

Relazione speciale

Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD): un sostegno prezioso, ma il contributo fornito alla riduzione della povertà non è ancora dimostrato

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE)



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I-VIII
Introduzione	01-13
Il Programma europeo di aiuti a favore delle persone indigenti (PEAD), predecessore del FEAD	03-05
FEAD – un nuovo approccio al sostegno agli indigenti	06-11
FSE+: il FEAD prende una nuova direzione	12-13
Estensione e approccio dell’audit	14-18
Osservazioni	19-56
FEAD – uno strumento di intervento utile per contrastare la povertà	19-27
Come il precedente PEAD, il FEAD finanzia principalmente aiuti alimentari	19-22
Il FEAD ha rappresentato la risposta ad una raccomandazione precedentemente formulata dalla Corte in materia di politica sociale	23
Il FEAD è accolto favorevolmente dai soggetti che si occupano di indigenti	24-25
Non si conosce l’importanza relativa del FEAD	26-27
Il sostegno mirato del FEAD è essenziale, ma non sempre stabilito a livello di programma	28-36
Il quadro normativo del FEAD consente agli Stati membri flessibilità nel definire le “persone indigenti”	28
Fornire un sostegno mirato è essenziale date le limitate risorse di bilancio	29-31
Solo la metà degli Stati membri esaminati stabiliscono a livello di programma operativo come fornire aiuti mirati	32-36
La Commissione non sa se le misure di accompagnamento nel quadro dei PO di tipo I siano state efficaci o complementari	37-51
Le misure di accompagnamento nel quadro dei PO I sono obbligatorie, ma definite in modo vago	37-43
Complementarità con l’FSE: occorre fare di più	44-47
È migliorata la rendicontazione relativa alle misure di accompagnamento, ma il loro contributo alla riduzione della povertà non è stato dimostrato	48-51

PO di tipo II – Un approccio più mirato sull’inclusione sociale, ma la sua funzione di strumento di “transizione” verso l’FSE non è sempre dimostrata 52-56

I PO di tipo II richiedono la definizione di valori-obiettivo precisi 52-55

La focalizzazione è diventata più precisa, le sinergie con l’FSE non sono sempre dimostrate 56

Conclusioni e raccomandazioni 57-61

Allegati

Allegato I — Risultati dell’indagine della Corte presso le autorità di gestione

Allegato II — Dati ricevuti dalla Federazione europea delle banche alimentari

Acronimi e abbreviazioni

Glossario

Équipe di audit

Sintesi

I Il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) è il programma che fa seguito al precedente Programma europeo di aiuti a favore delle persone indigenti (PEAD). Fornisce 3,8 miliardi di euro di finanziamenti dell'UE per il periodo 2014-2020 ed è attuato a livello nazionale attraverso i programmi operativi.

II Rispetto al programma precedente, il FEAD ha introdotto due importanti innovazioni nella lotta contro la povertà. In primo luogo, oltre agli aiuti alimentari offre sia assistenza materiale che misure di inclusione sociale. In secondo luogo, la gestione del Fondo all'interno della Commissione europea è stata trasferita dalla direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale alla direzione generale Occupazione, affari sociali e inclusione. Questo cambiamento organizzativo, con spostamento verso la politica sociale, è stato anche attuato dalla maggior parte delle autorità degli Stati membri.

III Tuttavia, nonostante tali cambiamenti, la Corte ha rilevato che il FEAD resta essenzialmente un programma di sostegno alimentare, a cui è destinato l'83 % del Fondo. Ciò è consentito dal regolamento di base del FEAD che prevede che gli Stati membri possano fornire consistenti finanziamenti per il sostegno alimentare, come nel quadro del programma precedente. Solo quattro Stati membri hanno scelto di concentrare i propri programmi su misure specifiche di inclusione sociale, che rappresentano il 2,5 % del Fondo.

IV “Persone indigenti” resta un termine generico, per cui spetta agli Stati membri definire chi sono i soggetti più esposti alla povertà su cui mirare il sostegno del FEAD attraverso i programmi operativi nazionali. In metà degli Stati membri esaminati dalla Corte gli aiuti non sono stati mirati ad uno specifico gruppo di persone vulnerabili o a specifiche situazioni di povertà. Tuttavia, se il FEAD deve fornire valore aggiunto insieme agli altri regimi di aiuto, deve essere mirato alle categorie più bisognose o alle situazioni più estreme di povertà.

V Gli Stati membri dovevano adottare una serie di misure di inclusione sociale complementari a quelle di sostegno materiale e la Corte ha riscontrato una vasta gamma di tali misure, dalla distribuzione di volantini al sostegno individuale personalizzato. Solo alcuni Stati membri monitorano i risultati conseguiti da queste misure. Di conseguenza, non è stato possibile stabilire il contributo da queste fornito alla riduzione delle peggiori forme di povertà.

VI Nei quattro Stati membri che hanno concentrato i propri programmi su misure specifiche di inclusione sociale invece che sull'assistenza materiale e alimentare, il monitoraggio dei programmi è stato più dettagliato, data la maggiore focalizzazione richiesta dal regolamento di base del FEAD. Non vi sono però elementi sufficienti che attestino la complementarità tra tali misure e quelle simili sostenute dal Fondo sociale europeo (FSE).

VII Per il periodo di programmazione successivo dal 2020, la Commissione ha proposto di integrare il FEAD nel nuovo FSE+, che include specifici obiettivi riguardanti la lotta contro l'indigenza materiale.

VIII La Corte ritiene che, complessivamente, il FEAD costituisca uno strumento utile che ha consentito di fornire sostegno materiale ed alimentare alle persone più bisognose, risultando complementare alle iniziative degli Stati membri e dei privati, ma non necessariamente a altre iniziative dell'UE. Il FEAD è accolto favorevolmente anche dai soggetti che si occupano di indigenti. Tuttavia, il contributo da esso fornito alla riduzione della povertà non è dimostrato. La Corte formula raccomandazioni che tengono conto delle proposte della Commissione per il periodo di programmazione 2021-2027, riguardanti:

- a) una migliore focalizzazione degli aiuti;
- b) la salvaguardia delle misure per l'inclusione sociale dei destinatari dell'assistenza materiale di base;
- c) il miglioramento della valutazione dell'inclusione sociale dei destinatari finali del FEAD.

Introduzione

01 Nonostante il diffuso benessere, nell'Unione europea (UE) vi è ancora un elevato livello di povertà. La strategia Europa 2020 è il programma dell'UE per la crescita e l'occupazione per il decennio in corso. La riduzione della povertà è una componente fondamentale della strategia Europa 2020, che ha fissato l'obiettivo di "far uscire almeno 20 milioni di persone dal rischio di povertà o di esclusione sociale" entro il 2020, rispetto ai livelli del 2008. Nel 2017, 113 milioni di persone, pari al 22,5 % della popolazione dell'UE, erano ancora a rischio di povertà o di esclusione sociale¹. Nel 2008, anno in cui l'UE ha definito il proprio obiettivo principale, le persone a rischio erano 116 milioni. Il rischio è maggiore per specifici gruppi, come anziani e bambini.

02 Sin dagli anni ottanta, l'UE ha istituito regimi destinati a sostenere gli indigenti, in primo luogo il Programma europeo di aiuti a favore delle persone indigenti (PEAD) e, dal 2014, il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), oggetto della presente relazione di audit.

Il Programma europeo di aiuti a favore delle persone indigenti (PEAD), predecessore del FEAD

03 Nel 1987, Il Consiglio ha istituito il Programma europeo di aiuti a favore delle persone indigenti (PEAD), che consentiva di svincolare i prodotti alimentari delle scorte di intervento pubblico affinché fossero utilizzati dagli Stati membri per fornire aiuti alimentari ai loro cittadini in situazione di indigenza. Gestito dalla direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale della Commissione europea (DG AGRI), questo programma è diventato un'importante fonte di sostegno per le organizzazioni che forniscono aiuti alimentari agli indigenti. Nel 2010, oltre 18 milioni di persone nell'UE avevano beneficiato di tale regime. Tuttavia, esso è diventato oggetto di controversie giuridiche tra Stati membri.

04 Il PEAD si era progressivamente trasformato in un regime di sostegno finanziario per l'acquisto e la fornitura di prodotti alimentari agli indigenti. Nel 2008, la Germania ha contestato l'interpretazione della Commissione, sostenendo che il regime non era più collegato alla politica agricola comune ma riguardava le politiche sociali che sono di competenza degli Stati membri. In questa causa, la Svezia ha sostenuto la posizione della Germania, mentre Francia, Italia, Spagna e Polonia si sono schierate con la

¹ Secondo la DG ESTAT.

Commissione. A seguito di negoziati politici in seno al Consiglio, gli Stati membri hanno raggiunto un compromesso, creando un nuovo fondo, il FEAD, al di fuori della politica agricola comune, che sostituisce il PEAD per il periodo di programmazione successivo. Il programma PEAD ha continuato ad esistere per un periodo transitorio fino al 31 dicembre 2013 (per consentire alle organizzazioni caritative negli Stati membri di adattarsi alla nuova situazione).

05 La Corte ha svolto un audit sul PEAD nel 2008² e ha raccomandato, tra l'altro, di:

- o inserire il programma nel quadro delle politiche sociali degli Stati membri;
- o definire obiettivi specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine, nonché indicatori di performance per monitorare il conseguimento degli obiettivi del programma.

FEAD – un nuovo approccio al sostegno agli indigenti

06 Nel 2014, il FEAD ha sostituito il regime PEAD. Il Fondo intendeva introdurre un nuovo approccio per fornire aiuti agli indigenti ed attuare le raccomandazioni della Corte. In quanto tale, mirava non solo ad essere un regime di aiuti alimentari, ma anche ad offrire assistenza materiale combinata con misure di inclusione sociale adattate ai bisogni delle persone, per farle uscire dalla povertà o affrancarle dal rischio di povertà. Questo nuovo approccio si rifletteva negli obiettivi del FEAD (cfr. **riquadro 1**).

² Cfr. relazione speciale n. 6/2009.

Riquadro 1

Gli obiettivi del FEAD

Il Fondo promuove la coesione sociale, rafforza l'inclusione sociale e concorre quindi in ultima analisi all'obiettivo di eliminare la povertà nell'Unione, **contribuendo a conseguire l'obiettivo di ridurre di almeno 20 milioni il numero delle persone a rischio di povertà e di esclusione sociale**, conformemente alla strategia Europa 2020, e integra nel contempo i Fondi strutturali.

Il Fondo contribuisce al conseguimento dell'obiettivo specifico di alleviare le forme più gravi di povertà, prestando un'assistenza non finanziaria alle persone indigenti mediante prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base nonché attività a favore dell'inclusione sociale **finalizzate all'integrazione sociale delle persone indigenti**.

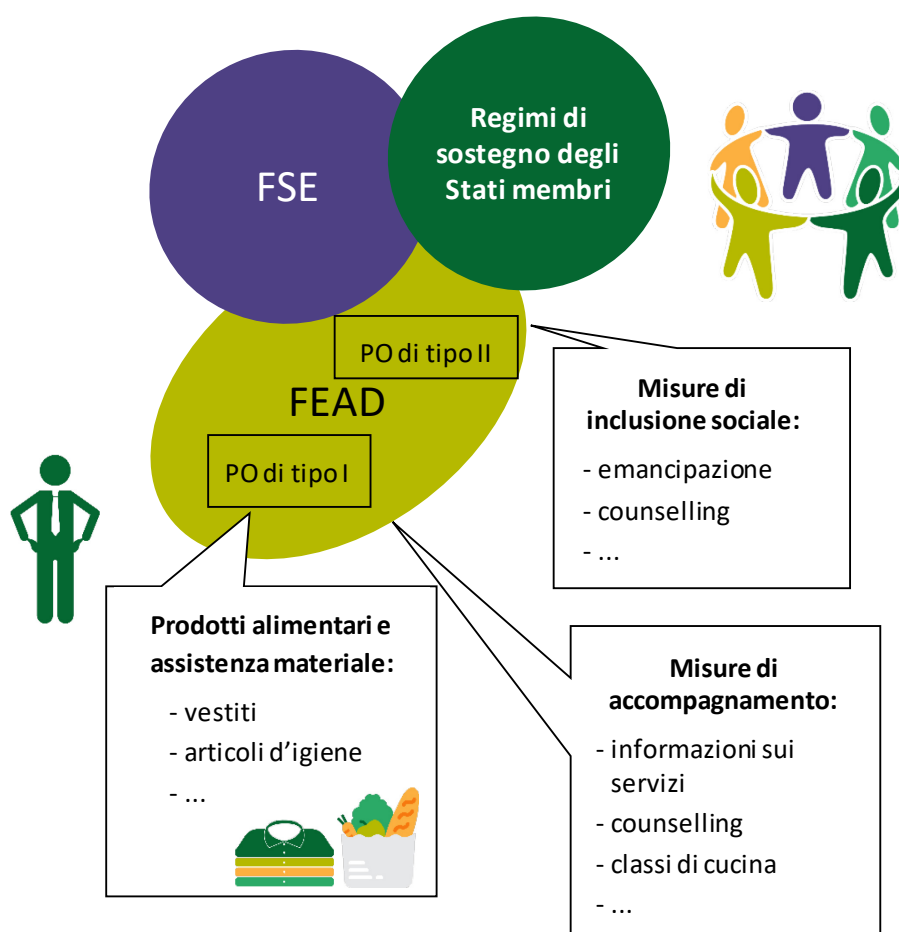
Il Fondo è complementare alle politiche nazionali sostenibili per l'eliminazione della povertà e per l'inclusione sociale.

Fonte: regolamento di base FEAD³, articolo 3.

07 Il Fondo è stato istituito non solo per fornire prodotti alimentari e assistenza materiale di base agli indigenti e destinare il sostegno materiale alle situazioni in cui è maggiormente necessario, ma per farli uscire, ove possibile, dalla povertà ed orientarli verso altri regimi di sostegno UE o nazionali, cfr. **figura 1**.

³ Regolamento (UE) n. 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti.

Figura 1 – FEAD – assistenza di base e possibilità per l’inclusione sociale



Fonte: Corte dei conti europea.

