COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 20.2.2024
COM(2024) 69 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Sintesi delle relazioni di attuazione annuali per i programmi operativi cofinanziati dal Fondo di aiuti europei agli indigenti nel 2021

Sintesi delle relazioni di attuazione annuali per i programmi operativi cofinanziati dal Fondo di aiuti europei agli indigenti nel 2021

Il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) contribuisce ad alleviare le forme più gravi di povertà nell'UE quali la deprivazione alimentare, la povertà infantile e la mancanza di fissa dimora.

Nel 2021 la situazione sociale è stata caratterizzata da un aumento dei tassi di povertà e di esclusione sociale riconducibile in parte alla pandemia di COVID-19. Oltre 94 milioni di persone in tutta l'UE (il 21,9 % della popolazione totale) erano a rischio di povertà o di esclusione sociale nel 2020.

È in questa cornice che gli Stati membri hanno fatto ricorso alle risorse disponibili nell'ambito dei programmi operativi (PO) del FEAD, per fornire prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base (23 paesi con un PO I) e per promuovere l'inclusione sociale (Germania, Paesi Bassi, Danimarca e Svezia con un PO II), integrando in questo modo l'azione nazionale volta a combattere la deprivazione materiale, la povertà e l'esclusione sociale.

Nel 2021 l'importo disponibile a titolo del FEAD per il periodo di programmazione 2014-2020 (comprensivo di una dotazione di REACT-EU) era pari a **4,6 miliardi di EUR** (a prezzi correnti), per un valore totale del Fondo di circa 5 miliardi di EUR (comprese le dotazioni nazionali).

Nel 2021 il tasso medio di esecuzione a livello dell'UE è stato pari al 63 %. I valori più alti si sono registrati in Bulgaria (91 %), in Spagna (86 %) e nei Paesi Bassi (86 %). Molto consistente è stato l'incremento dei tassi di esecuzione di Cipro, Ungheria e Romania rispetto al 2020.

Nel 2021 più di 15 milioni di persone hanno ricevuto assistenza alimentare attraverso il FEAD (in leggero aumento rispetto ai 14,9 milioni del 2020) e 2,1 milioni di persone hanno beneficiato di assistenza materiale di base. Circa 18 000 sono le persone che hanno ricevuto sostegno finalizzato all'inclusione sociale nei quattro paesi che hanno attuato programmi FEAD del secondo tipo (PO II). Il sostegno del FEAD è stato distribuito equamente tra uomini e donne (50 %/50 %). Per quanto riguarda le fasce di età, il 26 % del sostegno del FEAD è andato ai bambini e l'11 % agli anziani.

Nel 2021 la distribuzione di aiuti alimentari e di assistenza materiale di base ha continuato ad essere fortemente condizionata dalla COVID-19. La domanda di sostegno è aumentata ed è stato necessario includere ulteriori gruppi di persone vulnerabili. Sono intervenuti cambiamenti nelle modalità di distribuzione degli aiuti e nel tipo di aiuto fornito (in Romania, ad esempio, sono stati introdotti i buoni). Le organizzazioni beneficiarie locali hanno individuato soluzioni per far fronte alle restrizioni in vigore e sono riuscite a proseguire nella loro opera assistendo un numero di destinatari simile a quello del 2020. La distribuzione di prodotti alimentari o di assistenza materiale si è trovata di fronte a sfide logistiche. Alla fine è stata tuttavia trovata una soluzione per permettere di rispondere alla continua domanda di sostegno e mantenere livelli di distribuzione simili a quelli dell'anno precedente della pandemia.

Per quanto riguarda l'**assistenza alimentare**, i numeri più alti in termini assoluti di persone che hanno ricevuto aiuti alimentari si sono registrati in Spagna, Francia, Italia, Polonia e Romania. Il dato è in linea con il cospicuo bilancio a disposizione di questi paesi e con le risorse aggiuntive provenienti da REACT-EU. Nel 2021 sono state distribuite quasi 450 000

tonnellate di prodotti alimentari. Si è trattato di generi alimentari di base, come prodotti lattiero-caseari, pasta, riso, frutta e verdura, olio e carne, distribuiti in pacchi o sotto forma di pasti.

Nei paesi che hanno fornito **assistenza materiale di base** attraverso il FEAD, hanno beneficiato di questo aiuto oltre 2 milioni di persone, di cui più della metà in Romania, dove gli interessati hanno ricevuto pacchi di prodotti per l'igiene e materiale scolastico. I bambini sono stati i principali destinatari dell'assistenza materiale a Cipro, in Ungheria, Irlanda e Austria.

Gli Stati membri che hanno realizzato programmi per la fornitura di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base (PO I) hanno messo in atto anche **misure di accompagnamento**. La maggior parte di essi ha continuato ad attuare una combinazione di misure di accompagnamento, tra cui: consigli sulla preparazione e sulla conservazione degli alimenti, informazioni per promuovere un'alimentazione sana, laboratori di cucina, indirizzamento ai servizi pertinenti, seminari per migliorare l'integrazione nell'istruzione o nel mercato del lavoro, consulenza sulla gestione domestica e accesso all'assistenza all'infanzia.

I quattro paesi che hanno attuato programmi di inclusione sociale a titolo del FEAD (PO II) sono Germania, Paesi Bassi, Danimarca e Svezia. I programmi erano imperniati su **misure di inclusione sociale** per gruppi destinatari specifici: donne anziane, migranti, minoranze e persone senza fissa dimora. In totale, le persone assistite da questi programmi nel 2021 sono state 18 000.

Nel 2021 il FEAD ha continuato ad essere fortemente condizionato dagli effetti della COVID-19. Gli Stati membri hanno dovuto riconsiderare le priorità del FEAD, i gruppi destinatari, le operazioni e i tipi di sostegno, assicurando al contempo il mantenimento del sostegno ai gruppi vulnerabili. Le risorse aggiuntive messe a disposizione attraverso REACT-EU hanno assicurato un ulteriore sostegno alle iniziative volte ad affrontare l'aumento dei livelli di precarietà in tutta l'UE. Ciò ha permesso ai programmi FEAD esistenti di distribuire più aiuti alimentari e più assistenza materiale di base ai gruppi destinatari, fornendo un sostegno determinante alle persone già in situazione precaria. Pertanto il FEAD ha dimostrato di essere uno strumento importante per sostenere l'ambizione del piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali di ridurre il numero di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale. È stato anche un modo flessibile per spendere il bilancio aggiuntivo messo a disposizione da REACT-EU.

Gli ultimi due anni di attuazione del FEAD presenteranno ulteriori sfide. Vi saranno maggiori pressioni per completare i progetti e dichiarare la spesa residua, aiutare gli ucraini in fuga dall'aggressione militare russa e alleviare la crisi del costo della vita, con conseguente possibile aumento della domanda di assistenza materiale nell'UE.

Sintesi delle relazioni di attuazione annuali per i programmi operativi cofinanziati dal Fondo di aiuti europei agli indigenti nel 2021

1. INTRODUZIONE

Il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD)[1] **contribuisce ad alleviare le forme più gravi di povertà nell'UE quali la deprivazione alimentare, la povertà infantile e la mancanza di fissa dimora.** Il FEAD ha messo a disposizione un importo complessivo di 4,6 miliardi di EUR (a prezzi correnti) per il periodo 2014-2020 (compresa una dotazione di REACT-EU), per un valore totale del Fondo di circa 5 miliardi di EUR (comprese le dotazioni nazionali).

Gli Stati membri possono impiegare il Fondo in due modi. Possono utilizzare:

- il programma operativo per la fornitura di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base (PO I); e/o
- il programma operativo per la promozione dell'inclusione sociale (PO II).

La fornitura di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base deve essere integrata da misure di accompagnamento che possono comprendere attività educative per promuovere un'alimentazione sana, consigli sulla preparazione e sulla conservazione degli alimenti, misure che facilitano l'accesso all'assistenza sanitaria, sostegno psicologico e terapeutico, programmi di formazione, consulenza sulla gestione del bilancio familiare, attività sociali e ricreative e prestazione di servizi legali.

In conformità della base giuridica del FEAD[2]**, la presente sintesi si basa sulle relazioni di attuazione annuali per il 2021** che la Commissione ha ricevuto da ciascuno Stato membro.

La pandemia di COVID-19 ha reso ancora più impegnative le già difficili sfide affrontate per combattere le forme più gravi di deprivazione (materiale). Il FEAD è stato istituito per contribuire a rispondere alle forme più gravi di povertà nell'UE attraverso la fornitura di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base (PO I) o di un sostegno finalizzato all'inclusione sociale (PO II). Le relazioni di attuazione annuali per il 2021 danno risalto alla risposta messa in campo per affrontare l'impatto della pandemia di COVID-19 sulle persone indigenti e ad alleviare le forme più gravi di povertà ed esclusione sociale. Grazie alle flessibilità aggiuntive conferite ai programmi FEAD nell'ambito dell'azione di coesione a favore dei rifugiati in Europa (CARE), i finanziamenti del FEAD sono stati fondamentali anche per fornire agli ucraini in fuga dall'aggressione militare russa gli aiuti alimentari e l'assistenza materiale di base quanto mai necessari.

---

[1] Regolamento (UE) n. 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti (GU L 72 del 12.3.2014, pag. 1). Il regolamento è stato modificato nell'agosto del 2018 mediante una revisione del regolamento finanziario (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1537946431022&uri=CELEX:02014R0223-20180802). Il regolamento (UE) 2020/559 modifica il regolamento (UE) n. 223/2014 per consentire agli Stati membri di rispondere all'epidemia di COVID-19 e introduce misure per garantire che le persone indigenti possano continuare a ricevere assistenza dal FEAD in un ambiente sicuro. Il regolamento modificativo (UE) 2021/177 consente agli Stati membri di ricorrere a fondi aggiuntivi messi a disposizione per la ripresa post-COVID-19 nell'ambito dell'iniziativa REACT-EU nel 2021 e nel 2022.

[2] Articolo 13, paragrafo 9, del regolamento (UE) n. 223/2014. Il regolamento delegato (UE) n. 1255/2014 della Commissione, del 17 luglio 2014, stabilisce il contenuto delle relazioni di attuazione annuali e finali, compreso l'elenco degli indicatori comuni.

Il FEAD integra l'azione nazionale volta a combattere la deprivazione materiale, la povertà e l'esclusione sociale. La sua focalizzazione sugli aiuti alimentari, sull'assistenza materiale di base e sull'inclusione sociale permette di affrontare sfide come la deprivazione alimentare, la povertà infantile e la mancanza di fissa dimora. Questa attività è in linea con la strategia Europa 2020 nonché con il piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali e il suo nuovo ambizioso obiettivo per il 2030. Il regolamento stabilisce che gli aiuti alimentari e/o l'assistenza materiale di base devono essere integrati da misure di accompagnamento. Si tratta di attività che promuovono l'inclusione sociale e affrontano le emergenze sociali in modo cosciente e sostenibile.

La situazione sociale in cui ha operato il FEAD nel 2021 è stata caratterizzata da ulteriori sfide in termini di povertà ed esclusione sociale, in parte riconducibili alla pandemia di COVID-19. Le persone a rischio di povertà o di esclusione sociale nell'UE nel 2020 erano oltre 94 milioni[3], pari al 21,9 % della popolazione totale. Le cifre nascondono sostanziali differenze tra gli Stati membri, che vanno dalle percentuali dell'11,9 %, del 14,8 % e del 15,9 % rispettivamente di Cechia, Slovacchia e Danimarca, a quelle del 32,1 %, del 30,4 % e del 28,8 % rispettivamente di Bulgaria, Romania e Grecia. L'aumento del 2020 è direttamente riconducibile alle sfide socioeconomiche derivanti dalle misure sanitarie adottate in risposta alla COVID-19. Nel 2021 la pandemia ha probabilmente generato anche un ulteriore impatto negativo sulla situazione finanziaria delle famiglie, contribuendo all'aumento della povertà e della disparità di reddito nel breve termine.

Nonostante i miglioramenti realizzati tra il 2012 e il 2019, l'obiettivo della strategia Europa 2020 di ridurre di 20 milioni il numero di persone a rischio di povertà rispetto al 2008 è rimasto fuori portata per tutto l'ultimo decennio. Il piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali fissa un nuovo obiettivo per il 2030: ridurre il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale di altri 15 milioni entro il 2030, portandolo a circa 76 milioni rispetto ai 91 del 2019[4]. Visti i particolari effetti che la povertà e l'esclusione sociale hanno sui bambini e sugli adolescenti, il piano d'azione stabilisce anche l'ambizione specifica supplementare di ridurre di 5 milioni entro il 2030 il numero di bambini e adolescenti (di età inferiore o pari a 17 anni) a rischio di povertà o di esclusione sociale.

