 1/2015.

[http://secondowelfare.it/allegati/2w\\_cavalli\\_wp1\\_2015.pdf](http://secondowelfare.it/allegati/2w_cavalli_wp1_2015.pdf)

<sup>27</sup> È stato stabilito infatti che la somma destinata al nuovo fondo non potesse essere inferiore a quella approvata nel 2011 per il PEAD, ossia a circa 3,5 miliardi di euro ai prezzi del 2011.

<sup>28</sup> Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 25/02/2014 sulla Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti, 2012/0295.

<sup>29</sup> Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n° 223/2014, dell'11 marzo 2014, relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:072:0001:0041:IT:PDF>

Il Regolamento n° 223/2014 è stato poi integrato e specificato dalla Commissione con Regolamento delegato n° 532/2014 del 13 marzo 2014, Regolamento di esecuzione n° 463/2014 del 5 maggio 2014, Regolamento delegato n° 1255/2014 del 17 luglio 2014, Regolamento di esecuzione n° 2015/212 dell'11 febbraio 2015, e Regolamento di esecuzione n° 2015/341 del 20 febbraio 2015.

<sup>30</sup> La ripartizione tiene inoltre conto delle diverse modalità con cui gli Stati membri attualmente forniscono assistenza alle persone indigenti all'interno del quadro delle politiche sociali nazionali. In particolare, sul totale del fondo, un miliardo di euro circa ha costituito una componente volontaria, ed è stato infatti ripartito solo tra quei Paesi che hanno inteso dedicare maggiori risorse al Fondo. L'Italia ha aderito alla componente volontaria, e ciò ha portato quasi a raddoppiare l'ammontare delle risorse UE.

pari all'85% delle spese ammissibili<sup>31</sup>, aumentabile fino al 95% per i Paesi maggiormente colpiti dalla crisi<sup>32</sup>.

**Tabella 2 – La ripartizione del FEAD, periodo 2014-2020**

| Paese            | Importo              | % su Totale UE |
|------------------|----------------------|----------------|
| Belgio           | 74.080.788           | 1,94%          |
| Bulgaria         | 105.183.404          | 2,75%          |
| Repubblica Ceca  | 23.411.787           | 0,61%          |
| Danimarca        | 3.958.514            | 0,10%          |
| Germania         | 79.170.307           | 2,07%          |
| Estonia          | 8.030.128            | 0,21%          |
| Irlanda          | 22.846.285           | 0,60%          |
| Grecia           | 281.959.390          | 7,37%          |
| Spagna           | 565.389.087          | 14,77%         |
| Francia          | 501.034.938          | 13,09%         |
| Croazia          | 36.757.640           | 0,96%          |
| Italia           | 672.947.602          | 17,58%         |
| Cipro            | 3.958.514            | 0,10%          |
| Lettonia         | 41.168.560           | 1,08%          |
| Lituania         | 77.473.796           | 2,02%          |
| Lussemburgo      | 3.958.514            | 0,10%          |
| Ungheria         | 94.212.662           | 2,46%          |
| Malta            | 3.958.514            | 0,10%          |
| Paesi Bassi      | 3.958.514            | 0,10%          |
| Austria          | 18.096.069           | 0,47%          |
| Polonia          | 475.021.840          | 12,41%         |
| Portogallo       | 177.567.692          | 4,64%          |
| Romania          | 442.562.008          | 11,56%         |
| Slovenia         | 20.584.281           | 0,54%          |
| Slovacchia       | 55.306.117           | 1,45%          |
| Finlandia        | 22.620.085           | 0,59%          |
| Svezia           | 7.917.029            | 0,21%          |
| Regno Unito      | 3.958.514            | 0,10%          |
| <b>Totale UE</b> | <b>3.827.092.579</b> | <b>100,00%</b> |

Fonte: Commissione Europea<sup>33</sup>.

Secondo il regolamento del fondo, ogni Stato membro era tenuto a presentare alla Commissione Europea – nello specifico entro settembre 2014 – uno o due Programmi Operativi

<sup>31</sup> Le misure di assistenza tecnica attuate su iniziativa o per conto della Commissione potranno essere finanziate a un tasso del 100%.

<sup>32</sup> A seguito della decisione che approva il Programma Operativo nazionale, la Commissione verserà, a titolo di prefinanziamento, un importo pari all'11% del contributo totale del Fondo al Programma Operativo interessato.

<sup>33</sup> Decisione della Commissione Europea n° C(2014) 2028 del 3 aprile 2014, Allegato XII.  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:104:FULL&from=EN>

contenenti le azioni intraprese a sostegno degli indigenti (e una sua valutazione ex ante), redatti dallo Stato membro stesso o da un'autorità da esso designata, in cooperazione con le competenti autorità pubbliche locali e con organismi che rappresentano la società civile.

In particolare, il regolamento del fondo prevede un Programma Operativo I un Programma Operativo II. Il “Programma operativo per la fornitura di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base” (PO I) riguarda la distribuzione di alimenti e/o la fornitura di altre forme assistenza materiale – vestiti, prodotti per l'igiene, materiale scolastico – alle persone indigenti (assistenza materiale non finanziaria), mentre il “Programma operativo per l'inclusione sociale delle persone indigenti” (PO II) concerne quelle attività finalizzate all'inclusione sociale degli indigenti che non rientrano nel quadro delle misure a favore dell'inclusione nel mercato del lavoro (assistenza non finanziaria e non materiale).

Per rispondere al meglio alle esigenze dei vari Stati membri, il fondo è stato dotato di grande flessibilità. Rientra infatti nei poteri e nella discrezionalità degli Stati la decisione di redigere uno o l'altro dei Programmi Operativi, oppure tutti e due. In base al regolamento del fondo, inoltre, gli Stati membri possono: stabilire i criteri per identificare le persone che hanno diritto ad accedere agli aiuti (fornendo una propria definizione specifica di “persona indigente” come gruppo target per le azioni indicate nel programma operativo); scegliere il tipo di assistenza che intendono fornire (generi alimentari o beni di prima necessità, oppure una combinazione di entrambi) in base alla propria situazione e a seconda dei bisogni individuati nei diversi contesti; definire le modalità per la distribuzione degli articoli (il regolamento prevede comunque un partenariato con organismi pubblici ed enti del privato sociale).

Nello specifico, è possibile acquistare direttamente i generi di prima necessità e fornirli alle organizzazioni partner, oppure finanziare le stesse organizzazioni affinché provvedano agli acquisti. Le organizzazioni a loro volta possono distribuire direttamente gli articoli, oppure chiedere aiuto ad altre organizzazioni. Le organizzazioni partner devono essere enti pubblici oppure organizzazioni non governative selezionate dalle autorità dei vari Stati membri sulla base di criteri oggettivi e trasparenti. In aggiunta alle derrate derivanti dagli aiuti finanziati dall'Unione Europea, le organizzazioni possono infine distribuire provviste di cibo provenienti da altre fonti, come le donazioni o il recupero di alimenti inutilizzati<sup>34</sup>. È prevista inoltre la possibilità di utilizzare anche prodotti alimentari provenienti dalle scorte di intervento, qualora disponibili.

---

<sup>34</sup> A livello italiano, ad esempio, la legge n° 155 del 25 giugno 2003, “Disciplina della distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale” (cd. “Legge del Buon Samaritano”) consente alle Onlus di recuperare e distribuire gratuitamente gli alimenti, ancora perfettamente commestibili ma con scarso valore commerciale (alimenti ad alta deperibilità, cotti o crudi che siano) non consumati nel circuito della ristorazione organizzata (mense aziendali, scolastiche, ecc.) o invenduti in quello della grande distribuzione (supermercati, ecc.). Secondo alcune stime, gli alimenti acquisiti con fondi europei rappresentano mediamente il 60% del quantitativo complessivamente distribuito (cfr. AGEA, Piano di distribuzione degli alimenti agli indigenti 2013. Consuntivo delle attività realizzate al 30 aprile 2013).

Gli Stati membri dovranno garantire che i Programmi operativi siano coerenti e complementari da un lato alle politiche europee di inclusione sociale (in particolare al FSE), dall'altro alle politiche nazionali di contrasto alla povertà; inoltre devono fornire, per ciascun programma presentato, un apposito piano di finanziamento ripartito per tipo di deprivazione materiale considerato e/o per tipo di azione prevista. È poi necessario che gli Stati membri designino un'autorità di gestione, un'autorità di certificazione e un'autorità di audit funzionalmente indipendenti per ciascun Programma operativo (nonché, per il PO II, un comitato di sorveglianza).