08 Come parte di questo nuovo approccio, la direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL) ha assunto la gestione del FEAD. Il finanziamento dell'UE è di 3,8 miliardi di euro, che va ad aggiungersi ai contributi degli Stati membri, per un finanziamento totale di 4,5 miliardi di euro per il periodo di programmazione 2014-2020.

Due tipi di programmi operativi per l'attuazione del FEAD

09 Per dare attuazione al FEAD, gli Stati membri potevano scegliere tra due diversi tipi di programmi operativi oppure scegliere di adottarli entrambi:

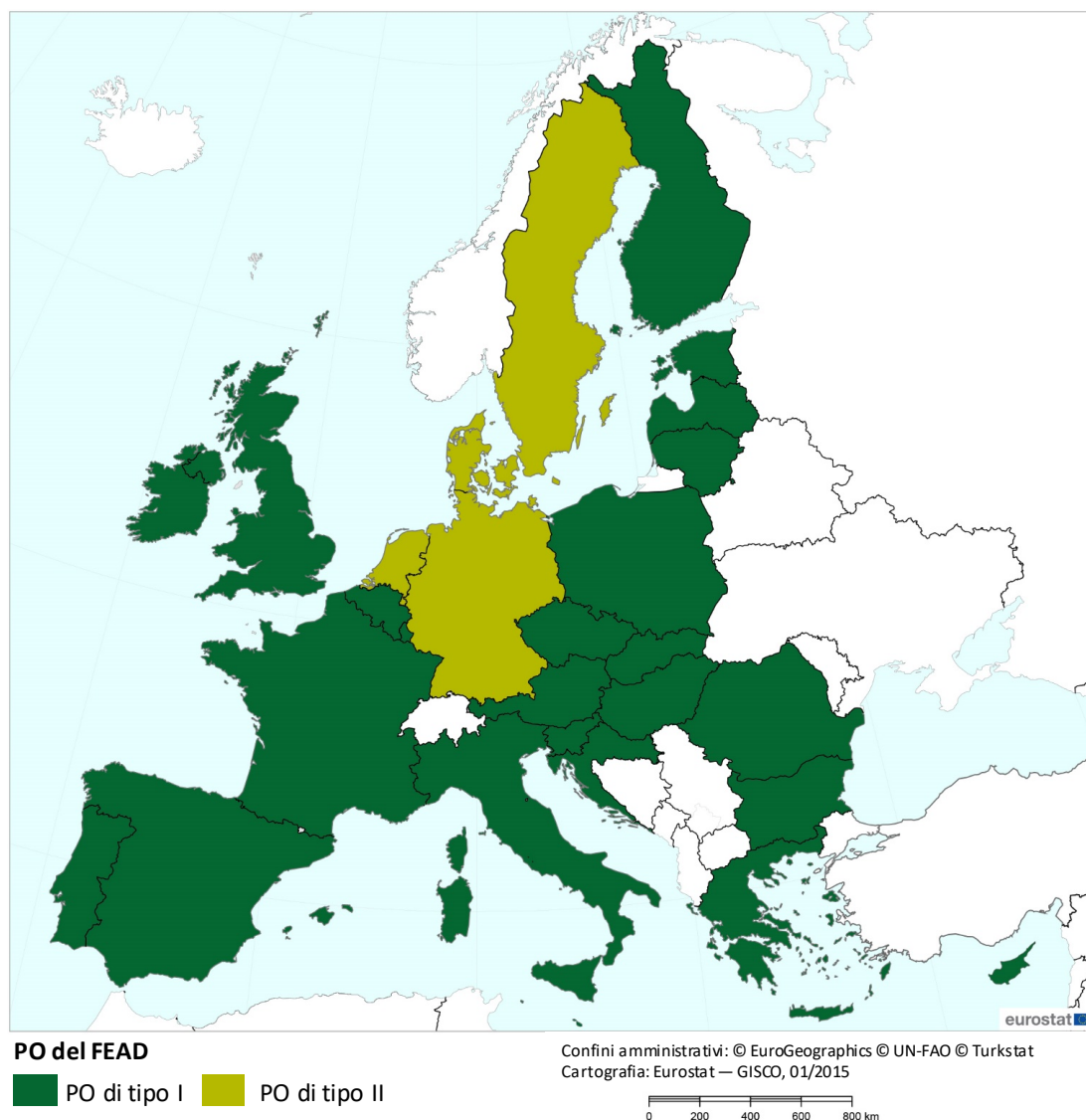
- o i programmi operativi di "tipo I", che offrono aiuti alimentari e sostegno materiale, come la distribuzione di pacchi alimentari, sostegno alle organizzazioni che forniscono pasti caldi alle persone senza fissa dimora, distribuzione di sacchi a pelo e kit per l'igiene, pasti nelle mense scolastiche per i bambini in situazione di povertà o sostegno alle loro famiglie.

Inoltre, questi programmi dovevano prevedere anche misure di accompagnamento miranti ad *alleviare l'esclusione sociale delle persone indigenti*. Tali misure possono includere consigli sull'igiene personale o classi di cucina, ma anche informazioni sui regimi di assistenza sociale disponibili a livello nazionale.

- i programmi operativi di "tipo II", che non forniscono alcun tipo di assistenza alimentare o materiale, ma mirano a favorire l'inclusione sociale di popolazioni ben definite tra gli indigenti. Queste misure devono essere esplicitamente collegate alle politiche nazionali di inclusione sociale e possono andare dalle attività di consulenza simili a quelle disponibili tra le misure di accompagnamento nell'ambito dei PO di tipo I, fino alle attività di inclusione sociale simili alle misure disponibili nel quadro dell'FSE.

Ventiquattro Stati membri hanno scelto i programmi operativi di tipo I, mentre quattro hanno optato per quelli di tipo II. Nessuno Stato membro si è avvalso della possibilità di usufruire di entrambe le tipologie di programmi operativi (cfr. ***figura 2***).

Figura 2 – Stati membri che hanno scelto i PO I e i PO II



Fonte: Corte dei conti europea, creato con mapchart.net.

Programmazione simile a quella dei fondi SIE

10 Il FEAD è attuato su base pluriennale e l'attuale quadro finanziario pluriennale va dal 2014 al 2020. Analogamente a quanto avviene per i Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) come l'FSE, i programmi operativi (PO) presentati dagli Stati membri devono essere approvati dalla Commissione.

11 Gli Stati membri designano un'autorità di gestione che è responsabile della gestione del programma, sia in termini di sana gestione finanziaria che di conformità con il regolamento di base del FEAD. L'autorità di gestione designa poi una o più organizzazioni partner, che possono essere enti pubblici o organizzazioni senza fini di

lucro che forniscono assistenza alimentare e/o assistenza materiale di base. Le organizzazioni partner collaborano strettamente con i beneficiari del FEAD, ossia organizzazioni caritative che gestiscono cucine sociali o forniscono pasti caldi alle persone senza fissa dimora.

FSE+: il FEAD prende una nuova direzione

12 Il 30 maggio 2018, la Commissione europea ha pubblicato una proposta di regolamento sul Fondo sociale europeo Plus (FSE+), che dovrebbe facilitare la transizione dalle attività di inclusione sociale sostenute attraverso il FEAD a misure attive. Per il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP), la Commissione propone di integrare il FEAD nell’FSE+.

13 In tale proposta, l’FSE+ persegue due obiettivi specifici relativi alla lotta all’indigenza materiale: i) promuovere l’integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, compresi gli indigenti e i bambini e ii) contrastare la deprivazione materiale mediante prodotti alimentari e assistenza materiale di base agli indigenti, con misure di accompagnamento. La proposta prevede inoltre che queste misure di accompagnamento non siano più obbligatorie, come avviene invece nel FEAD attuale.

Estensione e approccio dell'audit

14 La Corte ha deciso di svolgere questo audit in tempo per il dibattito sulla proposta di regolamento FSE+ che sostituirà l'attuale regolamento FEAD e che entrerà in vigore per il periodo di programmazione 2021-2027.

15 La Corte ha esaminato se il FEAD sia stato concepito come un **efficace strumento dell'UE per alleviare la povertà e contribuire all'inclusione sociale** degli indigenti. Per rispondere a questo quesito generale di audit, la Corte ha esaminato se:

- o l'impostazione del FEAD fosse sostanzialmente diversa dal precedente regime, come strumento per alleviare la povertà e contribuire all'inclusione sociale delle persone indigenti;
- o la programmazione del FEAD negli Stati membri concentrasse gli aiuti, in modo da rendere efficace lo strumento;
- o il contributo delle misure per l'inclusione sociale, che costituiscono l'elemento innovativo del FEAD, possa essere misurato.

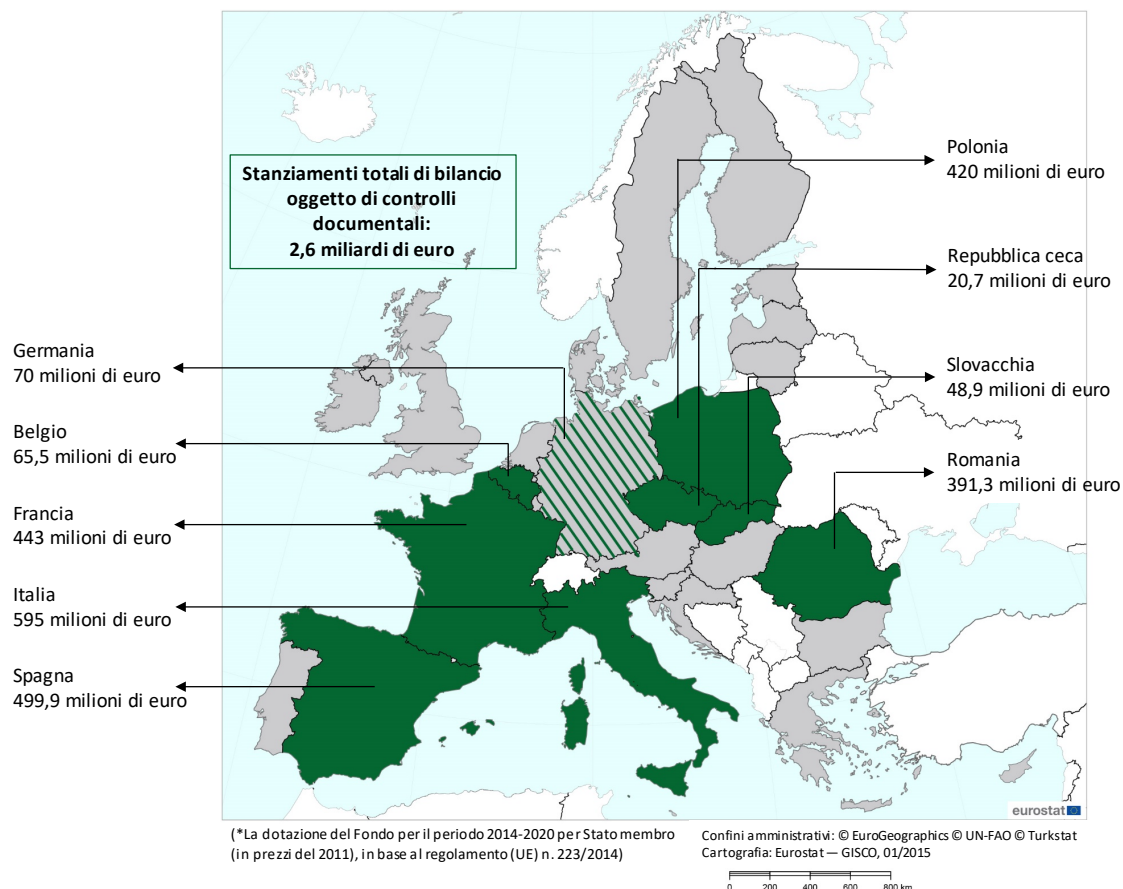
16 L'approccio di audit includeva l'analisi della politica e dei documenti di programmazione sia a livello della Commissione che degli Stati membri. Per gli Stati membri, la Corte ha esaminato nove programmi operativi⁴ del FEAD e la documentazione probatoria ad essi relativa. La Corte ha selezionato gli Stati membri sulla base delle dotazioni finanziarie, della scelta di avere programmi operativi di entrambi i tipi (I e II) e dell'equilibrio geografico nell'UE (cfr. **figura 3**). L'audit della Corte non ha riguardato l'attuazione del Fondo negli Stati membri.

17 La Corte ha esaminato il quadro di monitoraggio e valutazione posto in essere dalla Commissione, conducendo un'analisi sulla relativa documentazione, e si è basata sulla relazione di valutazione intermedia dell'attuazione del Fondo⁵.

⁴ PO di tipo I: Belgio, Repubblica ceca, Spagna, Francia, Italia, Polonia, Romania, Slovacchia; PO di tipo II: Germania.

⁵ Al momento della redazione della presente relazione, la valutazione intermedia dell'attuazione del FEAD non era ancora stata pubblicata dalla Commissione.

Figura 3 – Stati membri presi in esame



Fonte: Corte dei conti europea, creato con mapchart.net.

18 La Corte ha eseguito una indagine presso le 28 autorità di gestione responsabili del FEAD, 27 delle quali hanno risposto⁶. Obiettivo dell'indagine era acquisire informazioni su: scelta del programma operativo, approccio per fornire assistenza mirata alla popolazione bersaglio attraverso il PO, numero, tipo e procedura per la selezione delle organizzazioni partner e dispositivo di monitoraggio istituito per il PO (per i risultati dettagliati dell'indagine, cfr. *allegato I*).

⁶ Il Regno Unito, che non aveva dato attuazione al proprio programma originario per il FEAD, non ha risposto.