1.1 Sviluppi futuri

Nel quadro dell'attuale bilancio a lungo termine dell'UE (noto anche come quadro finanziario pluriennale) per il periodo 2021-2027, il FEAD è integrato nel Fondo sociale europeo Plus (FSE+) per semplificare i finanziamenti e migliorare le sinergie tra i fondi.

Al fine di aumentare il sostegno finalizzato all'inclusione sociale, il regolamento FSE+[5] prevede che almeno il 25 % della componente dell'FSE+ in regime di gestione concorrente sia assegnato a obiettivi di inclusione sociale (rispetto al 20 % del Fondo sociale europeo (FSE) 2014-2020) e fissa un'ulteriore assegnazione minima del 3 % per Stato membro per contrastare la deprivazione materiale, attuale obiettivo principe del FEAD. Gli Stati membri hanno previsto 5 miliardi di EUR di risorse dell'FSE+ (4,5 miliardi di EUR di contributo UE)

[3] Questi valori si riferiscono all'UE-27 per tutti gli anni e sono consultabili sul sito web di Eurostat (ILC_PEP S01). I dati mancanti per la Croazia riguardo al 2008 e al 2009 sono stati estrapolati sulla base del valore riferito per il 2010.

[4] Commissione europea (2021), *Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – The European Pillar of Social Rights Action Plan* (SWD(2021) 46 final).

[5] Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (UE) n. 1296/2013.

per sostenere le persone indigenti, una cifra che va oltre il requisito giuridico del 3 % in quanto corrisponde al 4 % dell'assegnazione totale dell'FSE+ in regime di gestione concorrente.

Il sostegno per contrastare la deprivazione materiale è soggetto a norme specifiche al fine di mantenerne la massima semplicità possibile. Pur facendo parte dell'FSE+, la gestione delle operazioni incluse nelle priorità o nei programmi per la fornitura di assistenza materiale (con requisiti semplificati in termini di gestione e sorveglianza) è improntata a una maggiore semplicità al fine di evitare oneri amministrativi alle organizzazioni coinvolte.

1.2 Coordinamento del FEAD a livello di UE

Come negli anni precedenti, il gruppo di esperti del FEAD è rimasto il forum principale per lo scambio di informazioni tra le autorità di gestione riguardo all'attuazione del Fondo. Il gruppo di esperti si è riunito due volte nel 2021 (insieme al gruppo di lavoro tecnico dell'FSE) per discutere l'attuazione dei programmi FEAD. Tra gli aspetti più importanti discussi figurano le misure di accompagnamento, gli audit, il coordinamento con altri fondi dell'UE, le opzioni semplificate in materia di costi e i buoni elettronici, nonché le modifiche di REACT-EU.

Per rafforzare le relazioni con le parti interessate, nel 2020 e 2021 le attività di apprendimento reciproco per la comunità FEAD hanno sostituito le riunioni della rete FEAD che si erano tenute in precedenza. Durante tale periodo si sono svolti tre seminari tematici online, tre scambi tra pari e due conferenze, in cui sono state discusse le sfide di attuazione e le opportunità offerte dall'FSE+.

In particolare, durante i seminari e gli scambi tra pari si è discusso:

- delle caratteristiche dei nuovi destinatari finali delle misure finanziate dal FEAD e delle nuove pratiche attuate durante la pandemia di COVID-19;
- dei possibili approcci integrati per sostenere l'inclusione sociale dei destinatari finali;
- di monitoraggio e assistenza;
- di misure di accompagnamento per l'inclusione sociale durante e dopo la pandemia;
- dell'attuazione dei sistemi di buoni (elettronici); e
- del coinvolgimento e del ruolo delle parti interessate e dei destinatari finali.

2. PROGRESSI NELL'ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI OPERATIVI[6]

2.1. Esecuzione finanziaria

La spesa pubblica ammissibile totale impegnata per il sostegno del FEAD si è attestata nel 2021 a 694 milioni di EUR. Alla fine del 2021 il bilancio complessivo disponibile per gli investimenti del FEAD ammontava a 5,0 miliardi di EUR. Questo bilancio complessivo comprende un aumento di 0,5 miliardi di EUR legato al pacchetto REACT-UE istituito in risposta all'epidemia di COVID-19. Sono inclusi sia i fondi assegnati dall'UE che

[6] I dati rappresentano la situazione dell'attuazione dei PO 2014-2020 fino al 31 dicembre 2021, come riportata entro il 12 novembre 2022 nelle relazioni di attuazione annuali. Tutte le relazioni e i dati sono raccolti nel sistema per la gestione dei fondi nell'Unione europea – SFC2014 (https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/fund/fead). Il sistema SFC2014 è disciplinato dal regolamento di esecuzione (UE) n. 463/2014 della Commissione, del 5 maggio 2014.

il cofinanziamento nazionale per l'attuazione. Alla fine del 2021 non tutte le modifiche di REACT-EU erano state approvate. Sulla base di un riesame delle modifiche dei programmi ancora in corso alla fine del 2021 è stato previsto per il 2022 un ulteriore aumento del bilancio complessivo.

Rispetto al suddetto importo di 5,0 miliardi di EUR, la spesa totale approvata si è attestata alla fine del 2021 a 4,68 miliardi di EUR (il 94 % del bilancio complessivo)[7]**.** Nel 2021 gli importi annuali dichiarati delle spese sostenute dai beneficiari e pagate per l'attuazione delle operazioni sono aumentati sensibilmente rispetto agli anni precedenti (768,3 milioni di EUR), raggiungendo a fine 2021 un totale di 3 614,5 milioni di EUR (ovvero il 65 % del bilancio complessivo). **Anche per quanto riguarda le spese dichiarate si osserva un'accelerazione rispetto agli anni precedenti. L'importo annuale delle spese dichiarate è stato di 703,9 milioni di EUR, per un totale di 3 115,3 milioni di EUR (pari al 63 % del bilancio complessivo).**

Se si includono nei bilanci del FEAD per il 2021 le integrazioni di REACT-EU, **nessun programma FEAD aveva conseguito la piena esecuzione dei bilanci disponibili entro la fine del 2021**; **il tasso medio di esecuzione a livello dell'UE si è attestato al 63 %.** I tassi di esecuzione sono determinati sulla base della quota del bilancio totale assegnato attualmente dichiarata alla Commissione. Al momento la Bulgaria (91 %), la Spagna (86 %), i Paesi Bassi (86 %), la Finlandia (83 %), la Polonia (82 %), l'Irlanda (80 %), l'Austria (78 %), la Lettonia (77 %), Cipro (73 %) e l'Ungheria (72 %) stanno avanzando relativamente bene. Sulla base dell'esecuzione attuale, si prevede che dichiareranno la spesa dell'intero bilancio loro destinato entro la fine del 2023.

L'avanzamento più cospicuo in termini di esecuzione del bilancio si osserva in Romania (con un incremento di 26 punti percentuali (pp) rispetto alla fine del 2020), in Ungheria (25 pp), a Cipro (21 pp) e nei Paesi Bassi (20 pp). Ulteriori azioni saranno necessarie per accelerare l'esecuzione ed evitare il disimpegno dei bilanci FEAD alla fine del 2023, specialmente in Italia (tasso di esecuzione attuale del 40 %), Croazia (46 %), Lituania (64 %) e Slovenia (56 %).

Il FEAD si è dimostrato flessibile e reattivo alle esigenze emergenti, come quelle nate dalla crisi COVID-19. Il regolamento relativo al FEAD è stato modificato nell'aprile 2020[8] nell'ambito dell'Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus Plus (CRII+). Le modifiche hanno reso possibile l'utilizzo di modalità di erogazione indirette, ad esempio buoni o carte (per ridurre il rischio di infezione) e l'acquisto di dispositivi di protezione individuale per le organizzazioni che forniscono sostegno nell'ambito del FEAD. Le modifiche hanno inoltre permesso agli Stati membri di avvalersi di un tasso di cofinanziamento del 100 % per un esercizio contabile. Alla fine del 2021 erano stati modificati 12 programmi FEAD: 8 di questi per poter beneficiare del tasso di cofinanziamento del 100 % e 4 per introdurre misure di emergenza per rispondere alla pandemia.

Un'ulteriore modifica del regolamento relativo al FEAD è stata adottata nel febbraio 2021 come parte del piano di ripresa della Commissione nell'ambito di REACT-EU[9]**.** Tale modifica consente agli Stati membri di assegnare finanziamenti supplementari ai

[7] Per "spesa approvata" si intende ciò che le relazioni di attuazione annuali chiamano "Importo totale della spesa pubblica ammissibile approvata nei documenti che definiscono le condizioni per il sostegno degli interventi" (indicatore comune di input 1 di cui all'allegato del regolamento delegato (UE) n. 1255/2014 della Commissione (GU L 337 del 25.11.2014, pag. 46).

[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32020R0559.

[9] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32021R0177.

programmi dell'FSE, del FEAD e del Fondo europeo di sviluppo regionale. Queste risorse aggiuntive possono fornire un'integrazione al sostegno esistente, come gli aiuti alimentari e/o l'assistenza materiale di base e i progetti di inclusione sociale. Le risorse aggiuntive dovrebbero essere in linea con le esigenze specifiche di ogni Stato membro e prendere in considerazione l'aumento del numero di persone indigenti in seguito all'insorgere della pandemia di COVID-19. Sono stati modificati 13 PO (Belgio, Bulgaria, Estonia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Austria, Romania, Slovenia e Slovacchia), con un'integrazione complessiva proveniente dalla rata 2021 di REACT-EU di 506 milioni di EUR.

Il 6 aprile 2022 il regolamento relativo al FEAD ha subito un'ulteriore modifica[10] **per quanto riguarda l'azione di coesione a favore dei rifugiati in Europa (CARE).** CARE conferisce agli Stati membri e alle regioni una maggiore flessibilità così da poter utilizzare il FEAD per fornire un sostegno di emergenza alle persone in fuga dall'Ucraina a seguito dell'invasione su larga scala da parte della Russia. Nello specifico, il regolamento consente agli Stati membri di modificare alcune parti dei programmi nazionali per affrontare la crisi, ove necessario, e di comunicarlo semplicemente alla Commissione, anziché chiederne l'approvazione. Esso prevede inoltre una data di inizio dell'ammissibilità anticipata per tali azioni: il 24 febbraio 2022. Estende altresì la possibilità di cofinanziamento al 100 % da parte dell'UE all'esercizio contabile che inizia il 1º luglio 2021 e si conclude il 30 giugno 2022. Il 12 aprile 2022 è stato adottato un regolamento[11] per integrare CARE. La modifica fornisce liquidità e accelera l'accesso ai fondi per i beneficiari, aggiungendo ulteriori 3,5 miliardi di EUR di pagamenti a titolo di prefinanziamento alla rata 2021 di REACT-EU per i programmi FEAD e della politica di coesione.

2.2 Attuazione sul campo

Assistenza del FEAD e profilo dei destinatari finali

Nel 2021, 15,0 milioni di persone hanno ricevuto assistenza alimentare attraverso il FEAD e altri 2,1 milioni di persone hanno beneficiato di assistenza materiale di base. Poco meno di 18 000 persone hanno ricevuto sostegno finalizzato all'inclusione sociale. Di questi 17,1 milioni di persone assistite in totale, il 50 % era costituito da donne, il 26 % da bambini e l'11 % da persone di età superiore a 65 anni. I migranti, le persone di origine straniera o appartenenti a minoranze hanno rappresentato il 18 %, le persone con disabilità il 6 % e le persone senza fissa dimora il 5 %.

Nel 2021 il FEAD è riuscito a fornire assistenza in 27 Stati membri, compiendo buoni progressi nel raggiungimento dei suoi obiettivi. La maggior parte degli Stati membri (23 su 27) ha distribuito prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base e ha attuato misure di accompagnamento (tabella 1, PO I). Quattro Stati membri hanno continuato ad attuare programmi di inclusione sociale (tabella 1, PO II).

Table 1. Tipo di assistenza – FEAD

Program	Tipo di	Stato membro (SM)

[10] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/HIS/?uri=uriserv:OJ.L_.2022.109.01.0001.01.ITA.

[11] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/HIS/?uri=uriserv:OJ.L_.2022.115.01.0038.01.ITA.

ma operativo	assistenza	
PO I	Aiuti alimentari	**10 SM**: BE, BG, EE, ES, FI, FR, MT, PL, PT, SI
	Assistenza materiale di base	**1 SM**: AT
	Entrambi	**12 SM**: CY*, CZ, EL, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, RO SK^
PO II	Inclusione sociale	**4 SM**: DE, DK, NL, SE

* Cipro ha completato il suo progetto di distribuzione di prodotti alimentari nel 2019 e da allora il paese si è concentrato unicamente sull'assistenza materiale di base.
^ La Slovacchia ha fornito assistenza materiale di base tra il 2016 e il 2020 e da allora ha riferito solo in merito agli aiuti alimentari.