Dal 2015, entro il 30 giugno di ogni anno, gli Stati membri trasmetteranno alla Commissione una relazione annuale sul Programma operativo messo in atto durante l'anno precedente. La Commissione promuoverà inoltre attività di scambio di esperienze, il collegamento in rete e la diffusione dei risultati<sup>35</sup>.

### 3. Il PEAD in Italia e gli ultimi dati AGEA

In Italia il PEAD è stato storicamente gestito dall'AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura) su incarico del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, tramite una serie di Organizzazioni Caritative formalmente riconosciute ed iscritte al relativo Albo<sup>36</sup> (Associazione Banco Alimentare di Roma Onlus, Associazione Sempre Insieme per la pace, Caritas italiana, Comunità di Sant'Egidio, Croce Rossa Italiana, Fondazione Banco Alimentare Onlus e Fondazione Banco delle Opere di Carità), che fungono da capofila per una ben più ampia rete di strutture caritative locali.

La determinazione dei prodotti da includere nel paniere destinato agli enti caritativi era stabilita dal Ministero delle Politiche Agricole, su proposta tecnica dell'AGEA, e gli alimenti venivano distribuiti alle varie organizzazioni tenendo conto delle attività svolte (numero di indigenti, giorni di distribuzione e numero medio di presenze giornaliere)<sup>37</sup>.

Per il 2012, il Regolamento di esecuzione della Commissione Europea n° 562/2011 del 10 giugno 2011 ha assegnato all'Italia 12.339 tonnellate di latte scremato in polvere detenuto in ammasso in vari Paesi, corrispondenti ad un valore di 22.103.802 euro, da offrire in

---

<sup>35</sup> In proposito, è stato recentemente pubblicato il “Bando di gara d'appalto per lo sviluppo e la manutenzione della piattaforma per lo scambio di esperienze, lo sviluppo delle capacità e le attività di rete in relazione al FEAD”.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=624&langId=en&callId=429&furtherCalls=yes>

<sup>36</sup> Albo istituito presso l'AGEA con Delibera del Consiglio di Amministrazione n° 164 del 12 maggio 2006.

<sup>37</sup> Tutti i dati di seguito riportati sono tratti da AGEA, Piano di distribuzione degli alimenti agli indigenti 2012. Consuntivo delle attività realizzate al 31 luglio 2012; e da AGEA, Piano di distribuzione degli alimenti agli indigenti 2013. Consuntivo delle attività realizzate al 30 aprile 2013.

[www.bancoalimentare.it/files/Relazione%20AGEA%20su%20programma%202012.pdf](http://www.bancoalimentare.it/files/Relazione%20AGEA%20su%20programma%202012.pdf)  
[www.agea.gov.it/portal/pls/portal/docs/1/3806205.PDF](http://www.agea.gov.it/portal/pls/portal/docs/1/3806205.PDF)

contropartita per la fornitura di alimenti agli indigenti; successivamente il Regolamento n° 208/2012 del 9 marzo 2012 ha attribuito all'Italia un importo monetario totale di 95.641.425 euro, rendendo così disponibili ulteriori 73.537.623 euro da destinare all'acquisto di alimenti<sup>38</sup> senza vincoli merceologici (il regolamento infatti rimuoveva totalmente il vincolo che gli alimenti acquistati includessero nella loro composizione una materia prima corrispondente a quelle offerte in contropartita).

Nel 2012 (al 30 luglio) sono state complessivamente effettuate 18 gare per la fornitura di alimenti per gli indigenti (di cui 16 hanno dato seguito all'aggiudicazione), che hanno registrato significativi rialzi sia rispetto alla pianificazione iniziale approvata dal MIPAAF sia rispetto alla base d'asta successivamente stabilita; tali rialzi sono riconducibili – secondo l'AGEA – all'efficacia della procedura di gestione delle gare, nonostante le variazioni nel prezzo medio di mercato e nelle quantità disponibili verificatesi nel periodo intercorrente tra la data di stima della base d'asta e l'effettiva aggiudicazione.

E' da notare, tuttavia, come per tutte le tipologie alimentari le quantità acquistate risultino notevolmente inferiori rispetto a quelle richieste dagli Enti Caritativi in sede di presentazione di domanda di adesione al piano di distribuzione.

---

<sup>38</sup> Nonché per il rimborso delle spese di trasporto, di stoccaggio e delle spese amministrative.

**Tabella 3 – Bandi PEAD. Italia, anno 2012**

| Alimenti<br>(q.tà in ton.)                            | Budget              | Quantità<br>distribuita (QD) | Quantità<br>pianificata (QP) | Diff. % QD-QP | Quantità<br>richiesta (QR) | Diff. % QD-QR |
|---|---------------------|------------------------------|------------------------------|---------------|----------------------------|---------------|
| <b>Pasta</b>  |                     | 22.057,76                    | 16.324,00                    | +35,1%        | 30.865,23                  | -28,5%        |
| <b>Pastina per bambini 0-5 anni<br/>e per anziani</b> | € 14.827.000        | 5.514,44                     | 4.100,00                     | +34,5%        | 7.716,31                   | -28,5%        |
| <b>Biscotti</b>                                       | € 7.000.000         | 4.377,00                     | 3.182,00                     | +37,6%        | 10.825,00                  | -59,6%        |
| <b>Biscotti per l'infanzia<br/>(solubili)</b>         | € 2.520.000         | 827,00                       | 600,00                       | +37,8%        | 3.200,00                   | -74,2%        |
| <b>Riso bianco</b>                                    | € 11.504.000        | 14.506,00                    | 14.380,00                    | +0,9%         | 14.287,00                  | +1,5%         |
| <b>Confettura di frutta*</b>                          | € 1.750.000         | 1.136,53                     | 1.000,00                     | +13,7%        | 7.356,00                   | -84,5%        |
| <b>Olio di semi di girasole*</b>                      | € 4.480.000         | 3.228,70                     | 2.800,00                     | +15,3%        | 17.227,00                  | -81,3%        |
| <b>Polpa di pomodoro in<br/>scatola*</b>              | € 3.150.000         | 5.701,85                     | 3.500,00                     | +62,9%        | 12.306,00                  | -53,7%        |
| <b>Legumi disidratati in<br/>scatola*</b>             | € 2.000.000         | 3.650,00                     | 800,00                       | +356,3%       | 11.380,00                  | -67,9%        |
| <b>Grana Padano DOP,<br/>Parmigiano Reggiano DOP</b>  | € 19.109.702        | 2.006,78                     | 2.074,00                     | -3,2%         | 8.680,00                   | -76,9%        |
| <b>Pecorino Romano DOP</b>                            | € 6.800.545         | 1.005,56                     | 1.028,00                     | -2,2%         | 9.793,00                   | -77,7%        |
| <b>Pecorino Toscano DOP</b>                           | € 799.200           | 102,25                       | 108,00                       | -5,3%         |                            |               |
| <b>Montasio DOP</b>                                   | € 544.000           | 96,63                        | 80,00                        | +20,8%        |                            |               |
| <b>Asiago d'allevato DOP</b>                          | € 592.000           | 106,15                       | 80,00                        | +32,7%        |                            |               |
| <b>Provolone Valpadana DOP</b>                        | € 4.676.976         | 783,20                       | 777,00                       | +0,8%         |                            |               |
| <b>Fontina DOP</b>                                    | € 809.600           | 92,20                        | 92,00                        | +0,2%         |                            |               |
| <b>Latte UHT (q.tà in litri)</b>                      | € 9.394.167         | 18.971.928,00                | 19.571.181,00                | -3,1%         | 42.706.656,00              | -55,6%        |
| <b>Totale</b>   | <b>€ 89.957.190</b> |                              |                              |               |                            |               |

\* Nuovi alimenti, mai distribuiti a causa dei precedenti vincoli merceologici regolamentari anche se da tempo richiesti dalle Organizzazioni Caritatevoli

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su AGEA.

Per il 2013, il Regolamento n° 1020/2012 del 6 novembre 2012 ha attribuito all'Italia un importo monetario totale di € 98.269.856 euro, da destinare all'acquisto di alimenti per indigenti senza più alcun vincolo merceologico. Tuttavia, ai sensi del Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio n° 121/2012, le derrate alimentari dovevano essere scelte dagli Stati membri sulla base di criteri oggettivi, tra cui il valore nutrizionale e l'idoneità alla distribuzione, accordando la preferenza ai prodotti originari dell'Unione. Questa norma è stata recepita dall'AGEA, che ha effettuato la selezione degli alimenti in funzione di un'ottimizzazione della razione pro-capite sotto il profilo quali-quantitativo<sup>39</sup>, nonché tenendo conto delle preferenze degli enti caritativi, della conservabilità del prodotto, della sua tracciabilità e della sua rispondenza ai requisiti europei sotto il profilo nutrizionale e di sicurezza alimentare.