Osservazioni

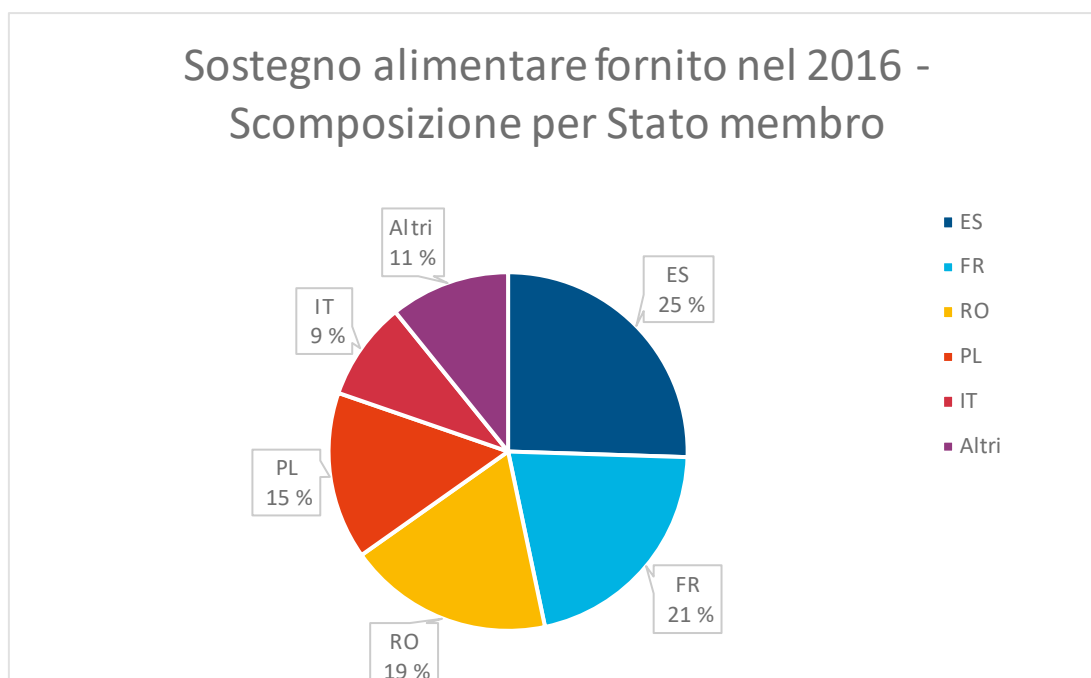
FEAD – uno strumento di intervento utile per contrastare la povertà

Come il precedente PEAD, il FEAD finanzia principalmente aiuti alimentari

19 Dei 24 Stati membri che hanno scelto il programma operativo di tipo I, dieci forniscono unicamente aiuti alimentari e uno unicamente sostegno materiale. Gli altri Stati membri forniscono sia assistenza alimentare che materiale.

20 Complessivamente, i PO di tipo I rappresentano il 97,5 % della dotazione totale del FEAD. Il sostegno alimentare rappresenta soltanto l'83,5 % della dotazione totale del FEAD e il 90 % di tali aiuti alimentari è stato distribuito in 5 Stati membri: Francia, Italia, Polonia, Romania e Spagna (cfr. **grafico 4**).

Figura 4 – Quantitativi di prodotti alimentari distribuiti con il sostegno del FEAD nel 2016



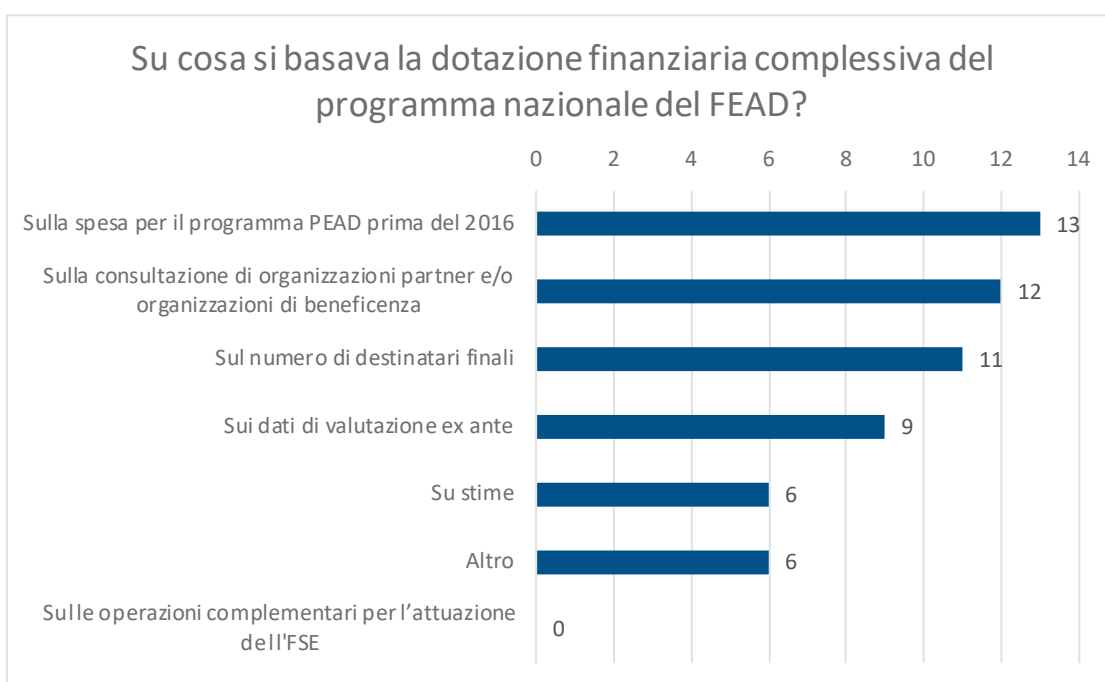
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della valutazione intermedia.

21 Il sostegno fornito sotto forma di aiuti materiali rappresenta il 14 % della dotazione totale del FEAD. Viene utilizzato principalmente in Grecia, Cipro, Lussemburgo e Austria. Questa assistenza materiale è diretta principalmente alle

famiglie in situazione di povertà con figli a carico ed include aiuti come vestiti per neonati e prodotti per l'igiene personale.

22 L'indagine condotta dalla Corte ha confermato la costante enfasi posta sul sostegno alimentare. Alla domanda su quali basi fossero state stabilite le dotazioni per il regolamento FEAD, 13 Stati membri hanno risposto che le loro dotazioni erano basate direttamente sul volume della spesa nel quadro del precedente regime PEAD. Altri 11 avevano stabilito la propria dotazione in base al numero dei destinatari finali (attesi) e 12 Stati membri l'avevano stabilita dopo aver consultato le organizzazioni partner. Nessuno Stato membro ha risposto di aver stabilito la dotazione del FEAD in base alla complementarità con i programmi dell'FSE, il più importante strumento dell'UE per promuovere l'inclusione sociale (cfr. **figura 5**).

Figura 5 – Logica seguita per decidere la dotazione del FEAD (erano possibili più risposte)



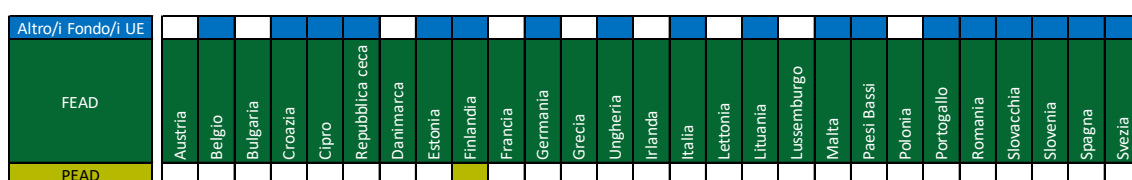
Fonte: risposte alla domanda 6 dell'indagine della Corte presso le autorità di gestione.

Il FEAD ha rappresentato la risposta ad una raccomandazione precedentemente formulata dalla Corte in materia di politica sociale

23 Dal 2014, la DG EMPL è responsabile dell'attuazione del FEAD. A differenza di quanto avveniva per il PEAD, le autorità di gestione negli Stati membri sono prevalentemente amministrazioni nazionali responsabili delle politiche di inclusione sociale. Solo un'autorità di gestione del FEAD si è occupata della gestione del precedente programma PEAD, mentre 17 autorità di gestione su 27 sono istituzioni

responsabili anche dell'attuazione dell'FSE (cfr. **figura 6**). Questo trasferimento della responsabilità ad enti che si occupano di inclusione sociale era la risposta ad una raccomandazione formulata dalla Corte durante l'audit del PEAD nel 2008.

Figura 6 – La governance del FEAD negli Stati membri: un evidente spostamento verso soggetti che si occupano di inclusione sociale

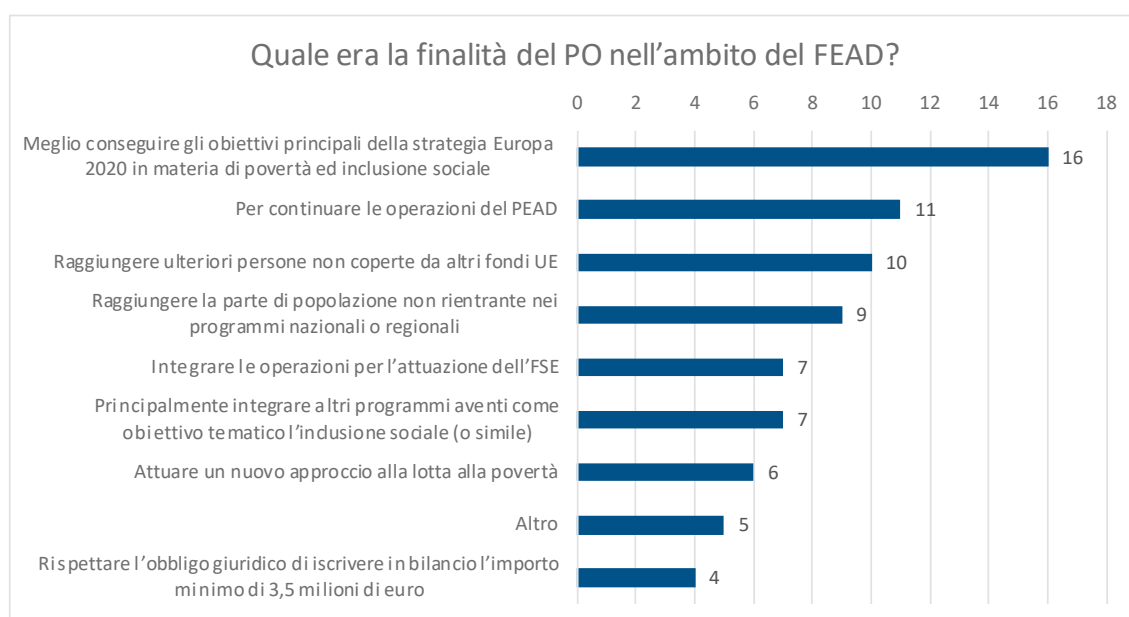


Fonte: risposte alla domanda 1 dell'indagine della Corte presso le autorità di gestione.

Il FEAD è accolto favorevolmente dai soggetti che si occupano di indigenti

24 In risposta all'indagine della Corte, 11 autorità di gestione hanno affermato che l'obiettivo del proprio programma operativo era il proseguimento delle operazioni del PEAD e 16 autorità di gestione vedevano nel FEAD uno strumento per attuare un nuovo approccio per il sostegno agli indigenti. Due terzi hanno risposto che il programma FEAD mirava a raggiungere le popolazioni che non beneficiavano di programmi nazionali o regionali, né di altri fondi UE (cfr. **figura 7**).

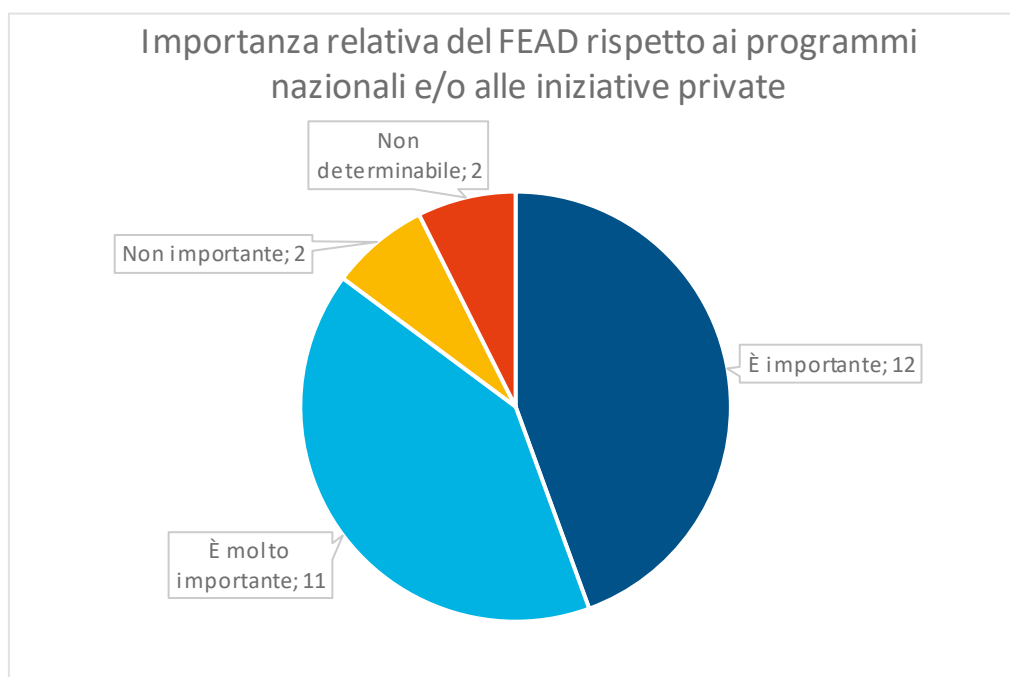
Figura 7 – Logica seguita per la programmazione del FEAD



Fonte: risposte alla domanda 3 dell'indagine della Corte presso le autorità di gestione.

25 Inoltre, l'indagine ha confermato che 23 autorità di gestione su 27 ritengono che il FEAD sia molto importante o importante per assistere le persone indigenti rispetto ad altri programmi nazionali o iniziative private esistenti nei rispettivi paesi. Soltanto due autorità non ritengono importante il FEAD (cfr. **figura 8**).

Figura 8 – L'importanza del FEAD



Fonte: risposte alla domanda 35 dell'indagine della Corte presso le autorità di gestione.