Fonte: relazioni di attuazione annuali per il 2021.

Nel 2021 i bambini hanno costituito circa il 26 % delle persone che hanno ricevuto aiuti alimentari, assistenza materiale di base o assistenza a favore dell'inclusione sociale. Tale percentuale è leggermente diminuita rispetto al 2020, quando era pari al 28 %. In vari Stati membri i bambini hanno rappresentato una quota consistente delle persone che hanno ricevuto aiuti alimentari, in particolare in Belgio, Croazia, Ungheria, Francia e a Malta. Inoltre Cipro, Ungheria, Irlanda e Austria hanno distribuito assistenza materiale esclusivamente ai bambini (che quindi rappresentano in questi paesi i destinatari dell'intera assistenza materiale di base).

Circa il 18 % dei destinatari finali era costituito da migranti, persone di origine straniera o appartenenti a minoranze (comprese le comunità emarginate quali i Rom). Tuttavia tale percentuale può essere sottostimata poiché, per motivi di protezione dei dati, le informazioni sui migranti che ricevono sostegno non sempre sono comunicate (Grecia, Francia e Slovacchia). I migranti in generale sono il gruppo più numeroso, seguito dai rifugiati e dai richiedenti asilo.

Secondo le stime il 5 % dei destinatari finali del sostegno del FEAD era costituito da persone senza fissa dimora, percentuale che è rimasta sostanzialmente stabile. Tuttavia, poiché le persone senza fissa dimora non sono registrate e spesso sono restie a fornire informazioni personali, è particolarmente difficile stimarne il numero. In Irlanda, Cechia e Francia oltre il 10 % dei destinatari finali che hanno ricevuto assistenza alimentare era senza fissa dimora. In Italia la percentuale di persone senza fissa dimora che hanno ricevuto assistenza alimentare è stata relativamente bassa (3,7 %), ma queste hanno costituito il gruppo più numeroso che ha ricevuto assistenza materiale di base (94 % di tutti i destinatari finali). Anche in Cechia le persone senza fissa dimora hanno costituito una percentuale relativamente alta di destinatari finali che hanno ricevuto assistenza materiale di base (21 %).

Circa il 6 % dei destinatari finali era costituito da persone con disabilità. La quota maggiore di persone con disabilità che hanno ricevuto assistenza alimentare si è registrata in Bulgaria e Ungheria (31 % in entrambi i paesi). La quota di persone con disabilità che hanno ricevuto assistenza materiale è stata relativamente alta in Romania, Lettonia e Lituania (rispettivamente 19 %, 17 % e 12 %).

Attuazione del FEAD nel contesto della pandemia di COVID-19

Nel 2021 la fornitura di aiuti alimentari e assistenza materiale di base ha continuato ad essere fortemente condizionata dalle restrizioni legate alla COVID-19 e da una maggiore domanda di aiuto. Come nel 2020, anche nel 2021 sono stati introdotti cambiamenti per affrontare tale situazione. Tra gli esempi citati nei vari programmi nel 2021 figurano cambiamenti relativi alle tipologie e al numero di destinatari finali, alle modalità di fornitura del sostegno e al tipo di sostegno.

Diversi programmi hanno segnalato di aver incluso tra i destinatari ulteriori individui e famiglie socialmente vulnerabili che non erano stati assistiti prima della COVID-19, per aiutarli a far fronte alle difficoltà generate dalla pandemia. Nelle sezioni specifiche di questo capitolo è fornito un approfondimento in merito. Nel presente capitolo è trattata inoltre la selezione di nuovi gruppi operata nel 2020 (mentre parallelamente proseguiva il sostegno esistente), che ha riguardato gli aiuti alimentari e, in modo particolare, l'assistenza materiale di base. L'aumento del sostegno registrato durante la pandemia è proseguito nel 2021, come illustrato più avanti nelle sezioni specifiche. La Lettonia, ad esempio, ha riferito di essere intervenuta durante gli stati di emergenza del 2021 estendendo l'ammissibilità per le famiglie bisognose e a basso reddito, garantendo di fatto ai destinatari del programma una copertura più lunga. In Bulgaria il sostegno è stato allargato a gruppi aggiuntivi, tra cui persone incluse per motivi di status socioeconomico e persone ad alto rischio di infezione da COVID-19 (che hanno ricevuto assistenza grazie alle consegne a domicilio). Malgrado il numero complessivo di destinatari finali sia cresciuto durante la pandemia, alcuni programmi hanno segnalato una riduzione da questo punto di vista. L'Irlanda, ad esempio, ha visto diminuire il numero di destinatari finali per effetto dei programmi nazionali di sostegno al reddito connessi alla pandemia. Ciò ha permesso al FEAD di concentrarsi sul sostegno agli organismi di beneficenza, migliorando la qualità e la varietà dei prodotti alimentari e dedicandosi alle persone vulnerabili più difficili da raggiungere.

La pandemia ha avuto un effetto considerevole anche sulle modalità di erogazione del sostegno. Per ridurre il rischio di esporre i destinatari all'infezione e garantire al contempo la fornitura di viveri ed assistenza materiale di base, i programmi, anziché avvalersi di punti di ritiro centrali, hanno fatto maggiore ricorso alla consegna a domicilio. Questo cambiamento viene indicato come uno dei più evidenti in una serie di programmi, come quelli di Estonia, Grecia e Lettonia. L'Estonia ha riferito che il numero di pacchi alimentari consegnati presso le abitazioni degli interessati è stato notevolmente superiore rispetto al periodo precedente al 2020. Pacchi alimentari sono stati consegnati direttamente anche ai centri di accoglienza per i senza dimora. In Lettonia i pasti pronti che venivano in precedenza serviti nelle mense dei poveri erano disponibili solo da asporto. La maggior parte dei programmi ha riferito che la COVID-19 ha posto notevoli sfide logistiche alla distribuzione. In alcuni paesi le consegne a domicilio sono state effettuate dalle organizzazioni beneficiarie e dai loro volontari/membri del personale, mentre in altri sono stati utilizzati anche i servizi di consegna pacchi. La pandemia ha influito sulla disponibilità di volontari e altro personale a lavorare nei centri di distribuzione. La Francia ha annoverato questi problemi tra i principali fattori che hanno inciso sull'attuazione del FEAD. Al contempo la stessa Francia ha riferito che il ruolo degli aiuti alimentari del FEAD è cresciuto a causa del calo delle donazioni di supermercati e partner agricoli.

Infine, in alcuni casi, è cambiato anche il tipo di sostegno. Mentre gli aiuti alimentari e i tipi di prodotti alimentari forniti si sono mantenuti relativamente stabili (tranne in Irlanda, come già evidenziato in precedenza), l'assistenza materiale è stata rapidamente adattata affinché potesse rispondere alle esigenze specifiche nate dalla pandemia a partire dal 2020. Sono stati distribuiti, tra l'altro, dispositivi di protezione individuale, disinfettanti e prodotti per l'igiene supplementari per poter far fronte alle esigenze specifiche dei gruppi vulnerabili durante la pandemia. In generale questi cambiamenti non hanno comportato la sostituzione dei tipi di assistenza materiale di base già esistenti. A Cipro la distribuzione di prodotti per i neonati è proseguita per tutta la durata della pandemia. Francia e Romania hanno segnalato altri cambiamenti che hanno riguardato l'organizzazione dell'assistenza. Nel 2021 entrambi i paesi hanno utilizzato un sistema di buoni che consentivano di "acquistare" direttamente prodotti alimentari e assistenza materiale di base. La

Romania ha riferito che attraverso i buoni il paese è riuscito ad assistere efficacemente i destinatari del sostegno.

PO I – Assistenza alimentare

I numeri più elevati in termini assoluti di persone che hanno ricevuto aiuti alimentari si sono registrati in Spagna, Francia, Italia, Polonia e Romania (cfr. tabella 2). In Italia il numero di persone che hanno ricevuto aiuti alimentari è salito per via del notevole aumento del bilancio, cresciuto di poco meno di 200 milioni di EUR grazie a REACT-EU. Anche in Romania il numero di persone assistite è salito sensibilmente (da 1,2 a 1,5 milioni) rispetto al 2020, complici l'aumento del bilancio dovuto a REACT-EU (56 milioni di EUR) e l'accelerazione impressa all'esecuzione dello stesso. Il numero di persone assistite negli altri Stati membri è rimasto relativamente stabile rispetto agli anni precedenti. Dal 2020 al 2021 la Francia ha registrato un calo dei destinatari finali (5,1 milioni nel 2021 contro 5,5 milioni nel 2020), anche se i numeri rimangono molto più elevati rispetto ai livelli pre-COVID-19. La relazione di attuazione annuale della Francia non spiega questa flessione, ma evidenzia comunque che il FEAD continua ad essere necessario per consentire di fornire aiuti alimentari in un contesto pesantemente compromesso dalla COVID-19 e penalizzato da un calo delle donazioni del settore privato. Le norme di attuazione più flessibili adottate a livello nazionale in risposta alla COVID-19 sono rimaste in vigore per tutto il 2021. Pertanto è escluso che questa flessibilità abbia contribuito al calo del numero di destinatari finali.

Table 2. Numero di persone che hanno ricevuto aiuti alimentari – per anno (in migliaia)

Stato membro	2018	2019	2020	2021	% rispetto all'UE
BE	394	359	382	449	3 %
BG	540	466	494	553	4 %
CY	2	2	-	-	0 %
CZ	101	57	78	62	0 %
EE	23	21	26	24	0 %
ES	1 288	1 229	1 496	1 468	10 %
FI	281	316	317	295	2 %
FR	4 340	4 790	5 504	5 120	34 %
EL	353	290	294	319	2 %
HR	42	108	23	62	0 %
HU	184	141	182	177	1 %
IE	152	195	277	157	1 %
IT	2 678	2 079	2 657	2 984	20 %
LT	197	192	183	195	1 %
LU	13	13	13	13	0 %
LV	70	76	75	88	1 %

MT	13	11	12	10	0 %
PL	1 385	1 356	1 337	1 254	8 %
PT	79	93	149	170	1 %
RO**	-	-	1 186	1 486	10 %
SI	158	153	157	151	1 %
SK	192	185	137	7	0 %
UE	12 486	12 128	14 980	15 044	100 %

** Le cifre relative alla Romania non sono state ricavate dalla relazione di attuazione annuale, bensì dalle ulteriori precisazioni fornite dall'autorità di gestione alla Commissione per via di un'incongruenza che sarà risolta a partire dal 2022[12].

Fonte: relazioni di attuazione annuali per il 2021, aggiornate al 15 dicembre 2022.

In tutta l'UE i programmi FEAD si sono concentrati su diversi gruppi destinatari prioritari: il riscontro diretto è la varietà dei gruppi di destinatari che hanno ricevuto sostegno. Questo aspetto si deve principalmente al fatto che i programmi FEAD integrano diverse politiche nazionali. La tabella 3 mostra che in Ungheria una quota relativamente elevata degli aiuti alimentari è stata destinata ai bambini (60 %), mentre in altri Stati membri è più frequente la scelta di utilizzare il FEAD per fornire aiuti alimentari diretti alle persone di età superiore a 65 anni (Bulgaria: 35 %, Finlandia: 36 %, Lettonia: 31 %, Romania: 29 %). La quota complessiva di donne sul numero totale dei destinatari di aiuti alimentari è stata del 50 %. Tuttavia anche questo dato varia sensibilmente da uno Stato membro all'altro: le donne rappresentano il 59 % dei destinatari finali in Bulgaria e il 57 % a Malta, ma solo il 24 % in Ungheria e il 31 % in Irlanda (ben al di sotto della media UE). Belgio, Cechia, Lussemburgo, Ungheria e Spagna hanno assistito con le loro azioni di aiuto alimentare percentuali elevate di migranti. La percentuale media di persone con disabilità che hanno ricevuto aiuti alimentari nell'UE è stata relativamente modesta, essendosi attestata in media al 5 %. Tuttavia il numero di persone assistite di questa categoria è nettamente maggiore in Ungheria (33 %), Bulgaria (29 %), Romania (17 %), Lettonia (17 %), Polonia (16 %) e Lituania (12 %). Le persone senza fissa dimora sono poco o per nulla presenti tra i destinatari di aiuti alimentari, tranne che in Cechia (17 %), Irlanda (17 %) e, soprattutto, in Slovacchia (100 %). Quest'ultimo paese ha dedicato l'intero suo programma di aiuti alimentari alla distribuzione di pasti caldi pronti per persone senza fissa dimora in cinque città.