**Tabella 4 – Bandi PEAD. Italia, anno 2013**

| Alimenti (q.tà in ton.)                         | Budget              | Quantità pianificata |
|---|---------------------|----------------------|
| <b>Pasta e Pastina</b>                          | € 16.226.000        | 23.180               |
| <b>Biscotti</b>                                 | € 8.580.000         | 5.200                |
| <b>Biscotti per l'infanzia</b>                  | € 2.646.400         | 827                  |
| <b>Farina</b>                                   | € 979.200           | 2.040                |
| <b>Fette biscottate</b>                         | € 2.400.000         | 1.000                |
| <b>Riso tal quale</b>                           | € 7.016.000         | 8.770                |
| <b>Formaggi (q.tà in ton di proteina)</b>       | € 25.704.000        | 1.000                |
| <b>Latte (q.tà in litri)</b>                    | € 12.822.000        | 25.644.000           |
| <b>Legumi</b>                                   | € 3.400.200         | 5.667                |
| <b>Polpa di pomodoro</b>                        | € 4.020.000         | 6.700                |
| <b>Olio di semi di girasole (q.tà in litri)</b> | € 5.600.000         | 3.500.000            |
| <b>Confetture</b>                               | € 2.880.000         | 1.800                |
| <b>Totale</b>                                   | <b>€ 92.273.800</b> |                      |

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati AGEA.

Dei fondi disponibili per il 2013, circa il 94% si è tradotto quindi in aiuti concreti forniti a più di 15.000 strutture caritative territoriali, che li hanno distribuiti gratuitamente ad oltre 4 milioni di persone bisognose (anche in questo caso, però, la “domanda” degli enti caritativi è stata notevolmente superiore all’“offerta” dell’AGEA).

<sup>39</sup> Sono stati infatti scelti alimenti che ad un minor costo assicurano comunque un apporto nutrizionale adeguato, quali ad esempio la pasta, il latte, la polpa di pomodoro ed i legumi; per quanto riguarda i formaggi, è stata compendiata l'esigenza di assicurare la presenza nella dieta di amminoacidi nobili ad un costo relativamente contenuto, con quella di garantire una varietà di formaggi tale da renderne accettabile la stabile presenza nel menù. Inoltre si è ritenuto opportuno assicurare una migliore copertura delle fasce di indigenti ad alto rischio (bambini sotto i 5 anni di età e anziani oltre i 65 anni di età) tramite la fornitura di pastina e biscotti per l'infanzia.

A gennaio 2013, infatti, il numero degli indigenti assistiti dagli enti caritativi nell'ambito dei piani AGEA ammontava a 4.068.250 persone. La consistenza degli assistiti si è costantemente incrementata dal 2010, passando dai 2.763.379 indigenti del 2010 ai 3.380.220 del luglio 2011, ai 3.686.942 del luglio 2012, agli oltre 4 milioni di gennaio 2013. Nell'intero periodo considerato la crescita degli assistiti è stata quindi di 1.304.871 persone, pari al 47,2%<sup>40</sup>.

**Tabella 5 – Assistiti AGEA per area. Italia, anni 2010-2013**

|               |                           | 2010      | 2011      | 2012      | 2013      |
|---------------|---------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Nord</b>   | <b>N° assistiti</b>       | 797.939   |           | 987.042   | 1.056.855 |
|               | <b>Δ% anno precedente</b> |           |           |           | +7,07%    |
| <b>Centro</b> | <b>N° assistiti</b>       | 537.068   |           | 669.632   | 720.636   |
|               | <b>Δ% anno precedente</b> |           |           |           | +7,62%    |
| <b>Sud</b>    | <b>N° assistiti</b>       | 931.571   |           | 1.347.706 | 1.542.175 |
|               | <b>Δ% anno precedente</b> |           |           |           | +14,43%   |
| <b>Isole</b>  | <b>N° assistiti</b>       | 496.771   |           | 682.562   | 748.584   |
|               | <b>Δ% anno precedente</b> |           |           |           | +9,67%    |
| <b>ITALIA</b> | <b>N° assistiti</b>       | 2.763.379 | 3.380.220 | 3.686.942 | 4.068.250 |
|               | <b>Δ% anno precedente</b> |           | +22,30%   | +9,10%    | +10,30%   |

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati AGEA.

La crescita non è stata però uniforme nelle diverse aree del Paese: in particolare, in Italia Settentrionale si è passati dai 797.939 assistiti del 2010 ai 987.042 del 2012 ai 1.056.855 del 2013; in Lombardia si è passati dai 261.063 assistiti del 2010 ai 297.376 assistiti del 2012 ai 329.746 del gennaio 2013 (+ 10,9% rispetto al 2012; +26,3% rispetto al 2010). Gli aumenti più significativi si sono registrati però al Sud e nelle Isole.

Anche la “consistenza media” degli assistiti (n° di assistiti ogni 100.000 residenti), che passa complessivamente da un valore pari a 6.081 nel 2012 a un valore pari a 6.710 nel 2013, mostra notevoli differenze da regione a regione, andando dai meno di 1.000 assistiti della Valle d’Aosta ai quasi 16.000 della Campania. In Lombardia la “consistenza media” è pari a circa 3.000 assistiti ogni 100.000 residenti, con un leggero aumento fra il 2012 e il 2013.

Nel 2013, fra gli indigenti assistiti in Italia si registravano 428.587 bambini (da 0 a 5 anni) e 578.583 anziani (oltre i 65 anni). Confrontando questi dati con quelli dell’anno precedente, si registra un aumento significativo sia per i primi (+12,8% rispetto ai 379.799 del 2012), sia per gli anziani (+13,8% rispetto ai 508.451 del 2012). Questi incrementi percentuali sono superiori

<sup>40</sup> Dati comunicati dagli Enti Capofila in sede di presentazione delle domande di adesione al programma.

rispetto a quelli registrati per la restante fascia di età (da 5 a 65 anni), che sono passati dai 2.798.692 del 2012 ai 3.061.080 del gennaio 2013, con un incremento del 9%.

**Tabella 6 – Assistiti AGEA per fascia d'età. Italia, anni 2012-2013**

|                      |                     | 2012      | 2013      | Δ% anno precedente |
|----------------------|---------------------|-----------|-----------|--------------------|
| <b>Bambini (0-5)</b> | <b>N° assistiti</b> | 379.799   | 428.587   | +12,8%             |
| <b>Adulti (5-65)</b> | <b>N° assistiti</b> | 2.798.692 | 3.061.080 | +9,4%              |
| <b>Anziani (65+)</b> | <b>N° assistiti</b> | 508.451   | 578.583   | +13,8%             |

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati AGEA.

Nel Nord la somma delle due fasce di popolazione “a rischio” era del 23,8% (di cui il 12,3% di bambini e l'11,5% di anziani), nel Centro del 26,0% (9,5% bambini e 16,5% anziani), nel Sud del 23,9% (9,6% bambini e 14,29% anziani) e nelle Isole del 26,6% (10,9% e bambini 15,7% anziani). Di seguito si riporta tale ripartizione per singole Regioni, ma su dati 2012.

**Tabella 7 – Distribuzione degli assistiti AGEA per fascia d'età. Italia e regioni italiane, anno 2012**

| Regione               | 0-5 anni      | 5-65 anni    | 65+ anni     |
|-----------------------|---------------|--------------|--------------|
| Abruzzo               | 9,73%         | 81,30%       | 8,97%        |
| Basilicata            | 8,56%         | 75,20%       | 16,24%       |
| Calabria              | 8,81%         | 81,05%       | 10,14%       |
| Campania              | 10,33%        | 73,09%       | 16,58%       |
| Emilia-Romagna        | 10,79%        | 79,39%       | 9,82%        |
| Friuli-Venezia Giulia | 12,61%        | 74,70%       | 12,69%       |
| Lazio                 | 8,42%         | 73,04%       | 18,54%       |
| Liguria               | 11,89%        | 71,97%       | 16,14%       |
| <b>Lombardia</b>      | <b>10,36%</b> | <b>79,9%</b> | <b>9,74%</b> |
| Marche                | 10,81%        | 76,63%       | 12,56%       |
| Molise                | 6,49%         | 78,75%       | 14,76%       |
| Piemonte              | 12,53%        | 75,39%       | 12,08%       |
| Puglia                | 8,21%         | 80,94%       | 10,85%       |
| Sardegna              | 8,47%         | 78,07%       | 13,46%       |
| Sicilia               | 11,84%        | 73,6%        | 14,56%       |
| Toscana               | 9,09%         | 77,87%       | 13,05%       |
| Trentino-Alto Adige   | 11,88%        | 81,68%       | 6,44%        |
| Umbria                | 11,84%        | 76,98%       | 11,18%       |
| Valle d'Aosta         | 9,27%         | 89,69%       | 1,04%        |
| Veneto                | 12,13%        | 74,66%       | 13,21%       |

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati AGEA.