Non si conosce l'importanza relativa del FEAD

26 La Commissione non dispone di dati che mostrino l'importanza relativa del FEAD nel sostegno complessivo fornito agli indigenti nell'UE. A livello UE non esistono dati confrontabili tra i vari paesi sul sostegno complessivo fornito agli indigenti. La maggior parte degli Stati membri intervistati non era in grado di indicare la percentuale dei finanziamenti del FEAD rispetto al sostegno totale fornito, comprendente donazioni materiali, donazioni finanziarie e l'equivalente finanziario del lavoro dei volontari. La **tabella 1** mostra i dati forniti dai sei Stati membri che sono stati in grado di indicare l'importanza relativa del FEAD.

Tabella 1 – Percentuale del FEAD rispetto al totale delle attività di assistenza sociale agli indigenti

Lussemburgo	5 - 10 %
Ungheria	10 %
Francia	30 %
Belgio	50 %
Italia	circa 60 %
Polonia	67 %

Fonte: risposte alla domanda 36 dell'indagine della Corte presso le autorità di gestione.

27 Per fornire un'indicazione dell'importanza relativa, la Corte si è rivolta alla Federazione europea delle banche alimentari (FEBA). In 12 Stati membri, i membri della FEBA forniscono prodotti alimentari a organizzazioni caritative anche grazie a finanziamenti del FEAD. Sulla base dei dati ricevuti, la Corte stima che il FEAD finanzia un terzo dei prodotti alimentari forniti da queste banche alimentari. La FEBA ha sottolineato che il FEAD consente loro di pianificare la redistribuzione di specifici prodotti alimentari, come il latte per neonati. In tal modo, dipendono meno dal flusso irregolare di donazioni (per maggiori dati sulla FEBA nell'ambito del FEAD, cfr. allegato II).

Il sostegno mirato del FEAD è essenziale, ma non sempre stabilito a livello di programma

Il quadro normativo del FEAD consente agli Stati membri flessibilità nel definire le “persone indigenti”

28 Il regolamento di base del FEAD prevede che gli Stati membri e le organizzazioni partner possano definire chi siano per loro le “persone indigenti” (cfr. riquadro 2).

Riquadro 2

Sono gli Stati membri a definire chi sono le “persone indigenti”

Gli indigenti sono: “persone fisiche, singoli, famiglie e nuclei familiari o gruppi composti da tali persone, la cui necessità di assistenza è stata riconosciuta in base ai criteri oggettivi fissati dalle competenti autorità nazionali in consultazione con le parti interessate, evitando conflitti di interessi, o definiti dalle organizzazioni partner e approvati da dette autorità nazionali, che possono includere elementi tali da consentire di indirizzare il sostegno verso le persone indigenti in determinate aree geografiche”.

Fonte: regolamento di base FEAD, articolo 2, paragrafo 2.

Fornire un sostegno mirato è essenziale date le limitate risorse di bilancio

29 Se il FEAD fosse l'unica fonte di finanziamenti per la lotta alla povertà nell'UE, le risorse sarebbero molto limitate (cfr. riquadro 3).

Riquadro 3

FEAD – Le limitate risorse finanziarie rendono necessari interventi mirati

Se il FEAD fosse mirato unicamente a questa popolazione fornirebbe i seguenti finanziamenti UE all'anno/per persona
Persone a rischio di povertà o di esclusione sociale nell'UE – 113 milioni	5 euro
Bambini a rischio di povertà o di esclusione sociale nell'UE – 25 milioni	25 euro
Senza fissa dimora nell'UE – circa 4 milioni	160 euro

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della DG ESTAT.

30 Tuttavia, non ci si attende che il FEAD elimini da solo la povertà dall'UE. Esso dovrebbe integrare i regimi di sostegno nazionali e regionali, le iniziative private e altri fondi UE, come l'FSE. Se il FEAD deve fornire più valore aggiunto insieme agli altri regimi di sostegno, deve essere mirato alle persone che ne hanno più bisogno o alle forme più estreme di povertà.

31 Le autorità di gestione devono fare affidamento su una molteplicità di soggetti per fornire sostegno agli indigenti, il che può rivelarsi difficile dato il gran numero di organizzazioni coinvolte. L'esistenza di vaste reti di organizzazioni partner può consentire di meglio rispondere ai bisogni locali, ma rende anche il coordinamento più impegnativo. I dati raccolti dalla Corte attraverso l'indagine indicano che circa 5 700 organizzazioni partner sono coinvolte nell'organizzazione degli aiuti e altri 14 000 beneficiari forniscono l'aiuto (cfr. *allegato I*). Di fronte a tale situazione, gli Stati membri possono indicare nei programmi operativi come fornire aiuti mirati ai più bisognosi, oppure lasciare tale scelta alla discrezione delle organizzazioni partner. In entrambi i casi, fornire aiuti mirati ai più bisognosi è essenziale per garantire un uso efficace dei fondi.

Solo la metà degli Stati membri esaminati stabiliscono a livello di programma operativo come fornire aiuti mirati

32 Dall'esame di otto programmi operativi di tipo I, la Corte ha rilevato che quattro di questi forniscono aiuto mirato a popolazioni specifiche. Uno Stato membro definisce non solo una popolazione bersaglio, ma anche le misure e i tipi di sostegno alimentare per quella popolazione specifica (cfr. *riquadro 4*). Questo approccio favorisce il buon uso dei limitati finanziamenti del FEAD e consente di fornire aiuti ai più bisognosi.

Riquadro 4

Slovacchia – Vengono forniti aiuti molto mirati grazie alla definizione sia della popolazione che dei mezzi per rispondere alle necessità

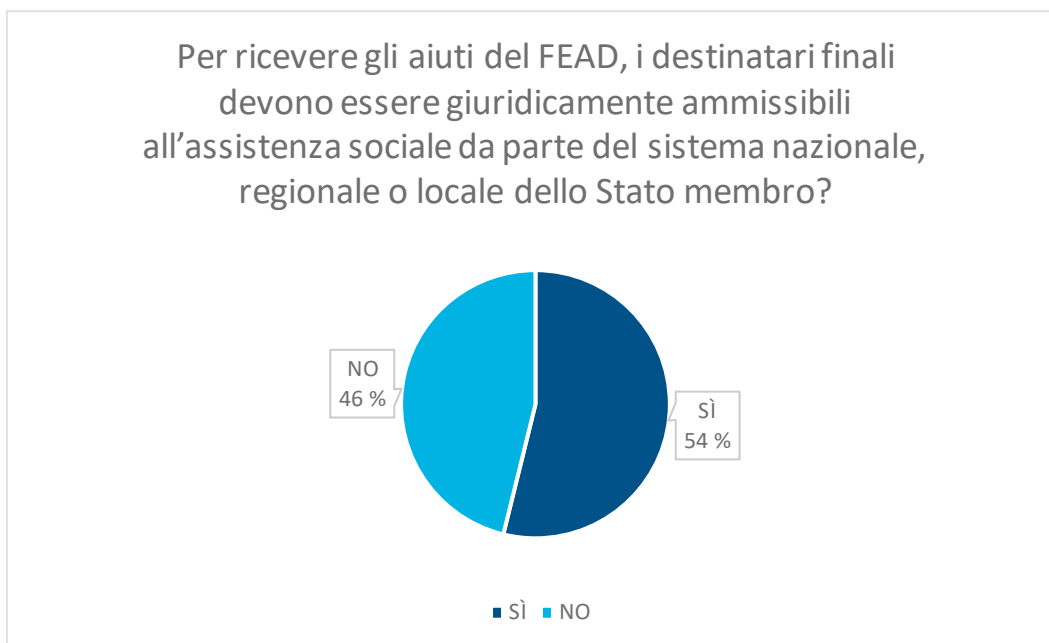
Il programma operativo slovacco definisce tre popolazioni bersaglio: le persone senza fissa dimora; i destinatari dell'assistenza sociale per bisogni materiali iscritti presso gli uffici del lavoro, gli uffici dell'assistenza sociale e gli uffici di assistenza familiare; le persone assistite da enti autorizzati a fornire assistenza sociale (come case di riposo e orfanotrofi).

Il programma definisce inoltre i mezzi con cui aiutare quelle popolazioni definite: ai senza fissa dimora vanno distribuiti pasti caldi, i destinatari dell'assistenza sociale ricevono prodotti alimentari o scatole di prodotti per l'igiene e le persone assistite da enti autorizzati ricevono donazioni di prodotti alimentari. Queste misure distinte si riflettono anche nel bilancio nazionale del FEAD.

33 Dall'indagine della Corte, emerge inoltre che oltre la metà degli Stati membri collega la fornitura di aiuti del FEAD all'ammissibilità a diverse forme di assistenza

sociale (cfr. **figura 9**). I finanziamenti del FEAD vengano così mirati a gruppi definiti di persone, aumentandone potenzialmente l'impatto e facilitando il monitoraggio.

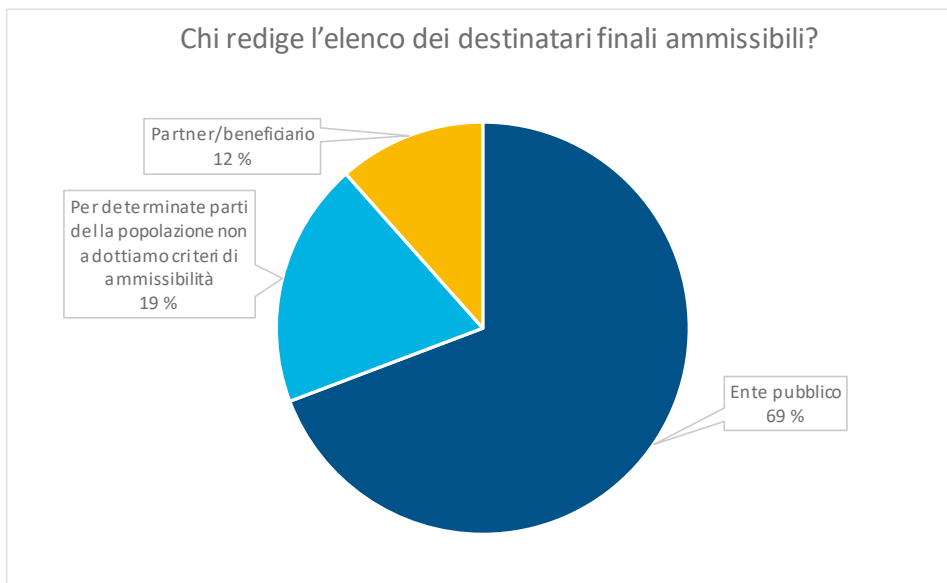
Figura 9 – Definire norme più rigide per l'ammissibilità dei destinatari finali



Fonte: risposte alla domanda 21 dell'indagine della Corte presso le autorità di gestione.

34 Laddove gli Stati membri definiscono norme più rigide per l'accesso all'assistenza, gli elenchi dei soggetti ammissibili sono stabiliti per lo più dagli enti pubblici (nazionali, regionali o locali) e, in misura minore, dalle organizzazioni partner e dai beneficiari (cfr. **figura 10**).

Grafico 10 – Chi definisce i criteri di ammissibilità?



Fonte: risposte alla domanda 22 dell'indagine della Corte presso le autorità di gestione.

35 La Corte ha rilevato inoltre che alcuni Stati membri definiscono le *persone indigenti* in termini molto ampi nei propri programmi operativi. Di conseguenza, il sostegno del FEAD diventa accessibile ad una gran varietà di destinatari finali. Tale situazione si verifica prevalentemente negli Stati membri che forniscono sostegno alimentare nell'ambito del FEAD come continuazione del PEAD (Belgio, Spagna, Francia e Polonia).

36 Nei programmi operativi di questi quattro Stati membri gli aiuti non sono mirati a gruppi specifici di persone, anche se tali programmi contengono una buona analisi della situazione della povertà a livello nazionale. Ciò significa che, talvolta, la scelta dei destinatari finali viene lasciata alle organizzazioni partner o ai beneficiari che forniscono il sostegno, con il rischio che i soggetti più bisognosi non ricevano alcun aiuto.

La Commissione non sa se le misure di accompagnamento nel quadro dei PO di tipo I siano state efficaci o complementari

Le misure di accompagnamento nel quadro dei PO I sono obbligatorie, ma definite in modo vago

37 Le misure di accompagnamento costituiscono il principale elemento innovativo del FEAD rispetto al precedente PEAD, in linea con la finalità di contrastare l'esclusione

sociale. Esse mirano a favorire l'integrazione sociale dei destinatari finali del FEAD e sono obbligatorie nell'ambito dei programmi operativi di tipo I. Vanno ad aggiungersi alla distribuzione di prodotti alimentari e/o alla fornitura di assistenza materiale di base al fine di alleviare l'esclusione sociale e/o di affrontare le emergenze sociali in modo più incisivo e sostenibile, fornendo ad esempio orientamenti su una dieta equilibrata e consigli in materia di gestione delle finanze familiari.

38 La Corte ha riscontrato che le misure di accompagnamento sono spesso definite nei PO solo in modo vago. In cinque degli otto casi esaminati, in base alle relazioni annuali di attuazione non era possibile conoscere né il numero delle diverse misure da attuare né il numero dei destinatari finali⁷. Inoltre, in quattro casi la natura delle misure di accompagnamento non era chiaramente definita⁸ nel PO. In particolare, per due dei programmi esaminati le misure di accompagnamento non erano finanziate dal FEAD⁹, ma da fondi nazionali, un'opzione prevista dal regolamento di base del FEAD. In questi casi, il livello delle informazioni contenute nel programma era ancora più limitato¹⁰.

39 La Corte ha chiesto nell'indagine che tipo di misure di accompagnamento stessero attuando gli Stati membri (cfr. **figura 11**). La maggior parte degli Stati membri utilizza il FEAD per riorientare i destinatari finali verso l'assistenza prestata dai servizi sociali nazionali, o per fornire prodotti alimentari o pasti.