[12] Nelle cifre ufficiali presentate nel rapporto di attuazione annuale, la Romania non ha incluso i destinatari che avevano già ricevuto aiuti alimentari negli anni precedenti: ciò costituisce un'incongruenza rispetto alle relazioni degli altri paesi. In seguito all'individuazione di questa incongruenza, l'autorità di gestione ha provveduto a fornire le cifre riviste.

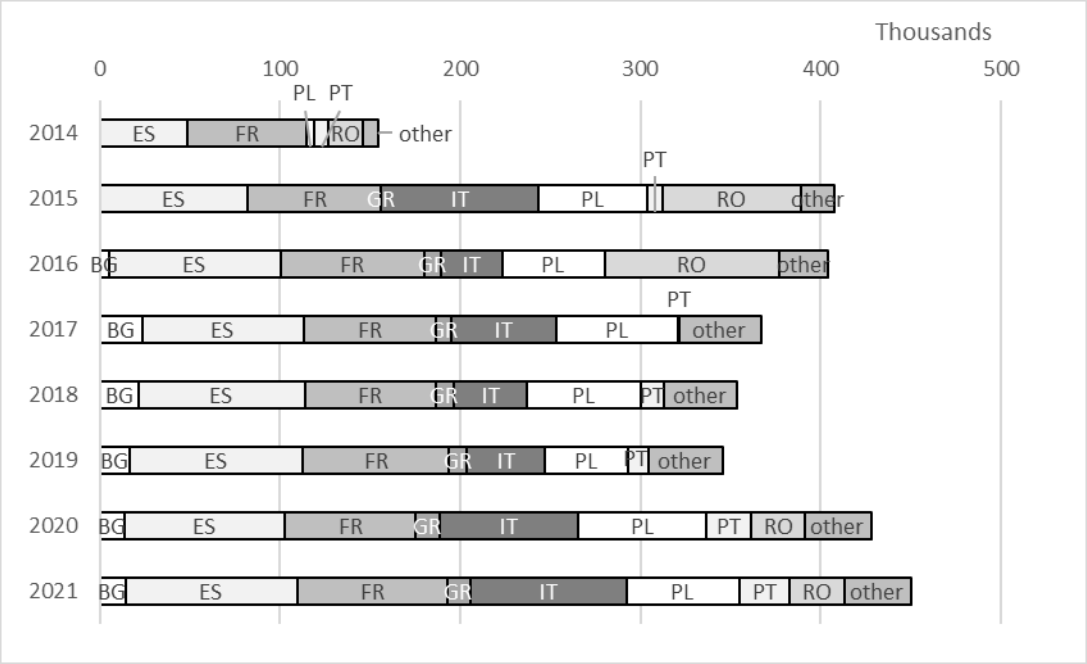
Table 3. Categorie di persone che hanno ricevuto aiuti alimentari nel 2021

	Children	Older	Women	Migrants	With disabilities	Homeless
BE	29%	9%	39%	29%	3%	5%
BG	22%	35%	59%	8%	29%	0%
CY						
CZ	48%	9%	40%	26%	7%	17%
EE	22%	18%	53%	22%	19%	4%
ES	29%	7%	53%	27%	2%	2%
FI	14%	36%	45%	12%	2%	1%
FR	31%	7%	52%	0%	0%	11%
GR	20%	10%	52%	7%	3%	3%
HR	46%	18%	53%	4%	2%	0%
HU	60%	12%	24%	32%	33%	6%
IE	36%	8%	31%	15%	4%	17%
IT	20%	11%	52%	23%	1%	4%
LT	25%	11%	52%	1%	12%	0%
LU	28%	2%	51%	79%	3%	2%
LV	13%	31%	56%	2%	17%	1%
MT	51%	7%	57%	8%	1%	0%
PL	26%	13%	51%	1%	16%	3%
PT	27%	7%	54%	8%	1%	0%
RO	24%	29%	40%	5%	17%	0%
SI	20%	18%	53%	9%	4%	1%
SK	0%	6%	23%	0%	4%	100%
EU	27%	12%	50%	10%	5%	6%

Fonte: relazioni di attuazione annuali per il 2021, aggiornate al 15 dicembre 2022.

Per valutare i cambiamenti intervenuti nei gruppi destinatari assistiti dalle misure di aiuto alimentare finanziate dal FEAD durante la pandemia, sono state confrontate le caratteristiche personali dei destinatari durante gli anni della pandemia (2020-2021) con la popolazione aggregata dei destinatari di aiuti alimentari nel periodo 2014-2019. A livello di UE gli aiuti alimentari in tempo di COVID-19 hanno raggiunto una quota di bambini leggermente inferiore (-2 punti percentuali) rispetto al periodo pre-pandemia. Per gli anziani, le donne, le persone con disabilità e le persone senza fissa dimora la quota è aumentata di un punto percentuale rispetto a prima del 2020. Solo un esiguo numero di Stati membri ha segnalato variazioni sostanziali nelle percentuali dei singoli gruppi destinatari sul totale degli assistiti. Si distinguono tra questi la Bulgaria e l'Ungheria, dove le percentuali di persone con disabilità assistite dagli aiuti alimentari hanno registrato un forte aumento (rispettivamente 10 e 11 punti percentuali in più rispetto a prima del 2020). In entrambi i paesi, secondo un indirizzo già in atto prima della COVID-19, le persone con disabilità che versano in stato di deprivazione sociale erano destinatarie di un aiuto alimentare specifico. Poiché i lockdown imposti durante la COVID-19 hanno peggiorato la condizione di queste persone, i programmi FEAD nazionali hanno cercato di rispondere al problema.

Figure 1. Aiuti alimentari forniti nel periodo 2014-2021 (migliaia di tonnellate) per Stato membro

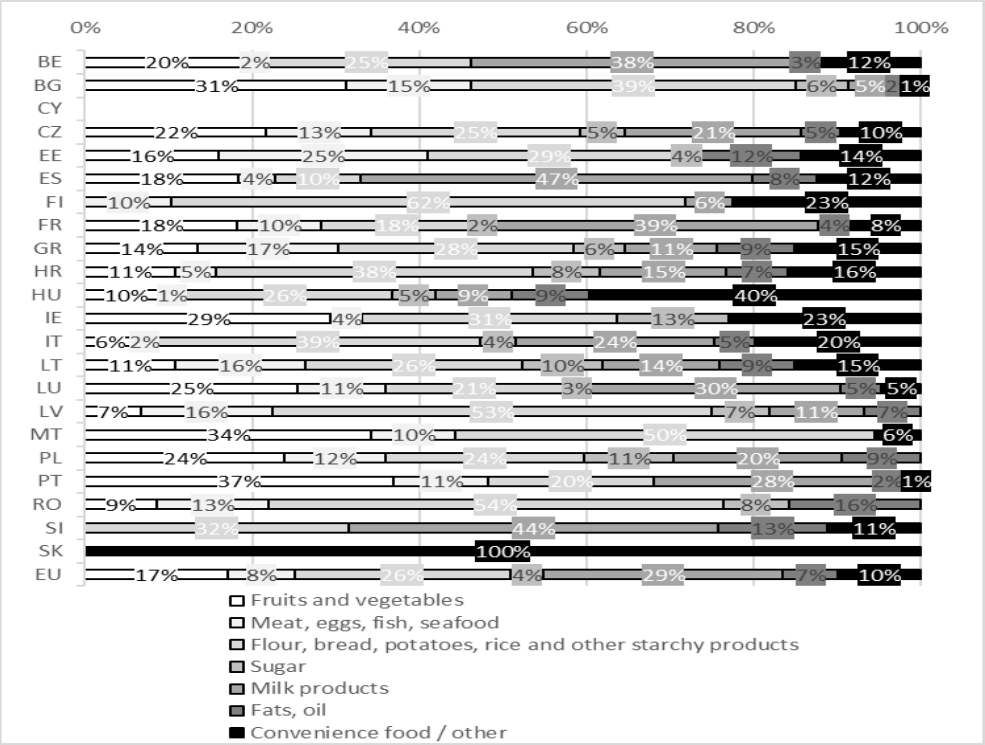


Fonte: relazioni di attuazione annuali per il 2021, aggiornate al 15 dicembre 2022.

La quantità di prodotti alimentari misurata in tonnellate è aumentata in maniera costante dal 2019, raggiungendo quasi 450 000 tonnellate nel 2021. Nella maggior parte dei casi la spiegazione addotta dagli Stati membri è che vi è stata la necessità di rispondere a un aumento della precarietà durante i lockdown legati alla COVID-19. La quota dei singoli Stati membri rispetto al totale appena indicato non è cambiata in modo sostanziale nel tempo. Un discorso a parte va fatto per la Romania, che non ha fornito aiuti alimentari tra il 2017 e il 2019, ma è riuscita a riprenderne la distribuzione a partire dal 2020.

Tutti gli Stati membri hanno riferito in un modo o nell'altro di aderire al principio trasversale secondo cui gli aiuti alimentari contribuiscono a garantire una dieta equilibrata alle persone indigenti, ma le loro scelte attuative variano sensibilmente. La figura 2 fornisce maggiori indicazioni sulle scelte specifiche operate riguardo alla selezione dei prodotti alimentari. Bulgaria, Irlanda, Malta e Portogallo hanno incluso percentuali di frutta e verdura superiori alla media. I prodotti amilacei, tra cui farina, pane, patate e riso, hanno rappresentato più della metà dei prodotti alimentari in Finlandia, Lettonia, Malta e Romania. In Belgio, Francia, Spagna e Slovenia i prodotti lattiero-caseari hanno rappresentato una quota della composizione alimentare complessiva superiore alla media UE. I cibi pronti o non classificabili hanno rappresentato in media circa il 10 %, ma in Slovacchia erano l'unica componente dell'intero paniere alimentare e in Ungheria hanno rappresentato il 40 % dei prodotti alimentari forniti. La Slovacchia ha fornito una zuppa calda, un dolce e una bevanda calda, che ha classificato nella categoria residuale. Non vi sono dati per Cipro, in quanto il paese non ha distribuito aiuti alimentari nel 2021; nell'ultima fornitura di aiuti alimentari, risalente al 2018, erano inclusi prevalentemente prodotti amilacei (45 %), seguiti da frutta e verdura (27 %) e, in misura minore, prodotti di origine animale (14 %) e lattiero-caseari (14 %).

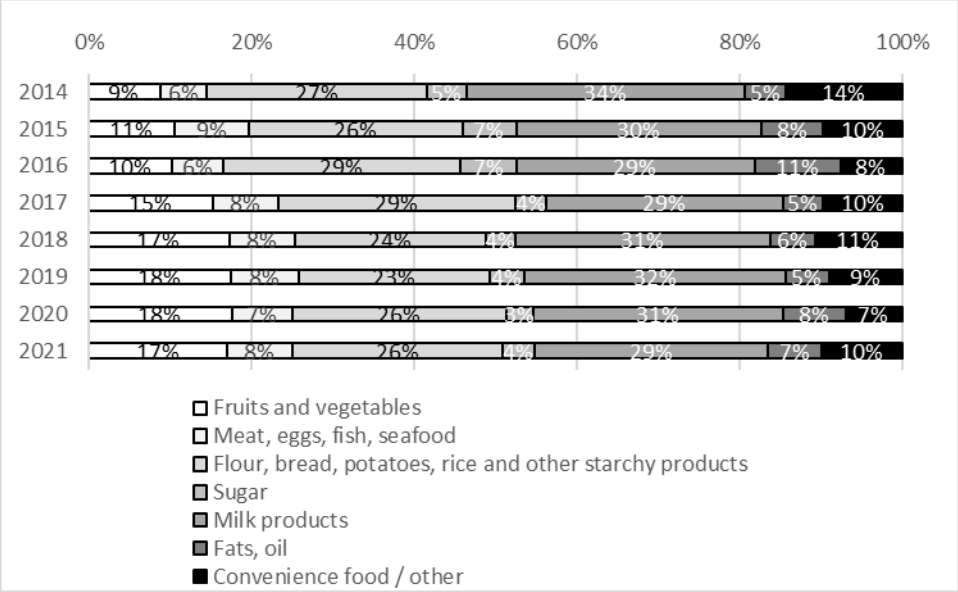
Figure 2. Composizione degli aiuti alimentari nel 2021 – per Stato membro



Fonte: relazioni di attuazione annuali per il 2021, aggiornate al 15 dicembre 2022.

La composizione specifica degli aiuti alimentari non evidenzia grandi cambiamenti nel corso del tempo. Solo **il periodo 2014-2016 presenta leggere differenze nella composizione dei tipi di aiuto alimentare forniti**, probabilmente a causa del mix leggermente diverso di Stati membri che hanno offerto aiuto alimentare in quegli anni.