L'organismo di controllo incaricato dall'AGEA – Agecontrol S.p.a. – ha calcolato<sup>41</sup> per il 2013 un numero complessivo di 134.019.679 interventi alimentari<sup>42</sup> (contro i 125.831.921 del 2012), pari ad una media di 8.894 interventi per struttura (con un incremento rispetto all'anno precedente del 4,2%) e 33 interventi per indigente assistito<sup>43</sup> (in linea con i 34 del 2012). In Lombardia sono stati effettuati oltre 1 milione di interventi, pari a circa 7.000 per struttura e 40 per indigente assistito.

Per quanto concerne la tipologia di interventi effettuati, nel 2013 la distribuzione di pacchi alimentari ha interessato 3.764.765 persone (pari al 93% degli assistiti), mentre quella svolta tramite servizio di mensa e quella residenziale hanno coinvolto nel complesso 303.485 persone (pari al 7%). Questi valori sono in linea con quanto registrato nel 2012, quando i pacchi alimentari rappresentavano il 91% del totale, il servizio di mensa il 7%, e l'assistenza residenziale il 2%.

La percentuale più elevata di assistenza tramite pacchi alimentari si registra fra i bambini da 0 a 5 anni (97,6%) e fra gli anziani con più di 65 anni (94,2%), mostrando come tale forma di intervento risponda adeguatamente alle aspettative dei “nuovi poveri” (pensionati, disoccupati recenti, famiglie con figli piccoli). Di seguito si riporta tale ripartizione per singole Regioni, ma su dati 2012.

Nel 2013, le Organizzazioni Caritative ufficialmente riconosciute dall'AGEA erano le sette organizzazioni “storiche” sopra ricordate, articolate in 242 Enti Caritativi Capofila e in 15.067 Strutture Periferiche<sup>44</sup> – mense e centri di distribuzione – capillarmente diffuse sul territorio nazionale (mediamente 1,9 per Comune). Tale numero ha fatto registrare, negli ultimi anni, un trend complessivo di crescita (+7,5% tra il 2010 – quando si contavano 14.019 strutture – ed il 2013), con incrementi importanti in Puglia, Piemonte, Sicilia e Lombardia, dove è presente in media circa una struttura per Comune.

---

<sup>41</sup> Il numero degli interventi alimentari viene calcolato moltiplicando il numero dei giorni di apertura per il numero medio giornaliero di presenze e/o interventi di ciascuna struttura (dati comunicati dagli Enti Capofila in sede di presentazione delle domande di adesione al programma).

<sup>42</sup> Per intervento alimentare si intende la distribuzione di un pasto tramite mensa o la distribuzione di un pacco di alimenti. E' da notare però che tali pacchi non sono assimilabili ad un pasto, in quanto il pacco può contenere alimenti per più giorni.

<sup>43</sup> Tale valore medio presenta una spiccata variabilità fra le diverse regioni, oscillando tra un massimo di 50 interventi per assistito in Campania ad un minimo di 3 interventi per assistito in Val d'Aosta.

<sup>44</sup> Nel 2012 erano 253 Enti Caritativi Capofila e 14.750 Strutture Periferiche.

**Tabella 8** – Distribuzione degli assistiti AGEA per tipologia di assistenza.  
Italia, regioni italiane e fasce d'età, anno 2012

| Regione               | Assistiti        | Mensa         | Residenza    | Pacchi        |
|-----------------------|------------------|---------------|--------------|---------------|
| Abruzzo               | 55.220           | 4,94%         | 2,25%        | 92,81%        |
| Basilicata            | 45.040           | 11,63%        | 1,91%        | 86,47%        |
| Calabria              | 174.890          | 7,12%         | 1,87%        | 91,01%        |
| Campania              | 795.966          | 5,17%         | 1,57%        | 93,27%        |
| Emilia-Romagna        | 200.463          | 11,64%        | 2,89%        | 85,48%        |
| Friuli-Venezia Giulia | 59.715           | 1,91%         | 3,47%        | 94,62%        |
| Lazio                 | 395.509          | 9,55%         | 2,56%        | 87,89%        |
| Liguria               | 77.870           | 4,66%         | 1,66%        | 93,68%        |
| <b>Lombardia</b>      | <b>297.376</b>   | <b>14,41%</b> | <b>3,89%</b> | <b>81,69%</b> |
| Marche                | 84.984           | 13,62%        | 3,54%        | 82,84%        |
| Molise                | 11.281           | 0,00%         | 0,17%        | 99,83%        |
| Piemonte              | 193.065          | 6,96%         | 1,96%        | 91,08%        |
| Puglia                | 265.309          | 4,65%         | 1,90%        | 93,45%        |
| Sardegna              | 81.100           | 5,20%         | 0,73%        | 94,08%        |
| Sicilia               | 601.462          | 2,34%         | 1,15%        | 96,51%        |
| Toscana               | 151.635          | 23,11%        | 1,81%        | 75,08%        |
| Trentino-Alto Adige   | 35.014           | 5,77%         | 1,87%        | 92,36%        |
| Umbria                | 37.504           | 3,91%         | 4,35%        | 91,73%        |
| Valle d'Aosta         | 863              | 0,00%         | 0,00%        | 100,00%       |
| Veneto                | 122.676          | 4,07%         | 2,96%        | 92,96%        |
| <b>TOTALE ITALIA</b>  | <b>3.686.942</b> | <b>7,31%</b>  | <b>2,08%</b> | <b>90,61%</b> |
| da 0 a 5 anni         | 379.799          | 2,47%         | 1,14%        | 96,38%        |
| da 5 a 65 anni        | 2.798.692        | 8,28%         | 2,21%        | 89,51%        |
| oltre 65 anni         | 508.451          | 4,68%         | 2,08%        | 93,24%        |

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati AGEA.

## 4. Il FEAD in Italia

L'11 dicembre 2014 la Commissione Europea ha approvato il “Programma Operativo sugli aiuti alimentari e l’assistenza materiale agli indigenti” (PO I) presentato dall’Italia a valere sul FEAD per il periodo 2014-2020<sup>45</sup>, risultato dei lavori del Tavolo di Partenariato istituito dal

<sup>45</sup> [www.camera.it/temiap/2015/01/23/OCD177-765.pdf](http://www.camera.it/temiap/2015/01/23/OCD177-765.pdf)

Ministero del Lavoro insieme al Ministero delle Politiche Agricole e all'AGEA<sup>46</sup>. Il Programma avrebbe dovuto rientrare in un più ampio "Piano nazionale per la lotta alla povertà"<sup>47</sup>, che non ha però poi trovato posto all'interno della Legge di Stabilità 2015.

Il Programma italiano dispone di 670 milioni di euro a valere sul FEAD, a cui si aggiungono 118 milioni di euro di cofinanziamento nazionale. Lo stanziamento complessivo, pari a 789 milioni di euro, ne fa il programma FEAD più grande nell'Unione Europea quanto a dotazione finanziaria. Queste risorse sono suddivise per ciascuna annualità del periodo 2014-2020, secondo il Piano finanziario incluso dal Programma Operativo.

**Tabella 9 – Il finanziamento del Programma Operativo FEAD italiano, anni 2014-2020**

| Anno          | Fondi FEAD UE      | Cofinanziamento nazionale | Totale             |
|---------------|--------------------|---------------------------|--------------------|
| <b>2014</b>   | 90.202.680         | 15.918.120                | 106.120.800        |
| <b>2015</b>   | 92.006.734         | 16.236.482                | 108.243.216        |
| <b>2016</b>   | 93.846.868         | 16.561.212                | 110.408.080        |
| <b>2017</b>   | 95.723.806         | 16.892.436                | 112.616.242        |
| <b>2018</b>   | 97.638.282         | 17.230.285                | 114.868.567        |
| <b>2019</b>   | 99.591.047         | 17.574.891                | 117.165.938        |
| <b>2020</b>   | 101.582.868        | 17.926.389                | 119.509.257        |
| <b>Totale</b> | <b>670.592.285</b> | <b>118.339.815</b>        | <b>788.932.100</b> |

Fonte: Ministero del Lavoro.

Le risorse disponibili saranno utilizzate al 71% per acquistare generi alimentari da distribuire gratuitamente alle persone bisognose (di cui il 9% nelle scuole), al 19% per fornire materiale scolastico ai bambini delle famiglie indigenti, e al 6% per assistere le persone senza fissa dimora con generi di prima necessità, sacchi a pelo, vestiti, articoli per l'igiene. Il 4% sarà destinato all'assistenza tecnica.