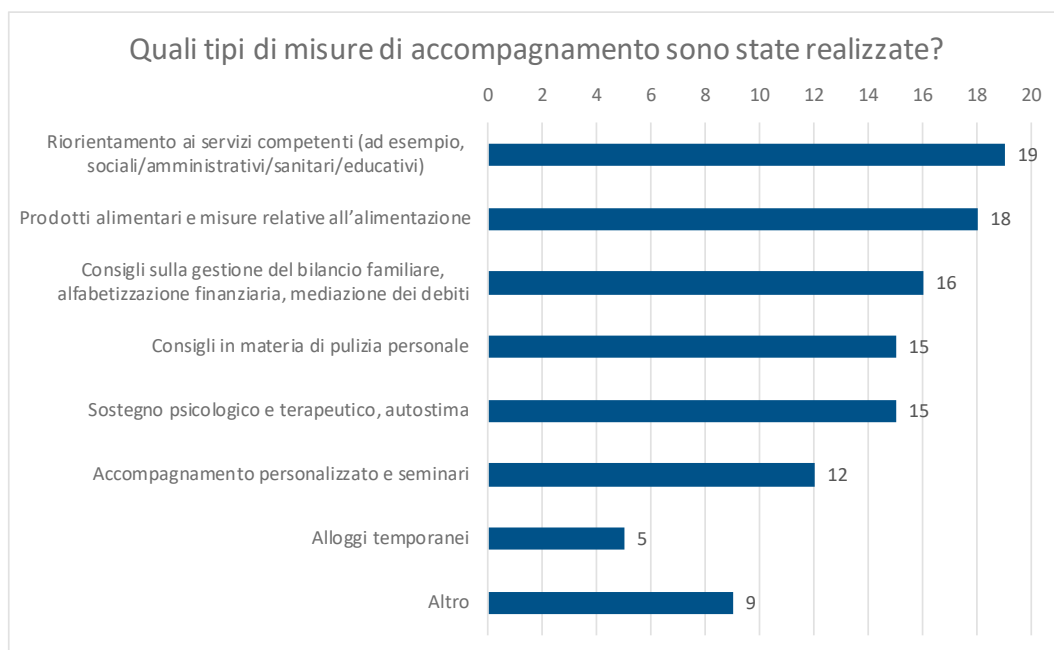
⁷ Belgio, Repubblica ceca, Francia, Italia, Slovacchia.

⁸ Belgio, Repubblica ceca, Francia, Slovacchia.

⁹ Per il finanziamento di tali misure, è possibile utilizzare fino al 5 % dei costi per l'acquisto dei prodotti alimentari e/o dell'assistenza materiale di base in ciascun PO nazionale.

¹⁰ Belgio e Francia.

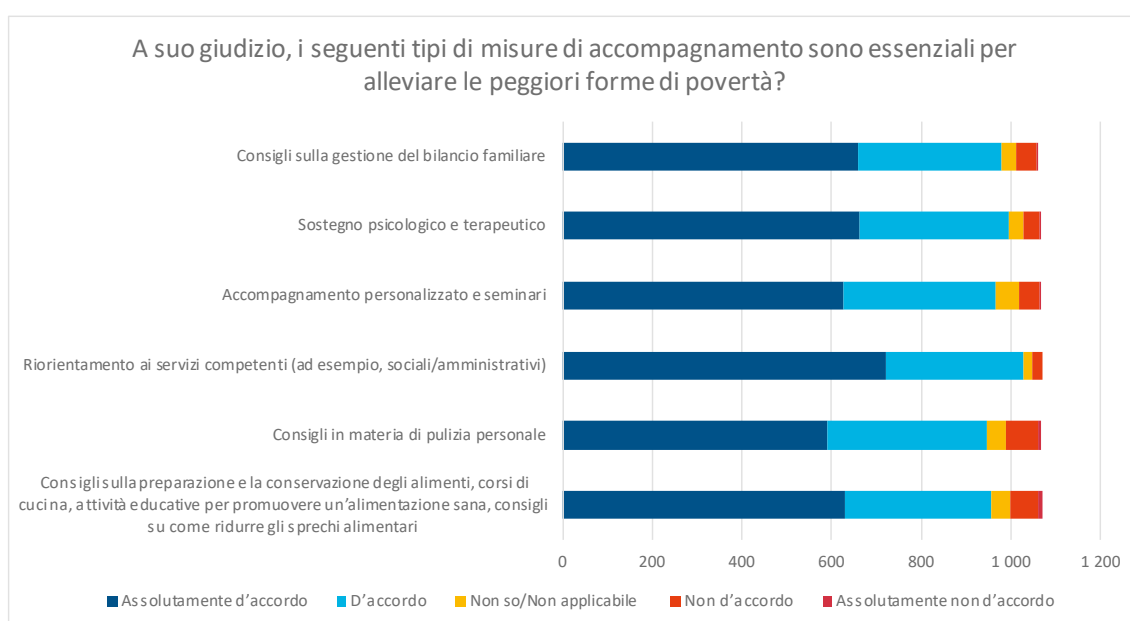
Figura 11 – Indagine della Corte: tipo di misure di accompagnamento



Fonte: risposte alla domanda 11 dell'indagine della Corte presso le autorità di gestione.

40 In base alla relazione di valutazione intermedia dell'attuazione del Fondo, le misure di accompagnamento sono risultate essere altamente significative, in quanto gli aiuti alimentari o materiali da soli non affrontano le cause della povertà (cfr. **figura 12**). Grazie ad esse, il FEAD è un "programma per le persone", invece che un "programma alimentare".

Figura 13 – Misure di accompagnamento essenziali per il FEAD



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei risultati della consultazione pubblica aperta.

41 Inoltre, la relazione di valutazione intermedia dell'attuazione del Fondo mostra una evidente correlazione tra l'attuazione di misure di accompagnamento e la soddisfazione generale dei destinatari finali riguardo al programma. Conclude infatti che in quegli Stati membri in cui le misure di accompagnamento attuate sono meno diffuse, la soddisfazione complessiva riguardo al sostegno del FEAD è un po' inferiore, il che è indicativo del ruolo non trascurabile delle misure di accompagnamento nell'efficacia del FEAD.

42 Nonostante costituiscano l'elemento innovativo del FEAD, le misure di accompagnamento dei diversi Stati membri non sono confrontabili, data la loro diversità. Per tale ragione, la Commissione non ha definito indicatori comuni sull'attuazione delle misure di accompagnamento, né indicatori che ne misurino i risultati.

43 Tuttavia, vi sono singoli casi in cui l'attuazione delle misure di accompagnamento è valutata più in dettaglio nella relazione annuale di attuazione, ad esempio in Spagna o Polonia (cfr. riquadro 5). In casi come quello della Slovacchia, l'autorità di gestione ha effettuato visite a sorpresa per verificare l'attuazione di tali misure, ma ciò non è citato nelle relazioni annuali di attuazione trasmesse alla Commissione.

Riquadro 5

Monitoraggio dell'attuazione delle misure di accompagnamento

In **Polonia**, le relazioni annuali di attuazione forniscono informazioni sulle misure attuate da ogni organizzazione partner, tra cui informazioni sui partecipanti scomposte per gruppo bersaglio.

In **Spagna**, l'autorità di gestione ha fissato valori-obiettivo relativi al numero di destinatari finali che devono essere informati e a cui devono essere dirette le misure di accompagnamento, e ne monitora il conseguimento come prerequisito per il pagamento.

Complementarità con l'FSE: occorre fare di più

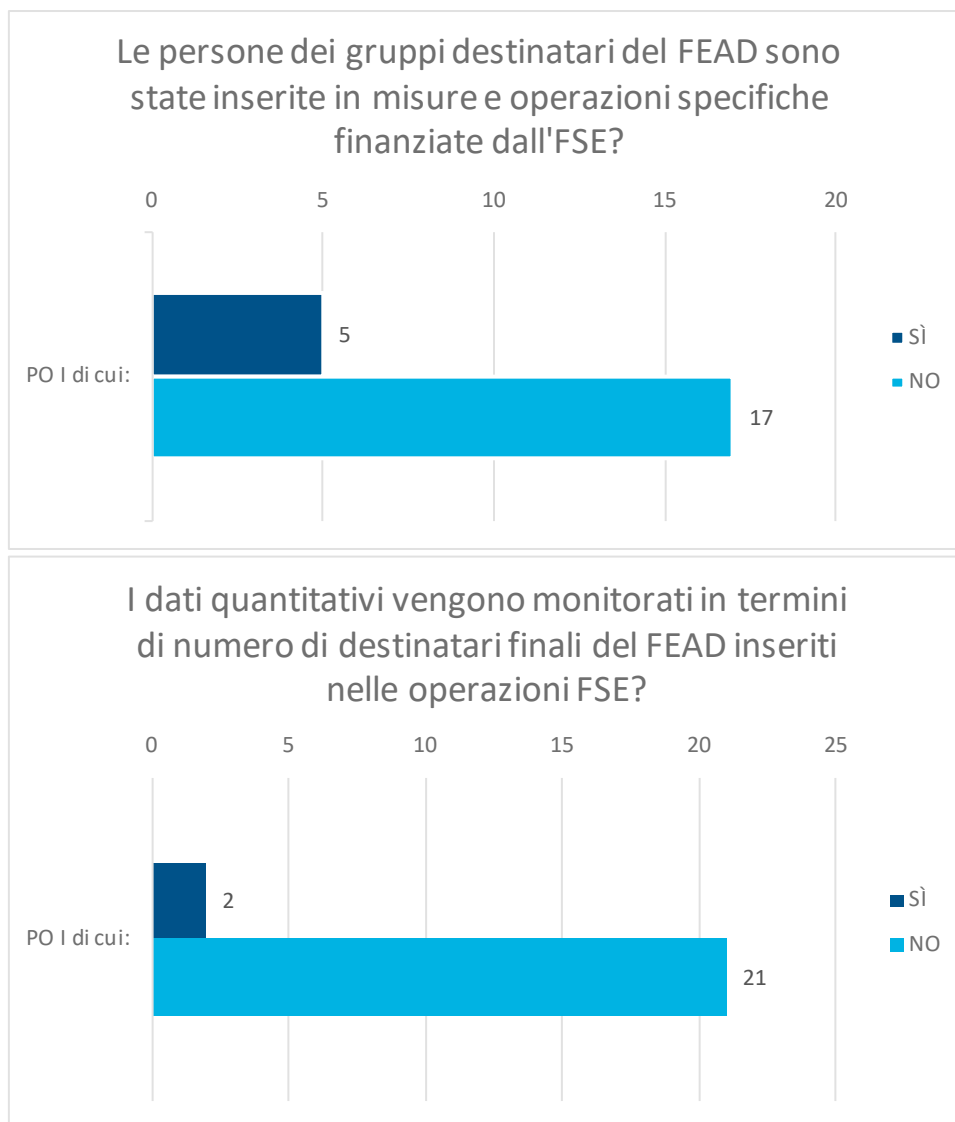
44 Il FEAD fornisce sostegno per soddisfare i bisogni di base e favorire l'inclusione sociale degli indigenti. In base alla relazione di valutazione intermedia dell'attuazione del Fondo, il FEAD raggiunge i gruppi bersaglio che altrimenti non sarebbero raggiunti con le misure nazionali o locali e fornisce assistenza che non sarebbe altrimenti prestata.

45 L'FSE si concentra sui gruppi che sono più vicini al mercato del lavoro e fornisce sostegno più mirato per l'inclusione socio-economica attiva. La relazione sottolinea la necessità di migliorare le sinergie tra il FEAD e l'FSE, al fine di aiutare i destinatari finali, specialmente quelli in età lavorativa, ad avvicinarsi al mercato del lavoro.

46 La Corte non ha potuto stabilire in che misura il FEAD e gli altri regimi di sostegno, siano essi nazionali o l'FSE, abbiano operato in modo complementare. Ad esempio, nel caso della Francia, la valutazione ex-ante criticava la mancanza di informazioni sull'interazione tra le misure del FEAD e quelle dell'FSE¹¹. I risultati dell'indagine della Corte mostrano anch'essi una scarsa complementarità tra misure del FEAD e quelle dell'FSE, dato che pochi Stati membri hanno dichiarato di aver fatto confluire i destinatari di azioni del FEAD verso azioni dell'FSE (cfr. **figura 13**). Le cifre sono ancora inferiori per quanto riguarda il monitoraggio, dove 21 risposte indicano che non vi è stato alcun monitoraggio delle complementarità tra i due fondi.

¹¹ *Évaluation ex ante du Programme Opérationnel 2014-2020 pour la mise en œuvre du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)* (Valutazione ex-ante del programma operativo francese 2014-2020 sull'attuazione del FEAD).

Figura 13 – Integrazione della popolazione FEAD nelle misure dell’FSE nell’ambito dei PO di tipo I: pochi la raggiungono, ancora meno la monitorano

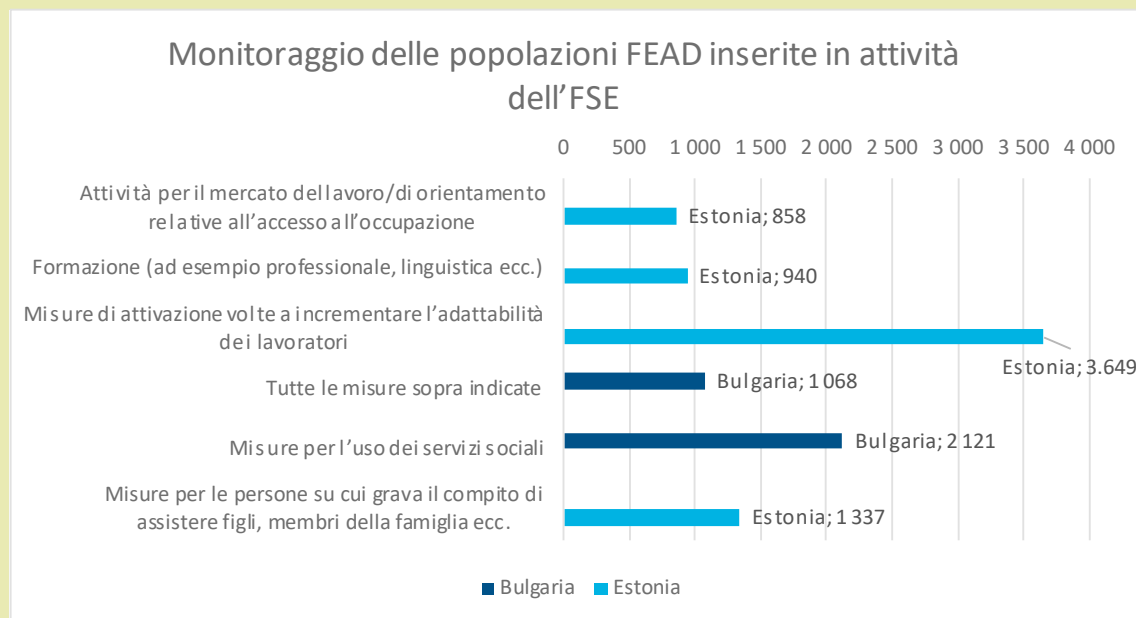


Fonte: risposte alle domande 23 e 24 dell’indagine della Corte presso le autorità di gestione.