Figure 3. Composizione degli aiuti alimentari forniti (quota rispetto al totale degli aiuti)

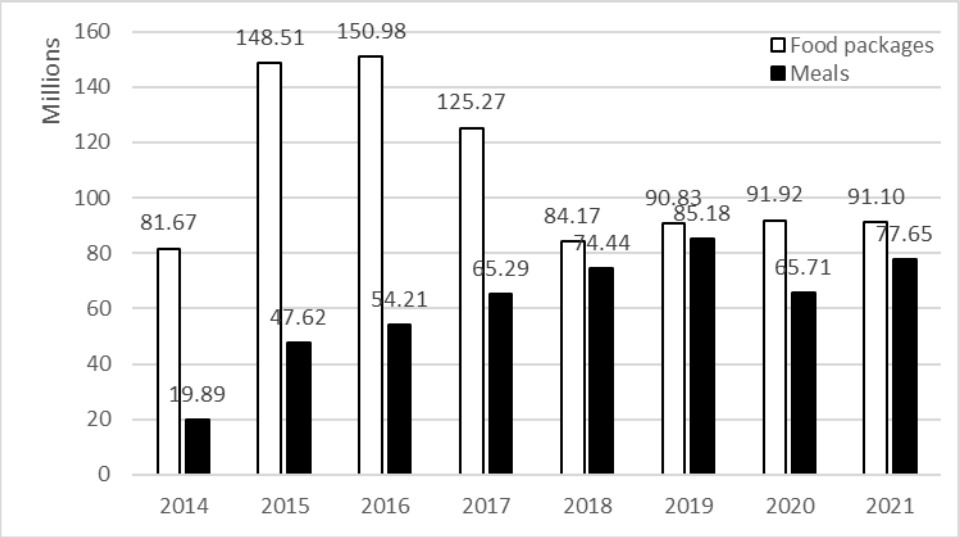


Fonte: relazioni di attuazione annuali per il 2021, aggiornate al 15 dicembre 2022.

I prodotti alimentari sono stati distribuiti sotto forma di pacchi alimentari o direttamente come pasti. La Slovacchia ha distribuito solo pasti nel 2021, mentre Francia, Lituania,

Lussemburgo, Malta, Portogallo e Slovenia hanno distribuito esclusivamente pacchi alimentari. Gli altri Stati membri hanno distribuito sia pacchi che pasti. La figura 4 evidenzia che l'andamento della distribuzione di pacchi alimentari nel tempo si è stabilizzato a partire dal 2019; nel 2021 sono stati consegnati 91,1 milioni di pacchi alimentari e 77,7 milioni di pasti.

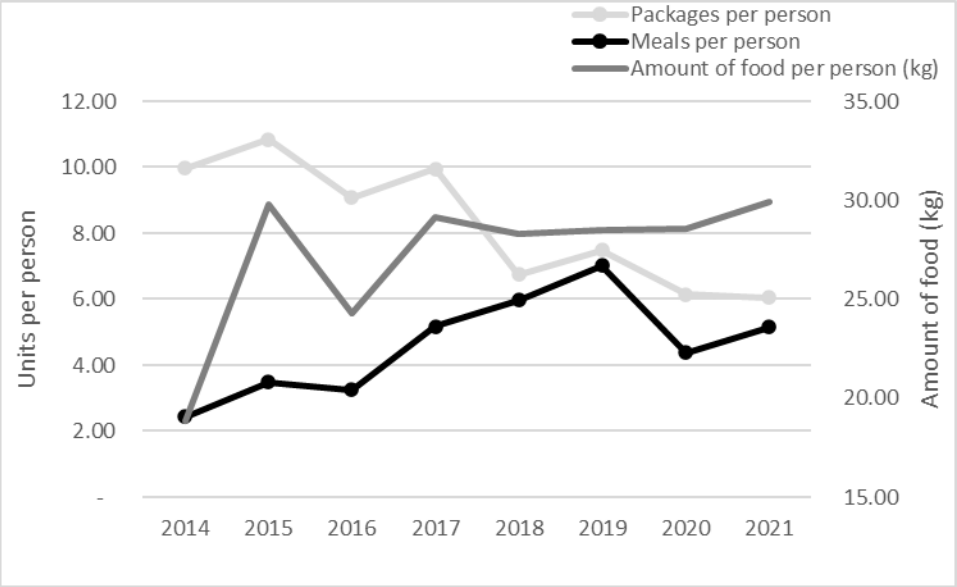
Figure 4. Andamento del numero di pacchi alimentari e pasti distribuiti nel tempo



Fonte: relazioni di attuazione annuali per il 2021, aggiornate al 15 dicembre 2022.

Nell'analisi è stato valutato anche l'andamento del numero di pacchi e pasti distribuiti per persona nel corso del tempo. Il numero complessivo di pacchi per persona ha subito una costante flessione dal 2015, passando da una media di circa 10 pacchi a poco più di 6 nel 2021. Per contro, il numero di pasti distribuiti per persona è aumentato, passando da una media di poco superiore a 2 pasti per persona nel 2014 a poco meno di 6 nel 2021. La quantità in peso di prodotti alimentari distribuiti per persona è aumentata sensibilmente, passando da 18,9 kg nel 2014 a 30,0 kg nel 2021.

Figure 5. Evoluzione dei prodotti alimentari distribuiti per persona – 2014-2021, vari indicatori



Fonte: relazioni di attuazione annuali per il 2021, aggiornate al 15 dicembre 2022.

PO I – Assistenza materiale di base

Gli Stati membri segnalano un numero relativamente stabile di destinatari che hanno ricevuto assistenza materiale di base tra il 2018 e il 2021. (cfr. tabella 4). Oltre la metà di tutti i destinatari finali che hanno ricevuto assistenza materiale di base nell'UE è riconducibile alla Romania, che nel 2020-2021 ha effettuato quattro cicli di consegne di kit igienici ai destinatari finali. Nel 2021 il FEAD ha sostenuto anche l'acquisto di materiale scolastico attraverso un sistema di buoni elettronici messi a disposizione dei genitori di bambini svantaggiati idonei. Gli interessati sono riusciti a utilizzare i buoni per acquistare ai figli materiale scolastico di base e capi di vestiario.

Table 4. Numero di persone che hanno ricevuto assistenza materiale di base (in migliaia)

SM	2018	2019	2020	2021	% rispetto all'UE
AT	45	44	44	42	2 %
CY	1	1	1	1	0 %
CZ	72	34	58	51	2 %
EL	239	189	266	275	13 %
HR	24	83	0	15	1 %
HU	26	57	128	150	7 %
IE	41	40	51	45	2 %
IT	-	5	25	29	1 %
LT	197	192	183	195	9 %
LU	13	13	13	13	1 %
LV	17	70	69	81	4 %
RO**	-	-	1 122	1 188	57 %
SK	110	97	-	-	0 %
UE	785	824	1 960	2 084	100 %

** Le cifre relative alla Romania non sono state ricavate dalla relazione di attuazione annuale, bensì dalle ulteriori precisazioni fornite dall'autorità di gestione alla Commissione per via di un'incongruenza che sarà risolta a partire dal 2022.

Fonte: relazioni di attuazione annuali per il 2021, aggiornate al 15 dicembre 2022.

A Cipro, in Ungheria e in Irlanda l'assistenza materiale di base è stata fornita solo ai bambini; anche in Austria i bambini hanno rappresentato una quota cospicua di destinatari (84 %). In generale l'assistenza materiale di base non è stata rivolta alle persone di età superiore a 65 anni, anche se in Lettonia (31 %) e in Croazia (19 %) questo gruppo ha ricevuto più assistenza rispetto alla media UE (10 %).

Le donne hanno rappresentato una quota di destinatari di assistenza materiale superiore alla media in Lettonia (57 %), Irlanda (58 %) e Austria (63 %); a Cipro sono state le uniche a ricevere assistenza materiale di base (ragazze di età inferiore a 15 anni).

Il numero di persone provenienti da un contesto migratorio che hanno ricevuto assistenza in Austria, Cipro, Cechia, Italia e Lussemburgo è stato superiore alla media UE. In Lituania,

Lettonia e Romania l'assistenza materiale di base ha raggiunto quote relativamente più elevate di persone con disabilità che in altri Stati membri.

In Italia l'assistenza materiale di base è stata destinata in modo specifico alle persone senza fissa dimora (94 %); il paese si è concentrato sulle persone in stato di grave deprivazione materiale, per lo più uomini senza fissa dimora di origine straniera. L'Italia ha riferito che la maggioranza (72 %) di coloro che hanno ricevuto assistenza materiale di base nel 2021 ha anche beneficiato degli aiuti alimentari (in aumento rispetto al 46 % del 2020). Il paese ha cercato non solo di rispondere nell'immediato ai bisogni primari di chi vive in condizioni di estrema povertà, ma anche di superare progressivamente lo stato di grave deprivazione di queste persone. Ciò dimostra come, a partire dall'inizio della pandemia, il programma FEAD italiano abbia fornito un sostegno più completo ai destinatari in risposta ad una crescente domanda di aiuto connessa alle situazioni di maggiore difficoltà causate dalla pandemia stessa.

Table 5. Caratteristiche personali delle persone che hanno ricevuto assistenza materiale di base nel 2021

	Children	Older	Women	Migrants	With disabilities	Homeless
AT	84%	0%	63%	67%	0%	0%
CY	100%	0%	100%	66%	0%	0%
CZ	39%	11%	40%	33%	8%	22%
GR	21%	9%	52%	8%	2%	3%
HR	35%	19%	52%	2%	2%	0%
HU	100%	0%	1%	7%	1%	0%
IE	100%	0%	58%	6%	0%	0%
IT	3%	4%	14%	77%	1%	94%
LT	25%	11%	52%	1%	12%	0%
LU	28%	2%	51%	79%	3%	2%
LV	14%	31%	57%	1%	17%	0%
RO	31%	11%	28%	6%	19%	0%
SK						
EU	36%	10%	34%	9%	13%	2%

Fonte: relazioni di attuazione annuali per il 2021, aggiornate al 15 dicembre 2022.

Le categorie di destinatari che hanno ricevuto assistenza materiale di base durante la pandemia sono state inoltre confrontate con quelle del periodo precedente al 2020 (cfr. tabella 6). **Le differenze che ne emergono sono maggiori rispetto a quelle relative agli aiuti alimentari, sia a livello degli Stati membri che a livello aggregato UE.** L'assistenza materiale di base fornita durante la pandemia ha raggiunto una quota inferiore di donne rispetto a prima del 2020 (15 punti percentuali in meno) e un numero maggiore di persone con disabilità (9 punti percentuali in più). In Lettonia le quote di bambini (sul totale della popolazione dei destinatari) che hanno ricevuto assistenza materiale di base dal FEAD sono state molto più modeste nel periodo 2020-2021 (32 punti percentuali in meno) rispetto a prima della pandemia. La relazione lettone spiega questo calo chiamando in causa le accresciute esigenze degli anziani durante la pandemia, nonché le modifiche della legislazione nazionale e le opportunità di sostegno nazionali specificamente incentrate sulle famiglie, elementi che hanno determinato una minore necessità di interventi FEAD rivolti a questi gruppi, come si può constatare anche dal lieve aumento complessivo del numero

assoluto di bambini che hanno ricevuto assistenza materiale di base. L'Ungheria riferisce che la quota di migranti (sulla popolazione totale) raggiunta dall'assistenza materiale di base ha subito una riduzione (-24 punti percentuali), ma non offre spiegazioni in merito.

A Cipro la percentuale di donne che hanno ricevuto assistenza materiale di base ha registrato un brusco rialzo durante la pandemia, passando al 100 % rispetto al 57 % di prima della pandemia (43 punti percentuali in più), in quanto in tempo di COVID-19 le donne sono state le uniche destinatarie dell'assistenza. Questa variazione non è tuttavia legata alla pandemia, ma è il risultato di una razionalizzazione dell'assistenza materiale ai neonati, che dal 2020 è specificamente rivolta alle madri.