<sup>46</sup> Al Tavolo hanno partecipato: per il partenariato istituzionale il MIPAAF, il MIUR, le Regioni e Province Autonome, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani e i rappresentanti delle dodici città con più di 250.000 abitanti; per il partenariato economico e sociale le maggiori organizzazioni sindacali, il Forum del Terzo Settore, le principali organizzazioni attive nel contrasto alla marginalità estrema (in particolare gli "Enti Caritativi" che hanno operato nell'ambito del PEAD), altre organizzazioni (tra le quali FioPSD, Cilap-APN, Fondazione con il Sud, CNCA, Federazione Società di San Vincenzo, Osservatorio Nazionale sul Disagio e la Solidarietà nelle Stazioni, Save the Children, Comitato Italiano per l'UNICEF, ActionAid), i rappresentanti della Cooperazione (Alleanza delle Cooperative Italiane) e delle Fondazioni bancarie (ACRI).

<sup>47</sup> Cfr. [www.bancoalimentare.it/it/Parte-il-Programma-aiuto-agli-indigenti](http://www.bancoalimentare.it/it/Parte-il-Programma-aiuto-agli-indigenti)

**Tabella 10** – Il finanziamento del Programma Operativo FEAD italiano, periodo 2014-2020  
Ripartizione degli interventi

| Tipo di assistenza materiale   | Spese pubbliche    | %             |
|--|--------------------|---------------|
| Assistenza tecnica   | 31.557.284         | 4,0%          |
| <b>1 - Povertà alimentare</b>  | <b>480.374.816</b> | <b>60,9%</b>  |
| di cui, misure di accompagnamento  | 500.000            | 0,1%          |
| <b>2 - Deprivazione materiale di bambini e ragazzi in ambito scolastico</b>            | <b>150.000.000</b> | <b>19,0%</b>  |
| di cui, misure di accompagnamento  | 0                  | 0,0%          |
| <b>3 - Deprivazione alimentare ed educativa di bambini e ragazzi in zone deprivate</b> | <b>77.000.000</b>  | <b>9,8%</b>   |
| di cui, misure di accompagnamento  | 0                  | 0,0%          |
| <b>4 - Deprivazione materiale dei senza dimora e altre persone fragili</b>             | <b>50.000.000</b>  | <b>6,3%</b>   |
| di cui, misure di accompagnamento  | 2.500.000          | 0,3%          |
| <b>Totale</b>  | <b>788.932.100</b> | <b>100,0%</b> |

Fonte: Ministero del Lavoro.

Il Programma Operativo italiano prevede la fornitura di generi alimentari attraverso la loro distribuzione ad opera degli enti caritativi e l'erogazione di altre forme di assistenza materiale e di azioni di inclusione sociale rivolte alle persone più bisognose, compresa la fornitura di materiale scolastico ai bambini più poveri e l'apertura pomeridiana delle scuole in quartieri degradati, ed interventi a sostegno dei senza dimora e delle famiglie particolarmente bisognose.

Gli aiuti alimentari saranno consegnati alla rete di circa 15.000 strutture caritative territoriali ed organizzazioni non governative locali esistenti, che distribuiranno cibo tramite mense, a domicilio in forma confezionata per le famiglie bisognose, oppure direttamente alle persone senza fissa dimora. Il programma prevede inoltre il sostegno a favore di famiglie svantaggiate per l'acquisto di materiale scolastico e la fornitura di cibo in istituti scolastici posti in quartieri in condizioni di fragilità sociale, di modo che i bambini possano mangiare a scuola e svolgere attività didattiche nel pomeriggio (eventualmente finanziate tramite il Fondo Sociale Europeo).

Per quanto riguarda le persone senza fissa dimora, il programma prevede la fornitura di beni di prima necessità come vestiario, sacchi a pelo, articoli per l'igiene, attrezzature da cucina e kit di emergenza. La distribuzione dei prodotti sarà accompagnata da misure di sostegno per facilitare l'accesso ai servizi sociali e alle procedure amministrative, agevolando l'accesso dei senzatetto a una vita autonoma. Questa misura sarà gestita dalle autorità cittadine e da altre amministrazioni locali.

Più nel dettaglio, il Programma Operativo italiano prevede quattro forme di deprivazione materiale su cui intervenire:

#### **i) Povertà alimentare**

E' previsto l'acquisto delle derrate alimentari da parte dell'AGEA; i fornitori aggiudicatari delle gare provvederanno alla fornitura degli alimenti alle organizzazioni capofila accreditate, che li distribuiranno ai destinatari direttamente o attraverso le reti di organizzazioni locali

presenti capillarmente sul territorio, analogamente a quanto avveniva per il PEAD. Le organizzazioni potranno distribuire i beni attraverso cinque canali: servizi di mensa, distribuzione di pacchi alimentari, empori sociali, distribuzione tramite unità di strada, distribuzione domiciliare.

I requisiti di eleggibilità sono stabiliti dalle organizzazioni partner, in accordo e nel rispetto dei criteri generali definiti dal Ministero del Lavoro e privilegiando le persone senza dimora, le persone e famiglie in condizione di povertà assoluta e grave deprivazione materiale, le persone in gravi condizioni di disagio psichico e sociale e le famiglie con minori, prioritariamente quelle numerose, in cui siano presenti persone con disabilità o disagio abitativo.

Gli alimenti da acquistare centralmente saranno stabiliti dal Ministero del Lavoro in collaborazione con il Ministero per le Politiche Agricole e su proposta dell'AGEA. Con riferimento a interventi volti a soddisfare specifiche necessità alimentari (intolleranze alimentari, obesità infantile) i beni potranno essere acquistati direttamente dalle organizzazioni. La distribuzione potrà riguardare anche prodotti alimentari acquisiti attraverso donazioni. Al riguardo verranno finanziate le attività di raccolta, trasporto, magazzinaggio e distribuzione, nonché le attività di sensibilizzazione volte a sostenere la riduzione degli sprechi alimentari e a incoraggiare le donazioni, nel rispetto della normativa in materia di sicurezza alimentare.

Dovranno inoltre essere offerte varie attività di accompagnamento: prima accoglienza e orientamento ai servizi, assistenza per pratiche burocratiche, prima assistenza medica, sostegno scolastico, sostegno alla ricerca di lavoro. Con riferimento ai primi quattro canali di distribuzione alimentare sopra citati, le misure di accompagnamento non saranno finanziate dal FEAD, mentre per il quinto canale le misure di accompagnamento, quali l'educativa domiciliare, potranno essere realizzate a carico del fondo.

Le attività relative alla deprivazione alimentare saranno attuate in coordinamento con il "Fondo Nazionale Indigenti" (si veda più avanti).

## **ii) Deprivazione materiale di bambini e ragazzi in ambito scolastico**

E' prevista la distribuzione di prodotti per la scuola – quali libri di testo (per gli studenti della scuola secondaria<sup>48</sup>), zaini, matite, vestiario idoneo per le discipline motorie scolastiche, ecc. – sia direttamente ai destinatari da parte dei fornitori aggiudicatari, sia tramite scuole o organizzazioni non-profit. Il materiale scolastico sarà selezionato individualmente da ciascun destinatario (a partire da un disciplinare che individuerà la gamma dei prodotti da offrire attraverso una valutazione dei fabbisogni scolastici dei minori), e sarà acquistato on-line tramite l'attribuzione di un credito.

I destinatari della misura saranno identificati in base ai criteri stabiliti dal Ministero del Lavoro, privilegiando i beneficiari del SIA (si veda sotto) e persone con analoghe condizioni di disagio. Ai destinatari sarà fornita anche, qualora richiesta, assistenza nella scelta del materiale da acquistare, a carico del fondo.

---

<sup>48</sup> Nella scuola primaria i libri di testo sono distribuiti gratuitamente alle famiglie.

L'intervento sarà attuato in coordinamento con la misura nazionale di Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA), realizzata dal Ministero del Lavoro con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai sensi dell'art. 60 del Decreto-legge n° 5/2012<sup>49</sup>, e con gli interventi finanziati dal Fondo per la fornitura gratuita, totale o parziale, dei libri di testo a favore degli alunni meno abbienti delle scuole dell'obbligo e secondarie superiori, ai sensi dell'articolo 27 della Legge n° 448/1998<sup>50</sup>.

### **iii) Deprivazione alimentare ed educativa di bambini e ragazzi in zone deprivate**

E' previsto l'acquisto, da parte di istituti scolastici o Enti Locali, di pasti pronti per il consumo, da consegnare in scuole situate in contesti territoriali fortemente deprivati sia economicamente che socialmente, così da consentire non solo di contrastare la povertà alimentare di bambini e ragazzi, ma anche l'apertura pomeridiana delle scuole per svolgere attività socio-educative e concorrere alla riduzione della dispersione scolastica.