47 I due Stati membri che hanno risposto di aver monitorato dati quantitativi sul numero di destinatari finali del FEAD integrati nelle operazioni dell’FSE all’indagine della Corte sono l’Estonia e la Bulgaria. Entrambi hanno dichiarato di aver integrato i destinatari finali del FEAD nelle misure dell’FSE (cfr. **riquadro 6**).

Riquadro 6

Buone pratiche in Estonia e Bulgaria- esempio di dati disponibili sulle attività dell'FSE



Fonte: risposte alla domanda 26 dell'indagine della Corte presso le autorità di gestione.

È migliorata la rendicontazione relativa alle misure di accompagnamento, ma il loro contributo alla riduzione della povertà non è stato dimostrato

48 La Commissione ha migliorato la condivisione di conoscenze sulle misure di inclusione sociale, in particolare sulle misure di accompagnamento per i PO di tipo I. Un esempio di ciò è fornito dalle riunioni della Rete FEAD, una delle quali ha riguardato specificamente le misure di accompagnamento. Questi seminari offrono alle autorità di gestione e alle organizzazioni coinvolte nell'attuazione del fondo l'opportunità di scambiare esperienze e buone pratiche. Analogamente, la Commissione organizza regolarmente seminari FEAD, in cui diverse problematiche sono discusse con le autorità di gestione.

49 Inoltre, a seguito di un audit del FEAD condotto dal servizio di audit interno della Commissione, quest'ultima ha anche migliorato la rendicontazione sulle misure di accompagnamento nelle relazioni annuali di attuazione nazionali. Le informazioni, però, sono in genere descrittive e non possono essere aggregate.

50 Nonostante questi sforzi per migliorare la rendicontazione, la situazione relativa alle misure di accompagnamento non è omogenea nei diversi Stati membri. Fintanto che non è obbligatorio definire i valori di partenza e i valori-obiettivo e le informazioni, ove disponibili, restano essenzialmente qualitative, non è possibile monitorare l'impatto di tali misure sulla riduzione della povertà.

51 Nelle sue valutazioni sull'efficacia del Fondo, la relazione di valutazione intermedia indicava che l'attuazione ed il monitoraggio delle misure di accompagnamento erano uno degli aspetti in cui le potenzialità del FEAD avrebbero potuto essere sfruttate meglio. La necessità di rafforzare le misure di accompagnamento è stata anche rilevata in una relazione di una organizzazione partner spagnola, basata su una indagine svolta insieme a destinatari finali e autorità pubbliche¹².

PO di tipo II – Un approccio più mirato sull'inclusione sociale, ma la sua funzione di strumento di “transizione” verso l’FSE non è sempre dimostrata

I PO di tipo II richiedono la definizione di valori-obiettivo precisi

52 I programmi operativi di tipo II seguono un approccio sostanzialmente diverso da quelli di tipo I, in quanto mirano direttamente a conseguire l'inclusione sociale degli indigenti. I quattro Stati membri che hanno optato per questo tipo di programmi sono Danimarca, Germania, Paesi Bassi e Svezia. Complessivamente, è stato loro assegnato il 2,5 % della dotazione totale del FEAD, di cui l'80 % è stato destinato alla Germania. I programmi operativi di tipo II devono definire obiettivi specifici ed individuare su quali gruppi della popolazione di indigenti focalizzare gli interventi.

¹² *Valoración del impacto del Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas (FEAD) en España, a través de la percepción de las personas beneficiarias, Organizaciones y personal de gestión*, (Valutazione dell'impatto del FEAD in Spagna, dal punto di vista dei destinatari finali, delle organizzazioni e del personale amministrativo), Croce rossa spagnola, 2018.

Riquadro 7

I Paesi Bassi – Interventi mirati a uno specifico gruppo di popolazione

L'**obiettivo generale** del programma è ridurre l'esclusione sociale degli anziani con un reddito disponibile modesto nei Paesi Bassi.

Sono stati individuati i seguenti **tre obiettivi specifici**:

- 1) informare il gruppo bersaglio sulle attività di sostegno disponibili a livello locale e sulle attività di inclusione sociale offerte nonché attirare l'attenzione (su base continuativa) delle organizzazioni che prestano aiuti e/o delle autorità locali su tali misure;
- 2) potenziare la rete sociale del gruppo bersaglio e
- 3) rafforzare le capacità del gruppo bersaglio.

Fonte: risposte alla domanda 12 dell'indagine della Corte presso le autorità di gestione.

53 Nel programmare i PO di tipo II, gli Stati membri sono tenuti, a norma del regolamento di base del FEAD, ad individuare i risultati attesi per gli obiettivi specifici, fornendo indicatori di realizzazione e di risultato con valori di partenza e valori-obiettivo. Poiché è richiesto un monitoraggio più rigoroso, la misurazione dei risultati del FEAD è più facile rispetto ai programmi operativi di tipo I (cfr. **riquadro 8**).

Riquadro 8

Germania – un esempio di obiettivi quantificati

La Germania ha definito due gruppi bersaglio: a) migranti UE indigenti e relativi figli e b) persone senza fissa dimora e persone a rischio di diventarlo.

I valori-obiettivo per le realizzazioni definiti dalla Germania per questi gruppi di persone sono:

- migranti UE adulti cui è stata fornita consulenza: 18 044;
- migranti UE con figli, cui è stato fornito sostegno sotto forma di counselling; 19 700;
- figli di migranti UE in età da scuola dell'infanzia, cui è stato fornito sostegno pedagogico: 19 700

- o persone senza fissa dimora o persone a rischio di diventarlo, cui è stata fornita consulenza o sostegno sociale: 21 450.

54 In Germania, il FEAD può essere utilizzato per stabilizzare i gruppi di persone indigenti che gli aiuti forniti dai servizi sociali a livello locale non riescono a raggiungere. Il FEAD opera nel settore dell'offerta di assistenza facilmente accessibile prestata ai gruppi destinatari. A tale riguardo, il FEAD può, in specifici casi, aprire la strada ad altre forme di sostegno, diverse dalle misure standard esistenti. L'obiettivo generale è di usare il sostegno del FEAD per facilitare la "transizione" verso altri regimi di sostegno.

55 In base alla relazione di valutazione intermedia dell'attuazione del Fondo, il FEAD ha raggiunto circa 23 000 individui nel 2016, il primo anno di attuazione, nell'ambito dei PO di tipo II (21 660 in Germania). Il FEAD è risultato in genere a buon punto per quanto riguarda il conseguimento dei valori-obiettivo fissati per specifici indicatori di realizzazione. Inoltre, i programmi di inclusione sociale sono stati considerati "molto importanti", dato che l'assistenza alimentare e materiale non è sufficiente a combattere la povertà sul lungo periodo.

La focalizzazione è diventata più precisa, le sinergie con l'FSE non sono sempre dimostrate

56 Nell'indagine condotta, la Corte ha chiesto agli Stati membri che avevano optato per i programmi operativi di tipo II se avessero integrato destinatari del FEAD in misure di programmi specifici dell'FSE, considerando la cosiddetta "funzione di transizione" che il FEAD dovrebbe svolgere verso le misure dell'FSE. Due Stati membri hanno risposto di averlo fatto¹³. Ciononostante, alla domanda se fossero disponibili dati quantitativi di monitoraggio relativi a questa funzione di "transizione", solo uno¹⁴ ha risposto positivamente.

Conclusioni e raccomandazioni

57 La Corte dei conti europea ha esaminato mediante questo audit se il FEAD sia stato concepito come strumento efficace per alleviare la povertà e contribuire all'inclusione sociale delle persone indigenti nell'UE. La Corte conclude che il FEAD,

¹³ Germania e Paesi Bassi.

¹⁴ Paesi Bassi.

oltre ad alleviare la povertà attraverso gli aiuti alimentari, introduce elementi innovativi di politica sociale che offrono agli Stati membri la possibilità di favorire l'inclusione sociale. Tuttavia, dati i limiti del monitoraggio effettuato, il contributo fornito alla riduzione della povertà non è stato dimostrato.

58 La Corte ha rilevato che, nonostante l'obiettivo generale di favorire l'inclusione sociale degli indigenti, il FEAD resta essenzialmente un regime di sostegno alimentare: 83 % della dotazione del FEAD è destinata al sostegno alimentare. Questo perché l'impostazione del FEAD consente agli Stati membri di continuare ad offrire sostegno alimentare laddove lo ritengano opportuno, come facevano nell'ambito del PEAD. Ciononostante, il FEAD è altamente apprezzato dai soggetti che si occupano degli indigenti (cfr. **paragrafi 19-27**).

59 Il FEAD, in termini finanziari, è un fondo relativamente modesto. Gli aiuti vengono forniti ai destinatari finali da una molteplicità di soggetti diversi. La Corte ha riscontrato che la programmazione del FEAD nei vari Stati membri è molto diversa per quanto riguarda la focalizzazione del sostegno. Metà degli Stati membri esaminati nel corso dell'audit avevano adottato un approccio a livello di programma caratterizzato da aiuti fortemente mirati alle peggiori forme di povertà, che dovrebbe consentire un uso più efficace del Fondo. L'altra metà ha optato, nei programmi operativi, per aiuti non specificamente mirati. Fornire aiuti mirati a un particolare gruppo vulnerabile è lasciato alla discrezionalità delle organizzazioni partner, con il rischio di disperdere i modesti finanziamenti disponibili (cfr. **paragrafi 28-36**).

60 Il nuovo elemento introdotto dal FEAD, per entrambi le tipologie di programmi, è un accento sull'inclusione sociale degli indigenti, che non era prevista dal precedente PEAD. Laddove queste misure sono state adeguatamente utilizzate, il livello di soddisfazione generale per il Fondo è risultato maggiore. Tuttavia, non è possibile monitorare il successo delle misure di inclusione sociale a causa della mancanza di dati quantitativi. Pertanto, il contributo del Fondo all'inclusione sociale degli indigenti non può essere misurato. Inoltre, pochi Stati membri verificano la complementarità tra misure del FEAD e quelle dell'FSE (cfr. **paragrafi 37-56**).

61 Per il prossimo Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, la Commissione ha proposto di fondere il FEAD in un nuovo FSE+. La Corte ha tenuto conto di questa proposta della Commissione nel formulare le seguenti raccomandazioni.

Raccomandazione 1 – Migliorare la focalizzazione degli aiuti

Al momento di approvare i programmi operativi nell'ambito del nuovo FSE+, la Commissione dovrebbe chiedere agli Stati membri di concentrare l'assistenza alimentare e materiale di base su coloro che ne hanno più bisogno. Dovrebbe quindi:

- a) descrivere precisamente la situazione della povertà a livello nazionale;
- b) definire la/le specifica/che popolazione/i su cui concentrare gli aiuti e i mezzi da utilizzare;
- c) stabilire la logica di intervento e indicare in particolare i risultati attesi, individuare i valori di riferimento (situazione di partenza) e stabilire obiettivi quantificati.

Termine: Entro la data di approvazione dei programmi FSE+

Raccomandazione 2 – Salvaguardare le misure per l'inclusione sociale dei destinatari dell'assistenza materiale di base

- a) Gli Stati membri che utilizzeranno l'FSE+ per lottare contro l'indigenza materiale fornendo assistenza alimentare e/o materiale di base agli indigenti dovrebbero:
 - i) includere nei propri PO misure di accompagnamento che integrino il sostegno alimentare e materiale di base o
 - ii) definire chiaramente nei propri PO quali misure di inclusione sociale del più ampio FSE+ saranno espressamente mirate ai destinatari del sostegno alimentare e/o materiale di base.
- b) La Commissione dovrebbe, al momento di approvare questi programmi, far sì che le raccomandazioni 2.a) i) e 2.a) ii) siano attuate in modo efficace.

Termine: Entro la data di approvazione dei programmi FSE+

Raccomandazione 3 – Migliorare la valutazione dell'inclusione sociale dei destinatari finali del FEAD

La Commissione e gli Stati membri dovrebbero elaborare una metodologia per valutare quanti destinatari finali dell'assistenza alimentare e materiale abbiano potuto

migliorare la propria situazione personale grazie al FEAD e ad altri regimi di inclusione sociale, negli Stati membri o attraverso l'FSE+.

Termine: Entro la fine di giugno 2023

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Iliana IVANOVA, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 27 febbraio 2019.