Table 6. Cambiamenti intervenuti tra il 2014-2019 e il 2020-2021 a livello dei gruppi destinatari che hanno ricevuto assistenza materiale

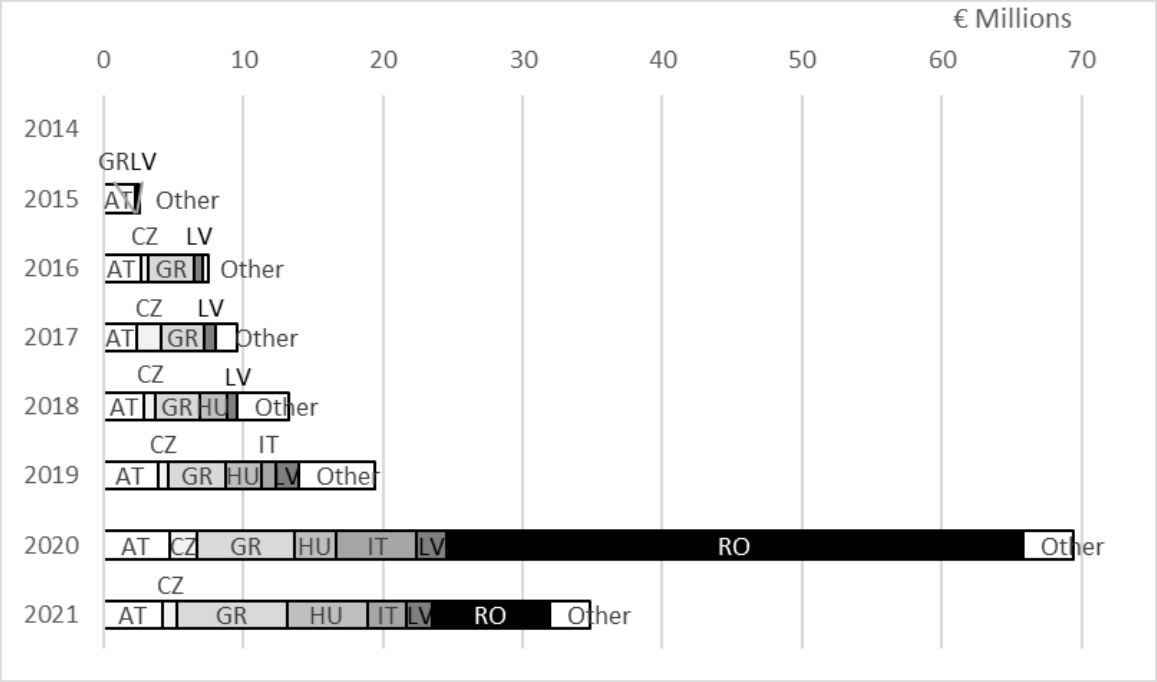
change in percentage points	Children	Older	Women	Migrants	With disabilities	Homeless
AT	-3	-	6	13	-	-
CY	-	-	43	11	-	-
CZ	-4	-4	-10	-1	-1	5
GR	-5	4	0	6	1	2
HR	8	-3	1	-7	-3	-0
HU	2	-	-2	-24	-2	-
IE	2	-	4	1	-	-
IT	5	2	7	-2	-4	5
LT	-1	2	0	-0	1	-0
LU	-2	1	-1	7	-1	2
LV	-32	15	4	-1	7	-0
RO						
SK						
EU	-4	3	-15	-2	9	-0

Fonte: relazioni di attuazione annuali per il 2021, aggiornate al 15 dicembre 2022[13].

Le relazioni annuali degli Stati membri indicano **una tendenza all'aumento del valore monetario dell'assistenza materiale di base fornita nell'ambito del FEAD fino al 2020.** Sebbene la tendenza fosse già iniziata prima del 2020, a partire dall'inizio della pandemia nel 2020 si osserva un netto aumento del valore dell'assistenza materiale fornita. La Romania emerge su tutti, soprattutto perché in quell'anno il paese ha riavviato le operazioni del FEAD. Anche escludendo la Romania, la figura 6 mostra comunque una tendenza positiva e sostenuta fino al 2020, che ha portato il valore dell'assistenza materiale di base fornita a 34,9 milioni di EUR. Per il 2021 si registra una lieve diminuzione del valore totale, dovuta principalmente a Romania e Italia, ma nella maggior parte dei paesi il valore è rimasto stabile o è aumentato. Nel 2021 il valore dell'assistenza materiale distribuita è stato molto elevato in Austria (4,2 milioni di EUR), Grecia (7,9 milioni di EUR), Ungheria (5,7 milioni di EUR) e Romania (8,4 milioni di EUR). L'Italia non fornisce una spiegazione chiara del motivo per cui il valore dei beni distribuiti nel 2021 è diminuito rispetto al 2020. Il paese fa tuttavia presente che la situazione era cambiata a seguito della pandemia di COVID-19 e che per tale motivo gli organismi di attuazione hanno dovuto procedere a una parziale riorganizzazione dell'attività di distribuzione dell'assistenza materiale.

[13] La tabella non riporta dati per la Romania e la Slovacchia in quanto i due paesi non hanno indicato destinatari utili per il confronto. La Romania non ha comunicato i destinatari per il periodo antecedente al 2020 e la Slovacchia non ha comunicato i destinatari che hanno ricevuto assistenza materiale di base dal 2020.

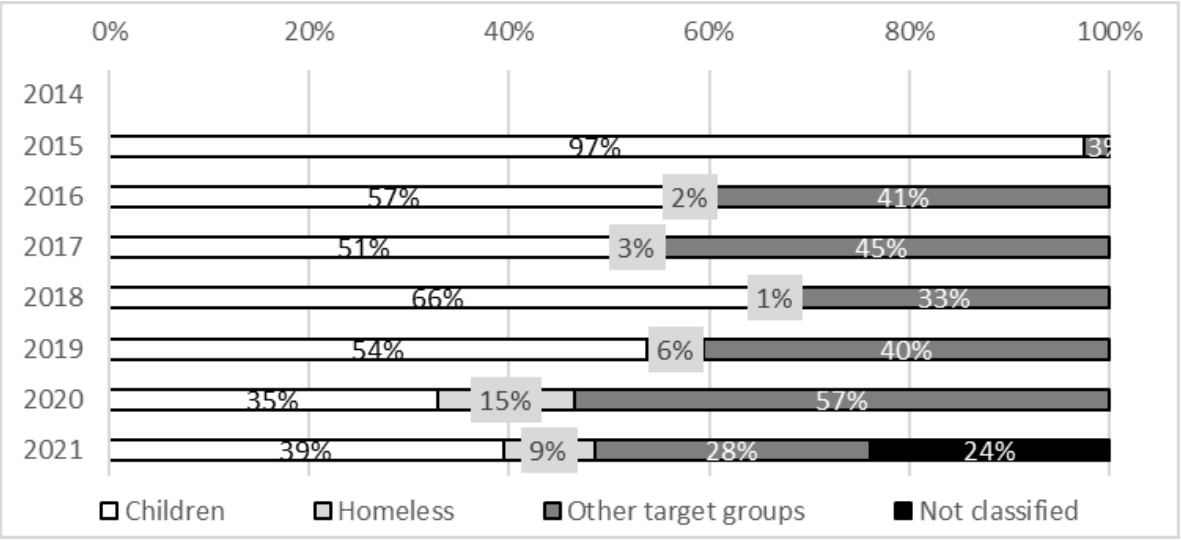
Figure 6. Valore monetario totale dell'assistenza materiale di base fornita (valore in milioni di EUR)



Fonte: relazioni di attuazione annuali per il 2021, aggiornate al 15 dicembre 2022.

Dall'inizio del periodo di programmazione 2014-2020, la ripartizione del valore dell'assistenza materiale di base tra i gruppi destinatari specifici ha subito variazioni. Se si esclude il 2015, si osserva che tra un terzo e due terzi del valore dell'assistenza materiale di base sono stati assegnati ai bambini e che negli ultimi anni una quota crescente del valore complessivo è stata destinata alle persone senza fissa dimora. Al momento della stesura del presente documento la Romania non aveva ancora classificato per gruppo destinatario il valore dell'assistenza materiale fornita dal paese nel 2021, che corrisponde alla percentuale del 24 % indicata nella figura 7 come non classificata.

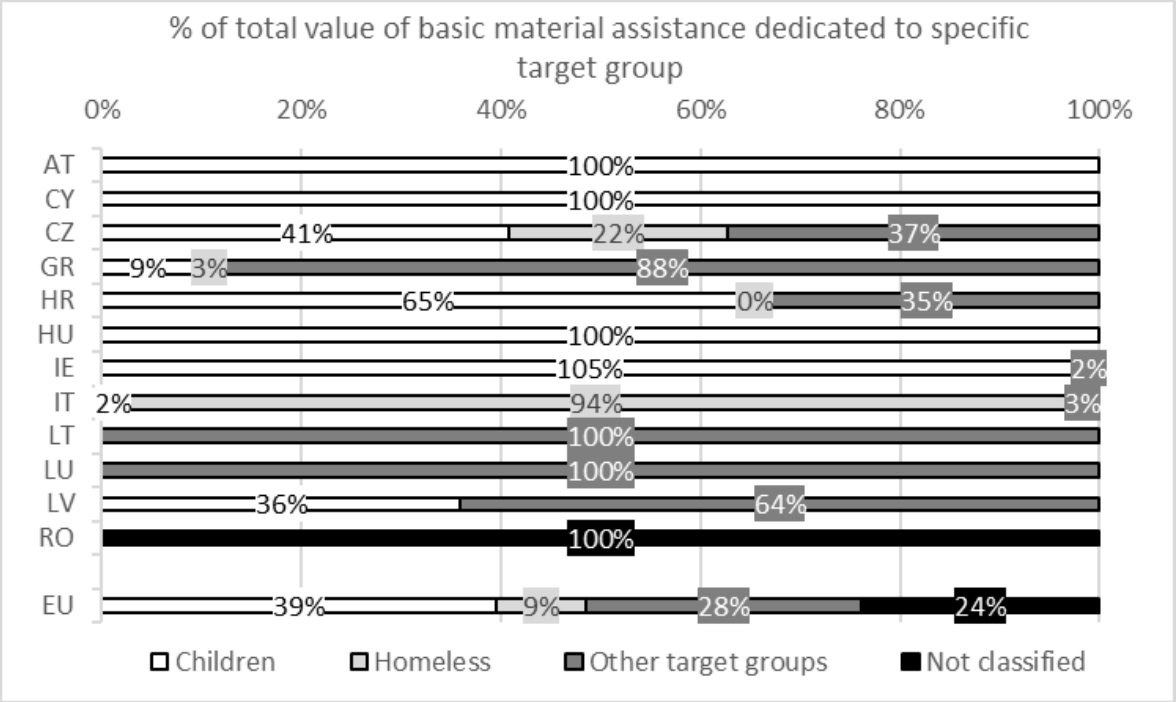
Figure 7. Quota del valore totale dell'assistenza materiale di base per gruppo destinatario



Fonte: relazioni di attuazione annuali per il 2021, aggiornate al 15 dicembre 2022.

Il valore relativo dell'assistenza materiale di base fornita ai gruppi destinatari nel 2021 viene ulteriormente analizzato Stato membro per Stato membro. Ciò consente di avere una panoramica delle diverse scelte operate dai paesi in merito al tipo di assistenza materiale di base. Il valore dell'assistenza materiale di base è stato assegnato quasi interamente ai bambini in Austria[14], a Cipro, in Ungheria e in Irlanda[15] e in misura considerevole in Croazia (35 %) e Cechia (41 %). In Cechia il 22 % del valore dell'assistenza materiale di base è stato destinato alle persone senza fissa dimora, mentre in Italia a questo gruppo è stato destinato pressoché l'intero valore (94 %).

Ripartizione del valore dell'assistenza materiale di base tra i gruppi destinatari specifici (2021)



Fonte: relazioni di attuazione annuali per il 2021, aggiornate al 15 dicembre 2022.

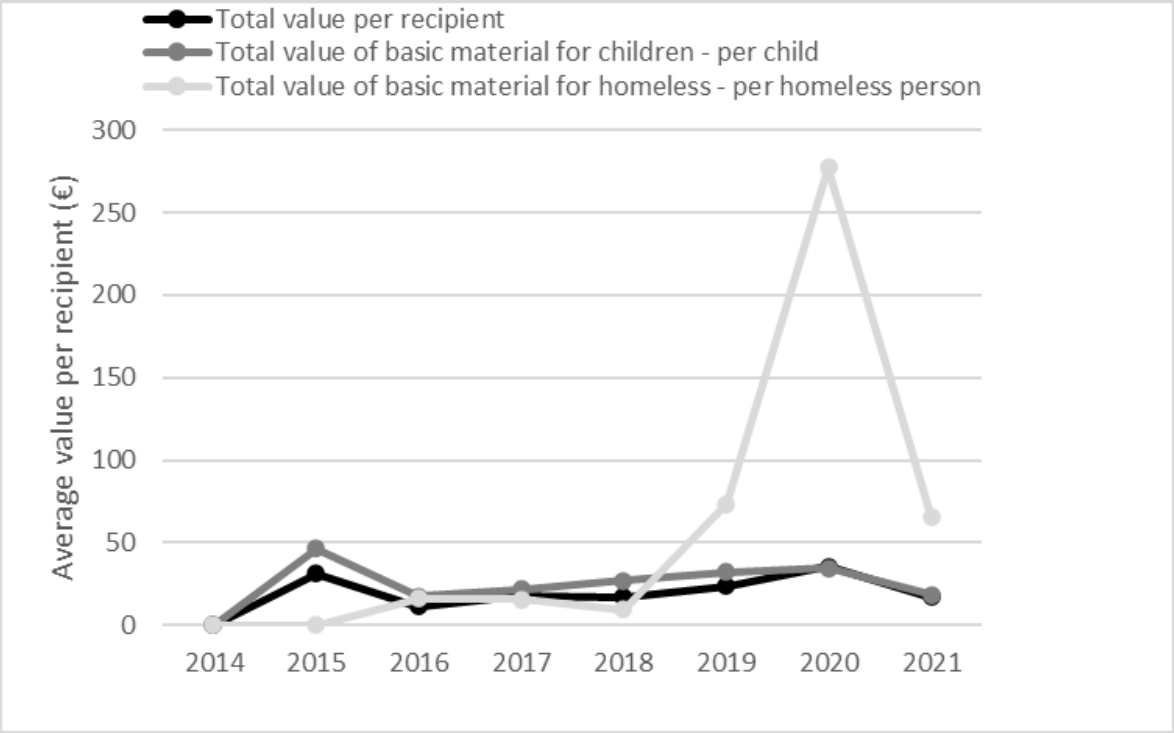
Il valore dell'assistenza materiale di base per destinatario ha mostrato una lieve tendenza all'aumento fino al 2020, raggiungendo quota 35,42 EUR. Nel 2021 il valore medio per destinatario è diminuito sensibilmente, scendendo a 16,73 EUR (o 29,55 EUR se si esclude la Romania). Il minor valore registrato in Romania dipende dal fatto che la maggior parte dei costi rientrava in un programma di sostegno biennale registrato nel 2020.