I requisiti di eleggibilità saranno stabiliti dagli istituti scolastici e dagli Enti Locali che aderiranno alla misura (anche se il Ministero del Lavoro, selezionando le proposte delle scuole o degli Enti Locali, approverà di fatto tali criteri).

L'intervento sarà attuato in coordinamento con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, coerentemente a quanto previsto nell'ambito del Programma Operativo Nazionale del FSE "Istruzione" (le attività sociali ed educative pomeridiane saranno finanziate dal PON Istruzione, e saranno realizzate con la partecipazione attiva delle comunità locali).

### **iv) Deprivazione materiale dei senza dimora e altre persone fragili**

E' previsto l'acquisto, da parte degli Enti locali (in particolare Città Metropolitane e città con più di 250mila abitanti) o delle organizzazioni partner, di beni di prima necessità – come indumenti, calzature, prodotti per l'igiene personale, sacchi a pelo, kit di emergenza, ecc. – e la loro distribuzione ai destinatari direttamente o attraverso altre organizzazioni.

Destinatari dell'intervento saranno le persone che si trovano in una condizione di marginalità estrema, persone senza fissa dimora o in situazione di estrema precarietà abitativa, e altre persone o famiglie gravemente deprivate. I requisiti di eleggibilità saranno stabiliti dalle organizzazioni partner, in coerenza con le linee di indirizzo nazionali per il contrasto alla marginalità estrema.

La distribuzione dei beni potrà essere abbinata a misure di accompagnamento, come segretariato sociale, supporto nell'accesso ai servizi, svolgimento di pratiche burocratiche, sostegno nell'acquisizione dell'autonomia, realizzate a carico del fondo.

E' possibile inoltre la distribuzione di beni previsti da progetti più complessivi di accompagnamento finalizzati all'autonomia, finanziati dal FSE nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali (POR) e dei PON "Città Metropolitane" e "Inclusione", come dotazioni per

<sup>49</sup> Decreto-legge n. 5 del 9 febbraio 2012 "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo", art. 60 "Sperimentazione finalizzata alla proroga del programma 'carta acquisti'".

<sup>50</sup> Legge n. 448 del 23 dicembre 1998, "Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo", art. 27 "Fornitura gratuita dei libri di testo".

alloggi di transizione a corredo dei progetti di inclusione abitativa, o indumenti e strumenti a corredo delle attività formative volte a sperimentare forme leggere di approccio al lavoro per le persone senza fissa dimora.

Il Programma Operativo italiano prevede inoltre le seguenti azioni di assistenza tecnica:

- attività di ricerca e studio finalizzate alla identificazione dei bisogni e alla valutazione degli interventi;
- rafforzamento delle capacità amministrative delle Autorità di Gestione, Certificazione e Audit e degli organismi intermedi;
- preparazione degli strumenti di gestione del Programma (sistemi di monitoraggio e di certificazione, costruzione di strumenti gestionali e consulenza metodologica);
- controlli sulla qualità dei beni materiali distribuiti e dei servizi realizzati e controlli sulle operazioni realizzate (ammissibilità delle spese, regolarità e completezza della documentazione, effettiva esecuzione delle operazioni);
- attività di informazione, formazione e diffusione.

L'attuazione del Programma Operativo prevede un coordinamento fra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA), a cui è delegata la gestione degli interventi per la distribuzione degli aiuti alimentari.

In attesa dell'approvazione del Programma Operativo italiano da parte della Commissione Europea, per gli anni 2014 e 2015 le modalità di adesione al programma di distribuzione di prodotti alimentari agli indigenti sono state fissate dalle "Istruzioni operative" predisposte dall'AGEA con la delibera n° 22 del 28 agosto 2014<sup>51</sup>, che prevedono – sino alla definizione da parte del Ministero del Lavoro dei criteri operativi di identificazione e accreditamento delle organizzazioni partner – di avvalersi del sistema di accreditamento precedentemente utilizzato nell'ambito del PEAD.

Ancora prima, l'8 agosto 2014, sempre in attesa della approvazione del Programma Operativo italiano da parte della Commissione Europea, il Ministero del Lavoro ha anticipato la quota parte di cofinanziamento nazionale prevista dalla normativa comunitaria per la realizzazione dell'attività di distribuzione alimentare agli indigenti, approvando un primo piano di riparto per l'assegnazione delle risorse disponibili destinate all'Italia a valere sul FEAD per un importo complessivo di 36,7 milioni di euro, che sono stati anticipati dal Governo italiano a valere sul Fondo di rotazione per le politiche comunitarie. Lo stesso 8 agosto 2014, l'AGEA ha pubblicato sul proprio sito istituzionale l'avviso di preinformazione sull'utilizzo di questi fondi per il periodo 2014, destinandoli alla distribuzione di vari prodotti agli indigenti: polpa di

---

<sup>51</sup>[www.agea.gov.it/portal/page/portal/AGEAPageGroup/HomeAGEA/VisualizzaItem?iditem=54215954&idpage=6594156](http://www.agea.gov.it/portal/page/portal/AGEAPageGroup/HomeAGEA/VisualizzaItem?iditem=54215954&idpage=6594156)

pomodoro, carne e minestrone in scatola, succhi di frutta olio di semi, latte UHT e formaggi DOP<sup>52</sup>.

**Tabella 11 – Bandi FEAD. Italia, anno 2014 – I fase**

| Data bando | Alimenti                     | Budget              |
|------------|------------------------------|---------------------|
| 06/10/14   | latte UHT                    | € 7.197.000         |
| 09/10/14   | formaggi DOP                 | € 12.500.000        |
| 13/10/14   | polpa di pomodoro in scatola | € 4.000.000         |
| 16/10/14   | olio di semi di girasole     | € 4.500.000         |
| 19/11/14   | succo e polpa di pesca       | € 2.000.000         |
| 20/11/14   | carne in scatola             | € 4.500.000         |
| 21/11/14   | minestrone in scatola        | € 2.000.000         |
|            | <b>Totale</b>                | <b>€ 36.697.000</b> |

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati AGEA<sup>53</sup>.

Il 9 ottobre 2014 il Ministero delle Politiche Agricole ha precisato che, una volta approvato dalla Commissione europea il Programma Operativo italiano, sarebbero stati messi a disposizione ulteriori 40 milioni di euro a completamento dello stanziamento 2014<sup>54</sup>. A marzo 2015 risultano pubblicati da parte dell'AGEA altri cinque bandi (pasta di semola di grano duro, biscotti, legumi in scatola, riso lavorato e zucchero), per un totale di 24,2 milioni di euro, a valere sia sul FEAD che sul suo cofinanziamento nazionale<sup>55</sup>.

**Tabella 12 – Bandi FEAD. Italia, anno 2014 – II fase**

| Data bando | Alimenti                      | Budget              |
|------------|-------------------------------|---------------------|
| 24/02/15   | pasta di semola di grano duro | € 6.800.000         |
| 25/02/15   | biscotti                      | € 4.800.000         |
| 26/02/15   | legumi reidratati in scatola  | € 3.800.000         |
| 27/02/15   | riso lavorato                 | € 6.800.000         |
| 12/03/15   | zucchero                      | € 2.000.000         |
|            | <b>Totale</b>                 | <b>€ 24.200.000</b> |

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati AGEA<sup>56</sup>.

<sup>52</sup> Parmigiano Reggiano (33,5%), Grana Padano (31%), Asiago d'Allevio (28%), Provolone valpadana dolce (23%), Fontina (26,5%), Montasio (25%), Pecorino Romano (25%) e Pecorino Toscano (23%). La procedura adottata per la gara d'acquisto ha incluso fra i requisiti che danno punti per il bando la varietà dell'assortimento, le caratteristiche tipologiche e il valore biologico e nutrizionale dei prodotti forniti (qualità del prodotto, livello organolettico, quantità complessiva di proteina presente, utilizzo di conservanti, stagionatura, trasparenza dei metodi di produzione, confezionamento e distribuzione, scadenza e garanzie igienico-sanitarie).

<sup>53</sup> Tutti i bandi sono disponibili sul sito dell'AGEA.

<sup>54</sup> Nonché 80 milioni di euro nell'esercizio 2015 e 66 milioni di euro per ciascun anno sino al 2020, salvo integrazione con cofinanziamento nazionale.

[www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/8050](http://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/8050)

<sup>55</sup> Fondi nazionali messi a disposizione dall'Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE) del Ministero dell'Economia e Finanza.