Per la Corte dei conti

Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Allegati

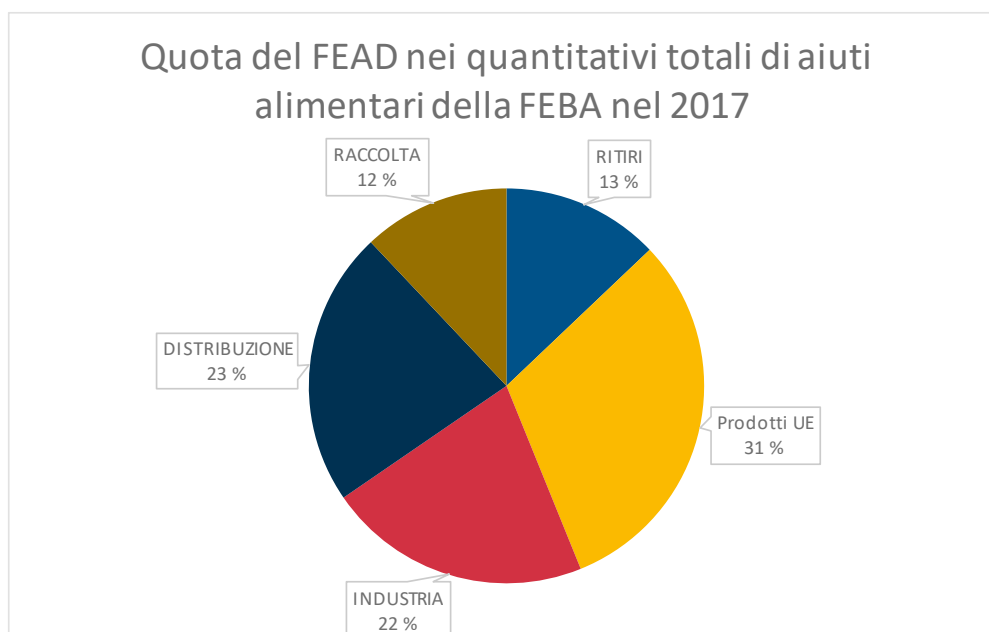
Allegato I — Risultati dell'indagine della Corte presso le autorità di gestione

Elenco delle domande dell'indagine della Corte presso le autorità di gestione con breve sintesi delle risposte fornite (<https://www.eca.europa.eu/Documents/Annex-I-FEAD.pdf>).

Allegato II — Dati ricevuti dalla Federazione europea delle banche alimentari

In 12 Stati membri, le banche alimentari della Federazione europea delle banche alimentari (FEBA) forniscono prodotti alimentari a organismi caritativi attraverso il FEAD. Le banche alimentari dipendono interamente dalle donazioni di prodotti alimentari (eccedenze alimentari provenienti direttamente dalla filiera alimentare, prodotti alimentari ottenuti grazie alle raccolte alimentari e prodotti ortofrutticoli ritirati dal mercato). Avere accesso al sostegno finanziario del FEAD consente loro di redistribuire i beni di cui hanno più bisogno e di godere della necessaria flessibilità, dato che non è possibile programmare le donazioni. Il FEAD offre finanziamenti per la fornitura di alimenti speciali (ad esempio, latte per neonati), in base ad analisi dei bisogni e in concertazione con le autorità di gestione. Stando ai dati ricevuti dalla FEBA, circa un terzo dei prodotti alimentari forniti dalle banche alimentari membri della FEBA è finanziato dal FEAD (in tonnellate).

Figura 1 – Quota di prodotti FEAD negli aiuti alimentari forniti dalle banche alimentari della FEBA



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati forniti dalla FEBA¹⁵.

¹⁵ . Ritiri: prodotti ortofrutticoli ritirati dal mercato, come parte della gestione delle crisi e redistribuiti gratuitamente a organizzazioni caritative e a fondazioni riconosciute, tra cui le banche alimentari, affinché siano utilizzate per attività di assistenza agli indigenti.

In alcuni Stati membri, l'importanza relativa del FEAD nei prodotti forniti dalle banche alimentari della FEBA raggiunge il 40 %.

Questa misura è conforme alle disposizioni dell'articolo 34, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1308/2013.

- . Prodotti UE: questa categoria si riferisce al Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD).
- . Industria: eccedenze alimentari, ossia prodotti alimentari che per varie ragioni non sono acquistati o consumati dai clienti o dalle persone per cui sono stati prodotti, trasformati, distribuiti, serviti o acquistati, che sono recuperati dal settore della produzione (industrie, società, produttori ecc.). Le banche alimentari ricevono queste eccedenze gratuitamente e, in cambio, le ridistribuiscono gratuitamente alle associazioni caritative che assistono le persone bisognose.
- . Distribuzione: eccedenze alimentari, ossia prodotti alimentari che per varie ragioni non sono acquistati o consumati dai clienti o dalle persone per cui sono stati prodotti, trasformati, distribuiti, serviti o acquistati, che sono recuperati dal settore della distribuzione (catene di negozi al dettaglio, centri di distribuzione, grossisti ecc.). Le banche alimentari ricevono queste eccedenze gratuitamente e, in cambio, le ridistribuiscono gratuitamente alle associazioni caritative che assistono le persone bisognose.
- . Raccolte alimentari: si tratta di attività per raccogliere prodotti alimentari direttamente dai cittadini. Alla fine di novembre o inizi di dicembre, alcuni membri della FEBA organizzano raccolte alimentari: alcuni volontari chiedono ai clienti dei supermercati di acquistare prodotti in più da donare alle banche alimentari.

Figura 2 – Scomposizione per paese del sostegno del FEAD negli aiuti alimentari della FEBA



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati forniti dalla FEBA.

Acronimi e abbreviazioni

CPA: consultazione pubblica aperta

DG AGRI: direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale

DG EMPL: direzione generale Occupazione, affari sociali e inclusione

EaSI: Programma dell'UE per l'occupazione e l'innovazione sociale

FEAD: Fondo di aiuti europei agli indigenti

FEBA: Federazione europea delle banche alimentari

FEG: Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione

Fondi SIE: Fondi strutturali e di investimento europei

FSE: Fondo sociale europeo

FSE+: Fondo sociale europeo Plus (Quadro finanziario pluriennale 2021-2027)

PEAD: Programma europeo di aiuti a favore delle persone indigenti

PO: Programma operativo

PROGRESS: Programma PROGRESS (2007-2013)

QFP: Quadro finanziario pluriennale

RVI: relazione di valutazione intermedia commissionata dalla Commissione

Glossario

Assistenza materiale: beni di consumo di base di valore limitato forniti alle persone indigenti per uso personale, ad esempio vestiario, calzature, prodotti per l'igiene, materiale scolastico e sacchi a pelo.

Attività di sostegno sociale agli indigenti: tutti i finanziamenti da parte di iniziative, organizzazioni e istituzioni pubbliche e private che forniscono aiuto o sostegno agli indigenti in un paese, che coprono donazioni materiali, donazioni finanziarie e l'equivalente finanziario di lavoro volontario.

Autorità di gestione: autorità pubblica nazionale, regionale o locale (o qualsiasi altro organismo pubblico o privato) incaricata da uno Stato membro della gestione di un programma operativo. I suoi compiti comprendono la selezione dei progetti da finanziare, il monitoraggio delle modalità di attuazione dei progetti e la comunicazione alla Commissione degli aspetti finanziari e dei risultati raggiunti. L'autorità di gestione è inoltre l'organismo che impone rettifiche finanziarie ai beneficiari a seguito di audit effettuati dalla Commissione, dalla Corte dei conti europea o da qualsiasi altra autorità dello Stato membro.

Beneficiario: organismo pubblico o privato responsabile dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione delle operazioni.

Destinatario finale: la persona indigente o che riceve il sostegno.

Fondo sociale europeo (FSE): fondo inteso a rafforzare la coesione economica e sociale all'interno dell'Unione europea migliorando le opportunità di impiego e di lavoro (soprattutto attraverso iniziative di formazione), nonché favorendo un elevato livello di occupazione e la creazione di nuovi e migliori posti di lavoro.

Indagine sui destinatari finali: indagine strutturata sui destinatari finali dei programmi operativi (PO di tipo I) riguardanti l'assistenza alimentare e/o materiale di base, che è uno degli strumenti utilizzati per valutare il Fondo di aiuti europei agli indigenti.

Misure di accompagnamento: attività svolte in aggiunta alla distribuzione di prodotti alimentari e/o alla fornitura di assistenza materiale di base al fine di alleviare l'esclusione sociale e/o di affrontare le emergenze sociali in modo più incisivo e sostenibile, ad esempio fornendo orientamenti su una dieta equilibrata e consigli in materia di gestione finanziaria.

Operazione: un progetto, un contratto o un'azione selezionati dall'autorità di gestione del programma operativo in questione o sotto la sua responsabilità, che contribuisce alla realizzazione degli obiettivi del programma operativo cui si riferisce.

Organizzazione partner: organismo pubblico e/o organizzazione senza scopo di lucro che distribuisce prodotti alimentari e/o fornisce assistenza materiale di base, ove applicabile, attuando altresì misure di accompagnamento, direttamente o attraverso altre organizzazioni partner, oppure che intraprende attività direttamente finalizzate all'inclusione sociale delle persone indigenti, e le cui operazioni sono state selezionate dall'autorità di gestione.

Persone indigenti: persone fisiche, singoli, famiglie e nuclei familiari o gruppi composti da tali persone, la cui necessità di assistenza è stata riconosciuta in base ai criteri oggettivi fissati dalle competenti autorità nazionali in consultazione con le parti interessate, evitando conflitti di interessi, o definiti dalle organizzazioni partner e approvati da dette autorità nazionali, che possono includere elementi tali da consentire di indirizzare il sostegno verso le persone indigenti in determinate aree geografiche.

Programma operativo di "tipo I": "programma operativo per la fornitura di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base", ossia programma operativo che sostiene la distribuzione di prodotti alimentari e/o la fornitura di assistenza materiale di base alle persone indigenti, associato se del caso a misure di accompagnamento e finalizzato ad alleviare l'esclusione sociale delle persone indigenti.

Programma operativo di "tipo II": "programma operativo per l'inclusione sociale delle persone indigenti", ossia programma operativo a sostegno delle attività che non rientrano nelle misure attive per il mercato del lavoro, che prevede assistenza non finanziaria e non materiale ed è finalizzato all'inclusione sociale delle persone indigenti.

Regolamento di base FEAD: regolamento (UE) n. 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti.

Rete FEAD: comunità aperta di persone che forniscono assistenza materiale agli indigenti in Europa. Include le autorità di gestione nazionali del FEAD, le organizzazioni che forniscono o che sono coinvolte in attività finanziate dal FEAD, le ONG a livello dell'UE e le istituzioni dell'UE. La Rete FEAD riunisce tutti i soggetti che collaborano alla riduzione delle peggiori forme di povertà nei paesi europei. È uno spazio in cui i membri possono scambiarsi buone pratiche e promuovere nuove idee, nonché discutere su come fornire assistenza non finanziaria agli indigenti in Europa.

Valutazione ex ante: giudizio basato su elementi probatori formulato al fine di migliorare la qualità e l'impostazione di ogni programma operativo, che va basato su dati pertinenti.

Valutazione intermedia: relazione sul FEAD commissionata dalla Commissione (affidata a Metis GmbH in cooperazione con la Fondazione Giacomo Brodolini e Panteia) destinata ad essere pubblicata dalla Commissione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

"IL FONDO DI AIUTI EUROPEI AGLI INDIGENTI (FEAD): UN SOSTEGNO PREZIOSO, MA NON È ANCORA NOTO QUANTO ABBIAMO CONTRIBUITO ALLA RIDUZIONE DELLA POVERTÀ"

SINTESI

III. Il FEAD fornisce prodotti alimentari e assistenza materiale di base estremamente necessari a molti indigenti ed è integrato da misure di accompagnamento che offrono orientamento e consulenza ai fini della loro inclusione sociale. L'assistenza alimentare costituisce quindi un primo passo importante per spezzare il circolo della povertà fornendo un soccorso materiale immediato agli indigenti. La Commissione ritiene che un'elevata percentuale degli aiuti forniti sotto forma di assistenza alimentare sia pienamente conforme agli obiettivi fissati per il FEAD.

IV. La Commissione è d'accordo con il principio di indirizzare gli aiuti ai più bisognosi, ma ritiene che i diversi approcci volti a individuare gli indigenti siano in linea con la sussidiarietà e che il FEAD integri i differenti contesti sociali nazionali. La Commissione osserva che l'individuazione delle persone indigenti si basa su una valutazione delle necessità effettuata secondo criteri obiettivi stabiliti dalle autorità nazionali e in consultazione con le parti interessate. Questo requisito è stato verificato in fase di approvazione dei programmi operativi. Si ritiene che gli Stati membri si trovino nella posizione migliore per fornire un'assistenza mirata tenendo conto delle esigenze locali e dovrebbero disporre della flessibilità necessaria per adeguare i gruppi destinatari alle nuove/mutevoli esigenze nel corso del periodo di programmazione.

V. Gli Stati membri valutano le misure di accompagnamento in termini qualitativi nelle relazioni annuali di attuazione. Un monitoraggio quantitativo non sarebbe appropriato e proporzionato.

Poiché è troppo presto per valutare i risultati e gli impatti del Fondo, essi saranno sottoposti a una valutazione ex post del FEAD in una fase successiva.

VI. Gli Stati membri hanno tenuto conto della complementarità in fase di progettazione, contestualmente alla presentazione dei programmi operativi, e durante l'attuazione. La complementarità del FEAD sia con i programmi nazionali che con i programmi dell'UE è stata valutata positivamente nella valutazione intermedia: il FEAD presenta complementarità importanti rivolgendosi a gruppi diversi o fornendo misure complementari, in particolare per quanto riguarda i gruppi destinatari a cui si rivolge e le misure di sostegno offerte. Nella maggior parte degli Stati membri il FEAD si concentra sugli indigenti e il FSE sulle persone i cui bisogni di base sono soddisfatti e che sono più vicine al mercato del lavoro.

VIII. Il FEAD ha raggiunto i gruppi destinatari maggiormente a rischio di povertà e ha fatto la differenza nelle loro vite. Il FEAD è coerente e complementare rispetto ai sistemi nazionali finalizzati alla riduzione della povertà, dal momento che ha ampliato il numero e il tipo di destinatari finali raggiunti. Il FEAD è in linea con la strategia Europa 2020 e con il pilastro europeo dei diritti sociali di recente adozione. Il Fondo integra altri fondi dell'UE, in particolare il Fondo sociale europeo, rivolgendosi a gruppi diversi o fornendo misure complementari.

i) La Commissione accetta questa raccomandazione e ritiene che tutte le condizioni per la sua attuazione siano garantite dalle proposte della Commissione per il FSE+ e per il regolamento recante disposizioni comuni, ad eccezione della definizione di obiettivi quantificati.