Il valore dell'assistenza materiale di base per persona senza fissa dimora ha subito forti oscillazioni nel corso degli anni, soprattutto a causa del minor numero di senzatetto raggiunti, in particolare nel 2020. Il valore medio di oltre 277 EUR per persona senza fissa dimora riportato per il 2020 è dovuto al valore relativamente elevato e al numero limitato di persone dichiarati dall'Italia (323 EUR per persona senza fissa dimora nel 2020 contro 98 EUR nel 2021). La relazione di attuazione annuale dell'Italia non spiega questa differenza.

[14] Il sostegno FEAD austriaco era rivolto esclusivamente agli alunni nelle scuole. Alcuni avevano già superato il limite d'età per i bambini.

[15] Per l'assistenza materiale di base distribuita ai bambini, l'Irlanda ha dichiarato un valore superiore al valore complessivo dell'assistenza materiale di base fornita, che corrisponde al 105 % indicato in figura. Nella relazione di attuazione annuale non viene fornita alcuna spiegazione in merito.

Figure 8. Andamento del valore dell'assistenza materiale di base per destinatario nel tempo



Fonte: relazioni di attuazione annuali per il 2021, aggiornate al 15 dicembre 2022.

PO I – Misure di accompagnamento

In linea con il regolamento relativo al FEAD, gli Stati membri che hanno realizzato i programmi PO I nel 2021 hanno attuato anche misure di accompagnamento. Tuttavia la crisi COVID-19 ha posto sfide significative alla realizzazione di tali misure di accompagnamento e la loro attuazione è stata generalmente non omogenea tra gli Stati membri.

La maggioranza degli Stati membri ha continuato ad attuare una combinazione di misure di accompagnamento; solo pochi paesi hanno scelto di concentrarsi esclusivamente su una o due attività.

Tra le misure di accompagnamento realizzate nel 2021 figurano:

- consigli sulla preparazione e sulla conservazione degli alimenti (BE, BG, CZ, ES, FI, FR, HR, LT, LV, MT, PL, PT e SK);
- attività educative o informazioni per promuovere un'alimentazione e uno stile di vita sani, ad esempio laboratori di cucina (BE, BG, CZ, EL, ES, FI, FR, HR, IT, LT, LU, LV, PT, PL, RO, SI e SK);
- consigli su come ridurre gli sprechi alimentari (BG, CZ, ES, FI, LU, LV, PL e PT);
- consigli sull'igiene personale (BE, BG, EL, HR, HU, LV, RO e SK);
- indirizzamento ai servizi pertinenti (ad esempio sociali/amministrativi) (BE, BG, CZ, EE, FI, FR, IE, IT, LU, LV, PT e SK);
- attività di accompagnamento e seminari, soprattutto per migliorare l'integrazione nell'istruzione o nel mercato del lavoro (BG, CY, CZ, EL, FI, FR, IE, IT, LT, LV, MT, RO e SI);
- attività educative e corsi/programmi di formazione (EL, FR, LV, MT, PL, RO e SI);

- misure che facilitano l'accesso all'assistenza sanitaria (BG, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV e RO);
- sostegno psicologico e terapeutico (CZ, EL, FI, FR, HU, IT, LT, LV, PL, RO e SI);
- consulenza sulla gestione del bilancio familiare (BG, CZ, EL, FR, HR, IE, IT, LT, LV, MT, PL, PT e SK);
- consulenza specifica per mantenere o ripristinare i legami familiari/comunitari, compresa la risoluzione dei conflitti, l'assistenza ai genitori, l'assistenza domiciliare (BG, CY, FR, IE, LT, LV e PL);
- attività sociali e ricreative (CZ, FI, FR, LV, LU, MT, PL e SI);
- prestazione di servizi legali (CZ, FR, IT, LT, PL e RO); e
- altre attività di accompagnamento (AT, BE, BG, CY, CZ, EE, ES, FI, FR, IE, EL, IT, LU, MT, PL, PT, RO e SI), principalmente servizi di sostegno personale, cura degli adulti, trasporto sociale, misure che facilitano l'accesso ad alloggi o rifugi, sostegno per l'accesso ai diritti e sostegno scolastico.

PO II – Inclusione sociale

Quattro Stati membri (DE, DK, NL e SE) hanno utilizzato il FEAD per conseguire obiettivi di inclusione sociale, ciascuno di essi con tipi di azione specifici appositamente concepiti per gruppi destinatari specifici. Questa impostazione, diversa da quella più standardizzata adottata per le azioni di aiuto alimentare o di assistenza materiale di base, risulta evidente soprattutto negli indicatori stabiliti e nelle attività svolte. **La presente sezione evidenzia che tutti e quattro i programmi di inclusione sociale hanno incontrato difficoltà a raggiungere i gruppi destinatari specifici nel 2021** a causa delle persistenti restrizioni legate alla COVID-19. Essendo di natura più specifica e mirata, questi programmi non hanno cambiato in maniera sostanziale la propria impostazione e i gruppi destinatari. Di conseguenza nel 2021 vi sono stati meno destinatari rispetto agli anni precedenti.

Il numero di destinatari è nettamente inferiore rispetto alle altre tipologie di programmi FEAD per precisa scelta progettuale. La tabella 7 evidenzia per il 2021 un calo sostanziale del numero di destinatari rispetto al 2020, soprattutto in Germania. Ciò dipende dall'ampia riduzione del numero di progetti destinati a proseguire nel 2021 e nel 2022. A causa dei vincoli di bilancio, solo alcuni progetti hanno potuto essere prorogati oltre il 2020. Nella sua relazione di attuazione annuale la Germania indica tra i fattori responsabili di questo calo anche il persistere delle restrizioni legate alla COVID-19. In sede di interpretazione dei dati, sono state conteggiate nel 2021 solo le persone che hanno utilizzato il servizio di consulenza di un progetto per la prima volta, laddove molte altre hanno continuato a ricevere sostegno.

In Germania, in Svezia e nei Paesi Bassi, il minor numero di destinatari è riconducibile anche alle restrizioni dovute alla COVID-19, che hanno in molti casi impedito gli incontri in presenza; nei Paesi Bassi l'erogazione del sostegno avveniva spesso nelle biblioteche, che sono rimaste chiuse per i primi cinque mesi del 2021.

Table 7. Numero di persone che hanno ricevuto sostegno finalizzato all'inclusione sociale

Stato membro	2018	2019	2020	2021	% rispetto all'UE
DE	37 062	27 742	28 168	16 787	94 %
DK	454	757	277	570	3 %
NL	769	579	366	93	1 %

SE	414	658	1 175	441	2 %
UE	38 699	29 736	29 986	17 891	100 %

Fonte: relazioni di attuazione annuali per il 2021, aggiornate al 15 dicembre 2022.

La tabella 8 mostra i vari gruppi destinatari che hanno ricevuto sostegno finalizzato all'inclusione sociale nei quattro Stati membri. I totali delle colonne possono superare il 100 % in quanto è possibile che uno stesso individuo sia stato assegnato a più categorie. I Paesi Bassi hanno continuato a concentrarsi esclusivamente sulle persone di età superiore a 65 anni e hanno assistito principalmente donne (85 %). I migranti, le persone di origine straniera o le minoranze sono stati tra i principali gruppi di individui che hanno ricevuto sostegno finalizzato all'inclusione sociale negli altri tre paesi. Danimarca e Svezia si sono concentrate quasi esclusivamente sulle persone senza fissa dimora.

Table 8. Caratteristiche personali delle persone che hanno ricevuto sostegno finalizzato all'inclusione sociale nel 2021

	Children	Older	Women	Migrants	With disabilities	Homeless
DE	16%	1%	50%	82%	2%	38%
DK	0%	1%	18%	92%	25%	100%
NL	0%	100%	85%	31%	18%	0%
SE	0%	3%	52%	83%	0%	97%
EU	15%	2%	50%	82%	3%	41%

Fonte: relazioni di attuazione annuali per il 2021, aggiornate al 15 dicembre 2022.

Le quote di destinatari che hanno ricevuto sostegno finalizzato all'inclusione sociale sono state confrontate con quelle precedenti al 2020 (cfr. tabella 9). Come nel caso degli aiuti alimentari, **le variazioni nei gruppi destinatari sono relativamente limitate a livello aggregato**. Si osserva una quota maggiore di persone senza fissa dimora durante il periodo della pandemia (14 punti percentuali in più), soprattutto per effetto dei numeri assoluti più elevati di questo gruppo destinatario in Svezia e Danimarca. In entrambi i paesi i programmi si sono concentrati esclusivamente su questo gruppo. Di conseguenza la quota di destinatari a livello nazionale rimane invariata (rispettivamente 100 % e 97 %), mentre cambia a livello europeo, dove l'incremento in numeri assoluti si riflette anche sulla quota relativa della popolazione complessiva. Inoltre in Svezia è aumentata anche la quota di migranti sul totale dei destinatari; il paese ha riferito che, specialmente nel 2021, le persone provenienti da un contesto migratorio sono rientrate in Svezia, ma in molti casi si sono trovate ad affrontare una situazione più precaria che in precedenza, a causa della pandemia.

Table 9. Cambiamenti intervenuti tra il 2014-2019 (prima della pandemia) e il 2020-2021 a livello dei gruppi destinatari che hanno ricevuto assistenza dai programmi PO II (in punti percentuali)

change in percentage points	Children	Older	Women	Migrants	With disabilities	Homeless
DE	-0	0	0	-3	0	-6
DK	-	-0	-1	1	4	-
NL	-	-	-6	2	-3	-
SE	0	-1	2	12	-	-1
EU	3	-1	1	-3	-0	14