<sup>56</sup> Tutti i bandi sono disponibili sul sito dell'AGEA.

I bandi di acquisto degli alimenti per gli indigenti sono ripartiti per lotti territoriali, con una suddivisione delle risorse che privilegia le regioni dell'”Obiettivo convergenza” dei Fondi strutturali (Puglia, Campania, Calabria e Sicilia). Tutte le forniture saranno verificate, in loco presso gli impianti e tramite il prelievo e l'analisi di campioni, per tutte le fasi di produzione e confezionamento (compreso il rilevamento della corretta indicazione “Aiuto UE - Prodotto non commerciabile” da riportare obbligatoriamente sulle confezioni).

Il piano di riparto dell'8 agosto 2014 prevedeva la fornitura dei prodotti alimentari agli indigenti a partire da dicembre 2014. Per quanto riguarda la campagna 2015, le Istruzioni operative dell'AGEA prevedevano le seguenti scadenze: entro il 20 novembre 2014 le organizzazioni caritative territoriali dovevano inviare la domanda di iscrizione annuale, il proprio Statuto e la propria documentazione fiscale, nonché l'elenco delle persone e dei nuclei familiari assistiti in maniera continuativa; entro il 28 febbraio 2015 le organizzazioni erano poi tenute a completare la costituzione dei fascicoli individuali per ogni persona o nucleo familiare assistito e a comunicare all'Ente capofila ogni variazione dei dati trasmessi con la presentazione della domanda.

E' da ricordare infine che gli interventi effettuati nell'ambito prima del PEAD ed ora del FEAD si aggiungono, e nel secondo caso addirittura si coordinano con misure già previste da un ulteriore strumento normativo nazionale: il “Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti” (Fondo Nazionale Indigenti), istituito presso l'AGEA tramite l'art. 58 del cd. “Decreto Sviluppo”<sup>57</sup>, che finanzia i programmi nazionali di distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti (anche in questo caso mediante organizzazioni caritatevoli<sup>58</sup>), gestisce le donazioni e le erogazioni liberali di cibo per gli indigenti da parte dei privati, e incentiva il recupero delle eccedenze alimentari all'interno della filiera alimentare.

Le risorse del Fondo Nazionale Indigenti per il 2014, pari a 10 milioni di euro, sono state ripartite sulla base di un apposito Programma<sup>59</sup> del 30 agosto 2014 dal Ministero delle Politiche Agricole in 8,4 milioni di euro per la pasta e 1,1 milioni di euro per la farina (oltre a 500.000 euro di rimborsi per costi logistici e amministrativi alle organizzazioni caritatevoli). Le relative gare hanno portato all'aggiudicazione di forniture per 3.608 tonnellate di farina<sup>60</sup> e 13.700 tonnellate di pasta<sup>61</sup>. Con la Legge di stabilità 2015<sup>62</sup>, il Fondo Nazionale Indigenti è stato

<sup>57</sup> Decreto-legge n° 83, del 22 giugno 2012, convertito in legge con la Legge n° 134, del 7 agosto 2012, Misure urgenti per la crescita del Paese.  
[www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2012-08-11&atto.codiceRedazionale=12A08941](http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2012-08-11&atto.codiceRedazionale=12A08941)

<sup>58</sup> Come da Regolamento del Consiglio n° 1234/2007, del 22 ottobre 2007.

<sup>59</sup> [www.camera.it/temiap/2014/09/08/OCD177-432.pdf](http://www.camera.it/temiap/2014/09/08/OCD177-432.pdf)

<sup>60</sup> Gara comunitaria per la fornitura di farina di grano tenero tipo “00” in aiuto alimentare agli indigenti in Italia, pubblicata il 26 giugno 2014 sul sito dell'AGEA.

<sup>61</sup> Gara comunitaria per la fornitura di pasta di semola di grano duro in aiuto alimentare agli indigenti in Italia, pubblicata il 26 giugno 2014 sul sito dell'AGEA.

rifinanziato per 12 milioni di euro, a valere sulle risorse del Fondo per gli interventi in favore della famiglia.

## 5. Cosa cambia per le organizzazioni caritatevoli

Come si è visto, negli interventi di distribuzione di aiuti alimentari agli indigenti viene coinvolta in Italia una diffusa rete distributiva, che poggia su migliaia di enti caritativi e di strutture locali diffuse su tutto il territorio nazionale e che consente un flusso di prodotti che raggiunge in modo capillare anche le località più periferiche.

All’annuncio della fine del PEAD, gli enti caritativi italiani che in questi anni ne hanno beneficiato si sono mostrati preoccupati non solo per la conclusione del programma, ma anche per alcune delle prospettive relative al nuovo fondo, non più vincolato ai soli aiuti alimentari<sup>63</sup>. Il timore era che dal 2014 non fossero più disponibili derrate alimentari da distribuire agli indigenti, e al contempo che, venendo meno il supporto alimentare, potessero esserci ripercussioni sull’intera rete del volontariato italiano, che offre anche servizi suppletivi come il sostegno economico, legale, amministrativo, sanitario e di ascolto<sup>64</sup>.

Gli enti caritativi si sono quindi uniti per promuovere l’iniziativa “Insieme per l’Aiuto alimentare”<sup>65</sup> rivolta al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, responsabile della gestione dei nuovi fondi FEAD, chiedendogli di attivare quanto prima il Fondo Nazionale Indigenti per garantire continuità nella distribuzione degli alimenti, di destinare gran parte delle risorse del Programma Operativo previsto dal FEAD agli aiuti alimentari, e di coinvolgere nella stesura del Programma i soggetti che operano nel settore.

E’ da ricordare però che già nel corso del dibattito europeo sul FEAD era emersa la preoccupazione di un’interruzione nel sistema degli aiuti agli indigenti, cui il Parlamento Europeo aveva fatto fronte ricordando che, “tenuto conto della data entro cui devono essere bandite le gare d’appalto, dei termini per l’adozione del presente regolamento e dei tempi necessari per preparare i programmi operativi, è opportuno prevedere norme che consentano una transizione agevole per evitare qualsiasi interruzione nella fornitura degli aiuti alimentari. A tal fine è opportuno consentire l’ammissibilità delle spese a decorrere dal 1 dicembre 2013”, come stabilito poi dall’art. 22 del Regolamento del FEAD.

Per le organizzazioni caritative è stato quindi possibile effettuare spese per il sostegno agli indigenti anche se il FEAD non era ancora stato adottato, con la previsione di un loro rimborso

---

<sup>62</sup> Legge n° 190, del 23 dicembre 2014, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, articolo 1, comma 131.  
[www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/12/29/14G00203/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/12/29/14G00203/sg)

<sup>63</sup> Cfr. Daniele Cavalli, “Il fondo di aiuti europei agli indigenti: l’iter legislativo a livello europeo e la sua attuazione in Italia”, WP 2WEL – 1/2015.  
[http://secondowelfare.it/allegati/2w\\_cavalli\\_wp1\\_2015.pdf](http://secondowelfare.it/allegati/2w_cavalli_wp1_2015.pdf)

<sup>64</sup> Cfr. [www.senato.it/comunicato\\_presidente?comunicato=45772](http://www.senato.it/comunicato_presidente?comunicato=45772)

<sup>65</sup> Cfr. [www.bancodelleoperedicarita.org/insieme-per-laiuto-alimentare](http://www.bancodelleoperedicarita.org/insieme-per-laiuto-alimentare)

dopo l'approvazione del Regolamento<sup>66</sup>. Nonostante questa previsione, le organizzazioni hanno comunque incontrato molte difficoltà, soprattutto nei primi mesi del 2014, a trovare le risorse necessarie a svolgere le proprie attività a favore degli indigenti.

Per alleviare questa situazione, l'8 agosto 2014 il Ministero del Lavoro ha approvato – come ricordato<sup>67</sup> – un primo piano di riparto per l'assegnazione delle risorse disponibili destinate all'Italia a valere sul FEAD, per un importo complessivo di 36,7 milioni di euro, inquadrando come un anticipo dei fondi che sarebbero stati stanziati con l'approvazione del Programma Operativo nazionale. Nel frattempo, il 23 gennaio 2014 il Ministero del Lavoro aveva convocato la prima riunione del Tavolo di Partenariato per l'elaborazione del Programma Operativo FEAD, trasmesso l'11 giugno al Commissario europeo per l'Occupazione, gli Affari Sociali e l'Inclusione<sup>68</sup> ed approvato l'11 dicembre 2014.