La definizione di obiettivi e parametri di riferimento per i PO di tipo I non è ritenuta significativa e proporzionata, in quanto gli Stati membri dovrebbero disporre della flessibilità necessaria per rivolgersi nel corso del tempo a diversi gruppi destinatari o integrare le politiche nazionali con strumenti differenti.

ii) La Commissione accetta in parte questa raccomandazione, poiché l'articolo 17, paragrafo 4, del regolamento FSE+ proposto specifica che la distribuzione dei prodotti alimentari e/o dell'assistenza materiale di base può essere integrata da misure di accompagnamento che mirano all'inclusione sociale delle persone indigenti. Sebbene tali misure di accompagnamento non siano un obbligo per gli Stati membri, la Commissione li incoraggia a sfruttare appieno le sinergie offerte nella proposta di regolamento FSE+ allo scopo di combinare diverse componenti del sostegno all'inclusione sociale per gli indigenti.

iii) La Commissione accetta questa raccomandazione. La Commissione osserva che sono stati istituiti per il FEAD sistemi di monitoraggio e valutazione proporzionati in linea con il requisito del rispetto della dignità delle persone indigenti e che tali sistemi verranno portati avanti nel FSE+.

OSSERVAZIONI

22. La dotazione del FEAD comprendeva intrinsecamente una verifica rispetto alle altre dotazioni dei fondi strutturali e rispecchia quindi una complementarità dei fondi.

26. È difficile individuare dati transnazionali comparabili a livello dell'UE, poiché in ogni Stato membro esistono diversi approcci e attori in relazione a tali politiche sociali, che non costituiscono necessariamente un settore distinto di attività economica. Ciò è inoltre in linea con la sussidiarietà.

35. La Commissione osserva che l'individuazione delle persone indigenti si basa su una valutazione delle necessità effettuata secondo criteri obiettivi stabiliti dalle autorità nazionali e in consultazione con le parti interessate. Questo requisito è stato verificato in fase di approvazione dei programmi operativi. La Commissione ritiene che negli Stati membri indicati dalla Corte dei conti l'assistenza sia correttamente indirizzata ai destinatari tenendo conto delle esigenze locali. Questo approccio è efficace e contribuisce a integrare le politiche sociali nazionali.

36. La Commissione ritiene che gli approcci degli Stati membri, inclusi quelli indicati dalla Corte dei conti, siano efficaci e adeguati al fine di adattare il sostegno del FEAD ai cambiamenti effettivi delle realtà sociali. Si veda anche la precedente risposta generale (paragrafo 35).

38. Gli Stati membri monitorano le misure di accompagnamento in termini qualitativi e riferiscono al riguardo nelle relazioni annuali di attuazione, anche negli Stati membri indicati dalla Corte dei conti.

42. La definizione di indicatori comuni per le misure di accompagnamento sarebbe inoltre contraria al principio di proporzionalità, che dovrebbe applicarsi al FEAD dato che le misure di accompagnamento sono limitate al 5 % del sostegno.

45. Un ulteriore miglioramento della sinergia è garantito disciplinando il FEAD e il FSE con un unico regolamento per il prossimo periodo attraverso vari obiettivi specifici.

46. Gli Stati membri hanno tenuto conto della complementarità in fase di progettazione e durante l'attuazione contestualmente alla presentazione dei programmi operativi.

La complementarità del FEAD sia con i programmi nazionali che con i programmi dell'UE è stata valutata positivamente nella valutazione intermedia: il FEAD presenta complementarità importanti

rivolgendosi a gruppi diversi o fornendo misure complementari, in particolare per quanto riguarda i gruppi destinatari a cui si rivolge e le misure di sostegno offerte. Nella maggior parte degli Stati membri il FEAD si concentra sugli indigenti e il FSE sulle persone i cui bisogni di base sono soddisfatti e che sono più vicine al mercato del lavoro.

Pochi destinatari finali del FEAD possono essere ritenuti pronti ad aderire alle misure del FSE tese all'integrazione nel mercato del lavoro; ciò risulta evidente anche nelle relazioni annuali di attuazione del FEAD e nella valutazione intermedia. Una quota significativa dei gruppi destinatari è costituita da minori (29 %) o da persone di età pari o superiore a 65 anni (9 %) senza alcun legame con l'integrazione nel mercato del lavoro. Inoltre, tra le persone senza fissa dimora e le persone con disabilità non è possibile prevedere percorsi immediati verso misure del mercato del lavoro.

Si veda anche la risposta della Commissione al paragrafo 55.

49. La Commissione ha effettivamente rafforzato la rendicontazione sulle misure di accompagnamento. Pur avendo un carattere qualitativo, la rendicontazione serve a elaborare ogni anno una relazione di sintesi inviata al Consiglio e al Parlamento europeo.

Si vedano anche le risposte della Commissione ai paragrafi 50 e 51.

50. Poiché il tipo e la copertura delle misure di accompagnamento sono così diversi, non vi è motivo di definire indicatori comuni. Si veda anche la risposta della Commissione al paragrafo 42.

L'impatto del FEAD sarà valutato tramite la valutazione ex post, una volta completati i programmi.

51. La rendicontazione sulle misure di accompagnamento nelle relazioni annuali di attuazione è stata effettivamente rafforzata. Esiste ora una sezione apposita per la rendicontazione sulle misure di accompagnamento da parte degli Stati membri. La Commissione dispone quindi di un quadro generale del tipo di attività, della portata e del finanziamento.

Le attività delle misure di accompagnamento restano alquanto diverse in termini di tipo di azioni e anche di intensità (si veda anche la risposta della Commissione al paragrafo 42).

L'indagine sui destinatari finali effettuata due volte nel periodo di programmazione dalle autorità di gestione (valutazione) fornisce informazioni importanti sul tipo di misure di accompagnamento nei vari Stati membri e sull'utilità della consulenza e dell'orientamento delle autorità di gestione.

53. La Commissione osserva che l'approccio di monitoraggio è in linea con il regolamento FEAD, che prevede indicatori specifici per programma per i PO di tipo II (ma non per i PO di tipo I).

I PO di tipo II riguardano per definizione operazioni di vario tipo rivolte a destinatari finali molto specifici.

56. I PO di tipo II riguardano operazioni molto diverse (si veda la risposta della Commissione al paragrafo 53) e non tutti si prestano a una funzione di "transizione", ad esempio quando si rivolgono ai minori o agli anziani.

Inoltre, il regolamento FEAD non impone agli Stati membri di raccogliere dati sui destinatari finali del FEAD in relazione alla transizione verso le misure del FSE. La misurazione sistematica del flusso dei destinatari del FEAD può non essere proporzionata.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

57. Il monitoraggio degli obiettivi riguardanti la povertà della strategia Europa 2020 è effettuato due volte durante l'attuazione del FEAD sotto il profilo qualitativo. Questo approccio di monitoraggio è stato scelto appositamente allo scopo di preservare la dignità dei destinatari finali. Il monitoraggio quantitativo relativo alla riduzione della povertà è già svolto nel semestre europeo.

L'impatto del FEAD sarà valutato tramite la valutazione ex post (a dicembre 2024), una volta completati i programmi.

59. La Commissione è d'accordo con il principio di indirizzare gli aiuti ai più bisognosi, ma ritiene che i diversi approcci volti a individuare gli indigenti siano in linea con la sussidiarietà e che il FEAD integri i differenti contesti sociali nazionali. La Commissione osserva che l'individuazione delle persone indigenti si basa su una valutazione delle necessità effettuata secondo criteri obiettivi stabiliti dalle autorità nazionali e in consultazione con le parti interessate. Questo requisito è stato verificato in fase di approvazione dei programmi operativi.

60. Le misure di accompagnamento nel quadro dei PO di tipo I sono monitorate nelle relazioni annuali di attuazione degli Stati membri in una sezione apposita. Inoltre l'indagine sui destinatari finali effettuata due volte nel periodo di programmazione dalle autorità di gestione (valutazione) fornisce informazioni importanti sul tipo di misure di accompagnamento nei vari Stati membri e sull'utilità della consulenza e dell'orientamento delle autorità di gestione. Il requisito dell'indagine è mantenuto nella proposta della Commissione relativa al FSE+ per il periodo successivo al 2020. Si veda anche la risposta della Commissione al paragrafo 42.

La complementarità del FEAD sia con i programmi nazionali che con i programmi dell'UE è valutata positivamente nella valutazione intermedia: il FEAD presenta complementarità importanti rivolgendosi a gruppi diversi o fornendo misure complementari, in particolare per quanto riguarda i gruppi destinatari a cui si rivolge e le misure di sostegno offerte. Nella maggior parte degli Stati membri il FEAD si concentra sugli indigenti e il FSE sulle persone i cui bisogni di base sono soddisfatti e che sono più vicine al mercato del lavoro.

Raccomandazione 1 – Migliorare la focalizzazione degli aiuti

a) La Commissione accetta la raccomandazione 1 a) e ritiene che tutte le condizioni per la sua attuazione siano garantite dalle proposte della Commissione per il FSE+ e per il regolamento recante disposizioni comuni.

Per il periodo di programmazione 2021-2027 la proposta della Commissione relativa al regolamento recante disposizioni comuni (che si applicherà a questo tipo di sostegno attualmente finanziato dal FEAD) prevede che ogni programma definisca le principali sfide, incluse quelle sociali. Ciò significa che questa informazione sarà maggiormente sviluppata nei programmi.

b) La Commissione accetta la raccomandazione 1 b) e ritiene che tutte le condizioni per la sua attuazione siano garantite dalle proposte della Commissione per il FSE+ e per il regolamento recante disposizioni comuni.

La definizione di "persone indigenti" nel FSE+, in particolare all'articolo 2, punto 13, specifica che la necessità di assistenza è riconosciuta in base a criteri oggettivi fissati dalle competenti autorità nazionali in consultazione con le parti interessate. Si tratta di una disposizione importante, poiché il FEAD integra le politiche sociali nazionali e l'approccio mirato dovrebbe essere in linea con la sussidiarietà.

Pertanto, gli approcci nazionali possono ancora variare tenendo conto delle esigenze locali, anche in base al tipo di assistenza.

c) La Commissione accoglie parzialmente la raccomandazione 1 c). La Commissione ritiene che le condizioni per la sua attuazione siano garantite dalle proposte della Commissione per il FSE+ e per il regolamento recante disposizioni comuni.

La necessità per gli Stati membri di fare riferimento alla logica d'intervento è implicita nella presentazione di un programma di finanziamento da parte del Fondo per conformarsi al FSE+ sul contenuto della priorità. La necessità per gli Stati membri di indicare i valori di riferimento è già disciplinata dal FSE+.

La Commissione si oppone a fissare obiettivi quantificati nei programmi in quanto:

la fissazione di obiettivi e parametri di riferimento per i PO di tipo I non è ritenuta significativa. In un periodo di 7 anni le situazioni/le esigenze nazionali cambiano; gli Stati membri dovrebbero disporre della flessibilità necessaria per rivolgersi nel corso del tempo a diversi gruppi destinatari o per integrare le politiche nazionali con strumenti differenti.

Inoltre può anche non essere proporzionata alla luce degli sforzi necessari da parte dei beneficiari che lavorano con volontari e per rispettare la dignità dei destinatari finali.

Raccomandazione 2 – Salvaguardare le misure per l'inclusione sociale dei destinatari dell'assistenza materiale di base

La Commissione osserva che la raccomandazione 2 a) è indirizzata agli Stati membri.

La Commissione accetta in parte la raccomandazione 2 b), poiché l'articolo 17, paragrafo 4, del regolamento FSE+ proposto specifica che la distribuzione dei prodotti alimentari e/o dell'assistenza materiale di base può essere integrata da misure di accompagnamento che mirano all'inclusione sociale delle persone indigenti. Sebbene tali misure di accompagnamento non siano un obbligo per gli Stati membri, la Commissione li incoraggia a sfruttare appieno le sinergie offerte nella proposta di regolamento FSE+ allo scopo di combinare diverse componenti del sostegno all'inclusione sociale per gli indigenti.

Raccomandazione 3 – Migliorare la valutazione dell'inclusione sociale dei destinatari finali del FEAD

La Commissione accetta la parte della raccomandazione 3 che la riguarda.

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit II – presieduta da Iliana Ivanova, Membro della Corte – specializzata nei settori di spesa riguardanti gli investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione. L'audit è stato diretto da George Pufan, Membro della Corte, coadiuvato da: Patrick Weldon, capo di Gabinetto e Mircea Radulescu, attaché; Emmanuel Rauch, primo manager; Naiara Zabala Eguiraun, Dana Moraru e Carmen Gruber, auditor.



Da sinistra a destra: Mircea Radulescu, George Pufan, Carmen Gruber, Patrick Weldon, Emmanuel Rauch

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	30.5.2018
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	8.1.2019
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	27.2.2019
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	15.3.2019

Nonostante il diffuso benessere nell'Unione europea, quasi un abitante su quattro è ancora a rischio di povertà o di esclusione sociale. La lotta contro la povertà e l'esclusione sociale è al centro della strategia dell'UE "Europa 2020". La Commissione destina 3,8 miliardi di euro a tale scopo attraverso il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) per il periodo 2014-2020. Il Fondo mira a limitare le forme di povertà estrema aventi il maggiore impatto in termini di esclusione sociale, tra cui la mancanza di una fissa dimora, la povertà infantile e la deprivazione alimentare. La Corte ha esaminato se il FEAD, come attualmente concepito, costituisca uno strumento efficace per raggiungere tale finalità. La Corte ha riscontrato che il FEAD è ben integrato nel quadro della politica sociale. In aggiunta, contribuisce alle strategie attuate dagli Stati membri per ridurre la povertà. Include inoltre misure innovative di inclusione sociale. Tuttavia, la Corte ha osservato che il Fondo resta sostanzialmente un regime di sostegno alimentare e non sempre è mirato a contrastare le forme più estreme di povertà negli Stati membri. Infine, la Corte non ha potuto stabilire l'entità del contributo del Fondo alla riduzione della povertà a causa dell'incompletezza del dispositivo di monitoraggio.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Unione europea, 2019.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.