Poco prima dell'approvazione europea del Programma Operativo italiano, che garantisce elementi di continuità con il piano di aiuti PEAD, gli Enti Caritativi avevano sottolineato l'importanza del piano e del Tavolo di coordinamento permanente al Ministero delle Politiche Agricole per far fronte all'aumento di richieste di assistenza alimentare<sup>69</sup>. Il Banco Alimentare, inoltre, reputa che il nuovo programma possa favorire un aiuto mirato all'indigenza più grave attraverso la possibilità di identificare chi beneficia del sostegno, migliorare la propria capacità di presa in carico dell'assistito tramite una valutazione della condizione economica e sociale delle persone e del loro nucleo familiare, certificare l'ampiezza dell'aiuto con numeri più certi e con interventi verificabili<sup>70</sup>.

Dal punto di vista operativo, il nuovo programma FEAD presenta le tipiche forme – assai precise e dettagliate – della regolamentazione comunitaria, ad esempio per quanto riguarda l'ammissibilità dei soggetti partecipanti, l'ammissibilità delle spese, la loro rendicontazione, il sistema dei controlli e l'informatizzazione delle procedure. E' tuttavia da sottolineare come l'art. 5, comma 4 del Regolamento FEAD preveda che “le modalità di esecuzione e di impiego del Fondo, in particolare le risorse finanziarie e amministrative richieste per la predisposizione di relazioni, la valutazione, la gestione e il controllo, tengono conto del principio di proporzionalità rispetto al livello del sostegno assegnato e della capacità amministrativa limitata delle organizzazioni, le cui attività sono principalmente svolte da volontari”.

Il Programma Operativo italiano e le Istruzioni operative n°22/2014 dell'AGEA (nonché il successivo “Comunicato alle organizzazioni partner” pubblicato il 28 ottobre 2014 dalla stessa

---

<sup>66</sup> E' da ricordare inoltre come, prima dell'entrata in vigore del nuovo FEAD, il Decreto-legge n° 83/2012 avesse istituito il Fondo Nazionale Indigenti, anche se la Legge di stabilità lo finanziava per soli 10 milioni di euro. Cfr. par. 4.

<sup>67</sup> Cfr. par. 4.

<sup>68</sup> L'Italia risultava tra i primi Stati membri ad aver inviato il Programma, anche se altri Paesi, come la Francia, avevano predisposto il proprio programma già da fine 2013.

<sup>69</sup> Cfr. [www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/8166](http://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/8166)

<sup>70</sup> Cfr. [www.bancoalimentare.it/it/node/3500](http://www.bancoalimentare.it/it/node/3500)

AGEA) rispecchiano tale impostazione. Da un lato infatti presentano alcune limitazioni e alcune prescrizioni significative<sup>71</sup>:

- La domanda di adesione ai programmi per l'assegnazione dei prodotti potrà essere presentata unicamente per via telematica tramite il sistema informatico SIAN, a cui gli Enti capofila devono essere accreditati
- Ogni Ente capofila deve costituire un fascicolo per ciascuna Struttura territoriale, comprendente, fra l'altro, l'elenco delle persone e dei nuclei familiari assistiti in maniera continuativa (prescrizione poi rimossa dal "Comunicato alle organizzazioni partner") e i verbali di controllo sulla corretta tenuta del registro di carico e scarico di cui sotto.
- In caso di convenzione di un nuova Struttura territoriale, deve preliminarmente essere effettuata da parte dell'Ente capofila una visita nella sede operativa per verificare l'adeguatezza delle strutture. Inoltre non è consentito alle singole Strutture di modificare l'affiliazione dall'uno all'altro Ente capofila durante il corso dell'esecuzione del programma annuale di distribuzione.
- Sono escluse dal beneficio dell'aiuto le strutture accreditate presso la Pubblica Amministrazione (Centri di accoglienza, Case famiglia, ecc.) che percepiscono rette pagate con fondi pubblici, nonché le strutture in cui vi sono assistiti obbligati alla corresponsione o che comunque versano un corrispettivo.
- Le Strutture territoriali hanno l'obbligo di indicare il numero degli assistiti continuativi suddivisi per fasce di età, il numero medio delle presenze e/o interventi effettuati giornalmente e il numero dei giorni di apertura durante l'anno.
- Le Strutture territoriali hanno l'obbligo di tenere un elenco cartaceo o informatico delle persone e dei nuclei familiari assistiti in maniera continuativa, nonché di costituire, per ogni persona o nucleo familiare, un fascicolo che contenga dei documenti comprovanti il loro stato di indigenza (per gli indigenti assistiti in maniera saltuaria non c'è necessità di verificare la condizione individuale; il loro numero non può però superare del 20% il numero degli indigenti continuativi).
- Ogni Ente capofila ed ogni Struttura territoriale ha l'obbligo di annotare tutte le fasi di carico e scarico dei prodotti ricevuti su appositi registri di magazzino, e di corredare i prodotti distribuiti da un attestato di consegna. Sono previsti controlli sulla quantità, sulla qualità e sulla corretta conservazione degli alimenti presso i

---

<sup>71</sup> I controlli vengo effettuati da Agecontrol S.p.a. a campione; in media – negli anni 2012 e 2013 - sono stati effettuati 700/800 controlli 'anno. Per il mancato rispetto di queste e della altre regole stabilite è previsto, a seconda dei casi, l'ammonizione e l'esclusione dalla partecipazione al programma in caso di reiterazione dell'anomalia, la sospensione dalla partecipazione al programma in corso fino all'accertamento dell'avvenuta adozione di misure che garantiscono la non reiterazione delle anomalie, l'esclusione definitiva dalla partecipazione al programma in corso ed, infine il recupero del controvalore dei prodotti consegnati.

magazzini di stoccaggio, nonché sulle presenze e sull'idoneità delle somministrazioni di cibo in corso.

- Le organizzazioni responsabili della distribuzione dei pasti devono offrire anche le misure di accompagnamento previste.

D'altro canto sono previste alcune semplificazioni operative, in linea – in particolare – con l'impostazione generale del FEAD che delega agli Stati membri la scelta dei criteri per l'individuazione dei beneficiari:

- In attesa della definizione da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dei criteri operativi di identificazione e accreditamento delle Organizzazioni partner, l'AGEA si può avvalersi del sistema di accreditamento utilizzato nell'ambito del precedente Programma PEAD.
- I requisiti di eleggibilità dei soggetti beneficiari degli aiuti sono stabiliti dalle organizzazioni partner.
- La distribuzione di pasti e pacchi può avvenire, in una prima fase, senza preventiva valutazione (mentre l'erogazione continuativa degli aiuti è subordinata alla verifica delle condizioni di bisogno). Per la distribuzione realizzata con le unità di strada nei confronti di persone senza dimora o in condizione di emergenza sociale non è richiesta l'identificazione dei beneficiari finali.
- Sono ammesse a richiedere i prodotti alimentari anche le mense che, per loro caratteristiche specifiche, hanno tra gli assistiti una percentuale superiore al 20% di indigenti saltuari, purché alla domanda alleghino una relazione sull'attività svolta (come rettificato dal "Comunicato alle organizzazioni partner").
- I registri, le dichiarazioni e gli attestati previsti dal Programma FEAD possono essere utilizzati anche in caso di consegna di prodotti acquistati con il Fondo Nazionale Indigenti (se distribuiti insieme a prodotti FEAD).

E' da ricordare, inoltre, come già con il Piano italiano PEAD del 2011 fossero state introdotte numerose innovazioni procedurali: in particolare, si era provveduto a informatizzare molte procedure sia in fase di presentazione della domanda, sia in fase di gestione amministrativa delle forniture. Al contempo era stata adottata una nuova strategia nei rapporti con le Organizzazioni Caritative, fondata su numerosi e costanti incontri operativi effettuati per rilevare in via diretta le esigenze concretamente manifestate sul territorio<sup>72</sup>.

In definitiva, quindi, pur con alcune modifiche procedurali la gestione operativa degli aiuti alimentari agli indigenti prevista dal FEAD e dal Programma Operativo italiano non presentano significativi elementi di novità, ma si pone anzi in continuità con i meccanismi previsti dal PEAD e dalle sue progressive evoluzioni. L'innovazione più significativa sembra essere

<sup>72</sup> Cfr. AGEA, Piano di distribuzione degli alimenti agli indigenti 2012. Consuntivo delle attività realizzate al 31 luglio 2012; e AGEA, Piano di distribuzione degli alimenti agli indigenti 2013. Consuntivo delle attività realizzate al 30 aprile 2013.

l'introduzione delle misure di inclusione sociale, sia per quanto riguarda la ripartizione delle risorse disponibili fra interventi specifici di aiuto alimentare e interventi di altra natura (distribuzione di altre tipologie di beni e assistenza non materiale), sia per quanto riguarda l'obbligo di affiancare gli stessi interventi di aiuto alimentare con misure di accompagnamento non strettamente legate alla distribuzione di cibo.