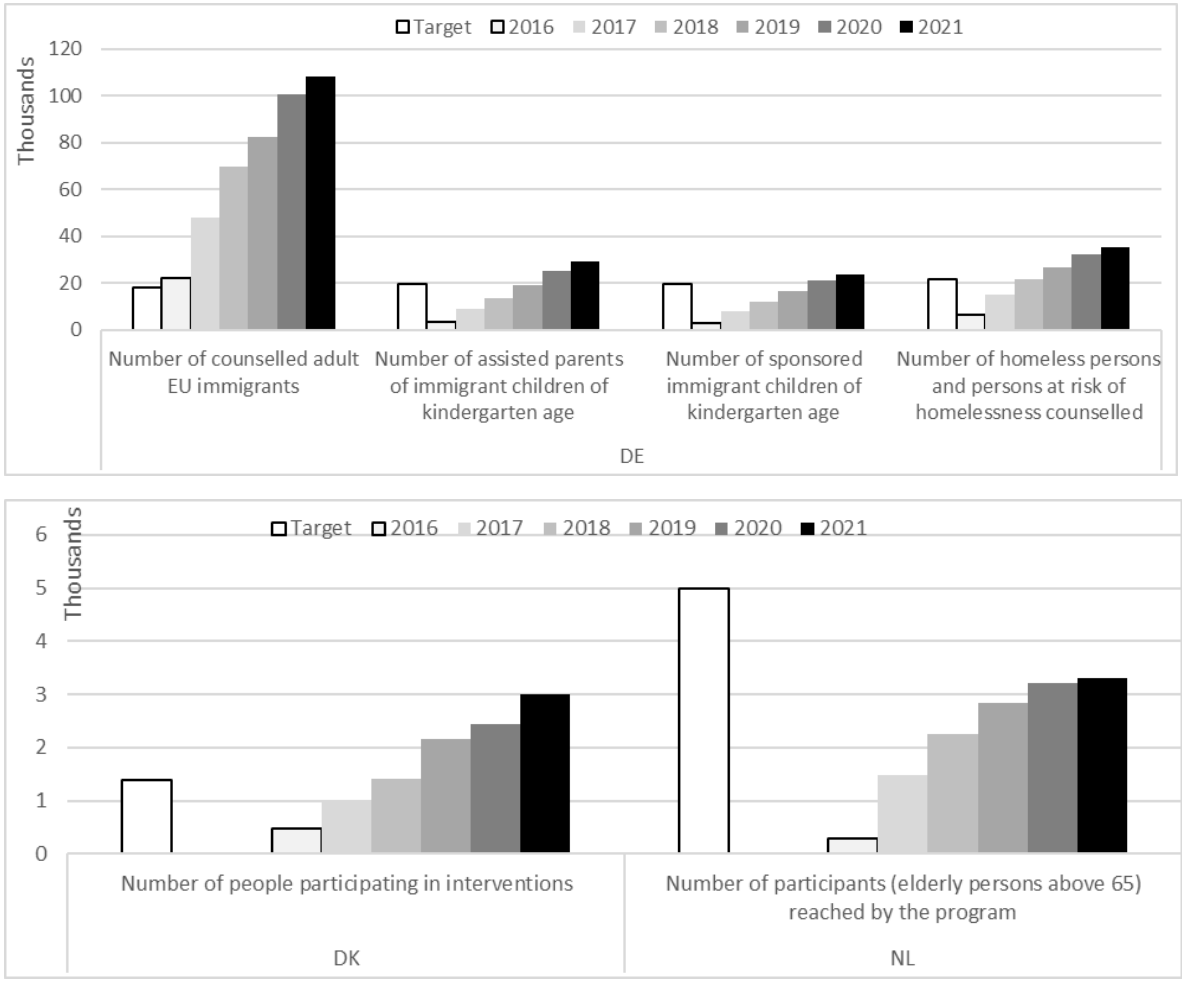
Fonte: relazioni di attuazione annuali per il 2021, aggiornate al 15 dicembre 2022.

Un esame dell'approccio all'inclusione sociale adottato da Germania, Danimarca, Paesi Bassi e Svezia aiuta a chiarirne le rispettive scelte programmatiche. A differenza di quanto avviene per gli aiuti alimentari e l'assistenza materiale di base, i programmi di inclusione sociale del FEAD non monitorano l'attuazione sulla base di indicatori comuni. Ai paesi è data la possibilità di stabilire autonomamente gli indicatori, in modo che siano adeguati agli specifici tipi di azione previsti. Di seguito sono esaminate in maggiore dettaglio le scelte operate per i diversi programmi.

- **Con il suo programma, la Germania mira a fornire assistenza ai cittadini UE appena arrivati e ai loro figli**, aiutandoli ad accedere all'educazione della prima infanzia, nonché alle persone senza fissa dimora, migliorando il loro accesso alle misure di consulenza e di sostegno. Il paese aveva già superato l'obiettivo di assistere 18 044 immigrati nel primo anno del programma. Questo numero è ulteriormente aumentato negli anni successivi, fino a raggiungere un totale cumulativo di oltre 108 000 immigrati, che supera di gran lunga l'obiettivo relativo al numero di immigrati adulti assistiti. Gli altri obiettivi di realizzazione sono stati raggiunti più di recente. Ad esempio, l'obiettivo relativo agli immigrati con bambini in età prescolare è stato raggiunto nel 2020, mentre quello relativo alle persone senza fissa dimora assistite è stato conseguito nel 2018 e da allora il numero è cresciuto ulteriormente fino a raggiungere un totale cumulativo di oltre 35 000 persone.
- In Danimarca **il sostegno del FEAD si concentra sulle persone senza fissa dimora**, a cui è rivolto un tipo di assistenza che offre alloggi temporanei e strutture di deposito nonché attività sociali e programmi volti a promuovere l'occupabilità. La Danimarca ha raggiunto l'obiettivo di 1 400 persone nel 2018; al 2021 aveva ricevuto sostegno un totale di 3 016 persone.
- I Paesi Bassi utilizzano il sostegno del FEAD finalizzato all'inclusione sociale per **aiutare gli anziani con un basso reddito disponibile a prevenire e combattere l'esclusione sociale**. I programmi di assistenza previsti a tal fine si svolgono prevalentemente presso le biblioteche locali delle quattro città principali, dove vengono organizzate iniziative e attività sociali. Il programma continua a progredire verso l'obiettivo di fornire sostegno a 5 000 persone; alla fine del 2021 aveva assistito 3 299 persone. La relazione di attuazione annuale specifica che il programma ha scelto di privilegiare la qualità rispetto alla quantità; nel 2020 e nel 2021 è stato assistito un numero di destinatari inferiore al previsto a causa delle restrizioni legate alla COVID-19. Tali restrizioni hanno inciso pesantemente sul sostegno fornito dai Paesi Bassi, in quanto il programma era incentrato esclusivamente sugli anziani. Questo gruppo era particolarmente vulnerabile alla COVID-19 e quindi molto più difficile da raggiungere durante la pandemia.
- **In Svezia il sostegno del FEAD è rivolto agli individui socialmente vulnerabili (persone senza fissa dimora o che rischiano di perderla, migranti, persone di origine straniera, minoranze e donne) non economicamente attivi che risiedono in Svezia da meno di tre mesi**. Il criterio della residenza garantisce che il FEAD assista un gruppo destinatario non coperto dalla legge sui servizi sociali. Il programma mira a fornire indicazioni di base sulla società svedese attinenti al fabbisogno di informazioni del gruppo destinatario, nonché informazioni puntuali su questioni sanitarie. Per la valutazione dei progressi compiuti non sono stati fissati obiettivi di realizzazione in aggiunta agli indicatori comuni.

La figura 9 riassume i progressi compiuti nella realizzazione degli obiettivi degli indicatori di output. Tutti gli obiettivi di Germania, Danimarca e Paesi Bassi sono stati raggiunti entro la fine del 2021.

Figure 9. Progressi rispetto agli obiettivi di realizzazione – PO II Inclusione sociale



Fonte: relazioni di attuazione annuali per il 2021, aggiornate al 15 dicembre 2022.

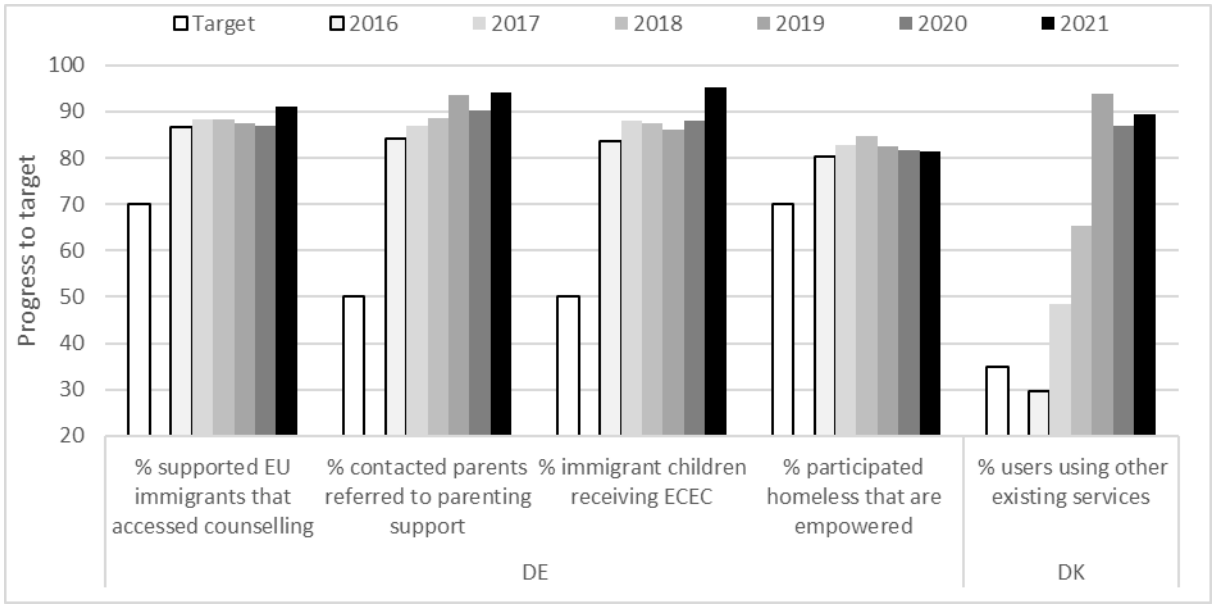
Tutti e quattro i programmi hanno stabilito obiettivi di risultato basati su obiettivi specifici, che sono presentati nella figura 9. **Tutti gli obiettivi di risultato sono stati largamente centrati, in molti casi già nel primo anno di attuazione**. Questo dato solleva alcuni interrogativi sul livello di ambizione dei vari obiettivi.

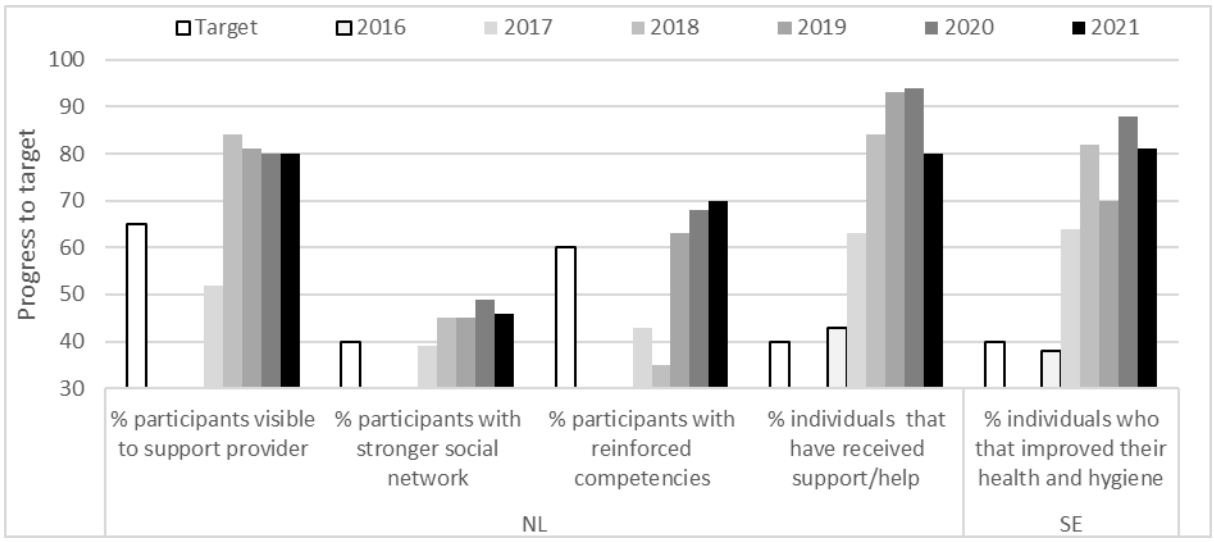
- In Germania **tutti e quattro gli indicatori di risultato raggiungono sistematicamente gli obiettivi fissati**. La percentuale di immigrati assistiti che accedono alla consulenza si è attestata intorno al 90 % ed è persino migliorata nel 2021. Per gli altri tre indicatori, l'attuazione ha portato a risultati stabili o in miglioramento, ben al di sopra di quelli stabiliti.
- In Danimarca **la quota di utenti che utilizzano anche altri servizi è aumentata notevolmente** dai primi anni di attuazione fino all'attuale livello dell'89 % degli utenti interessati. La relazione di attuazione annuale presenta questo risultato come un esempio del successo delle attività di assistenza dei progetti in corso, senza descrivere i fattori di successo specifici.
- Nei Paesi Bassi **tutti gli obiettivi di risultato sono stati ampiamente raggiunti**, sebbene vi siano ancora ritardi riguardo al numero di partecipanti (obiettivi di

realizzazione). Le percentuali di partecipanti che rimangono in contatto con il fornitore del sostegno, che hanno reti sociali più forti, che hanno migliorato le competenze e che hanno ricevuto altri tipi di sostegno si attestano ben al di sopra dell'obiettivo praticamente in tutti gli anni di attuazione.

- Infine in Svezia **l'obiettivo stabilito per il numero di partecipanti che hanno migliorato la propria salute e igiene è stato raggiunto già nel 2017**, ossia nel secondo anno di trasmissione delle relazioni sui progressi di attuazione.

Figure 10. Progressi rispetto agli obiettivi di risultato – PO II Inclusione sociale



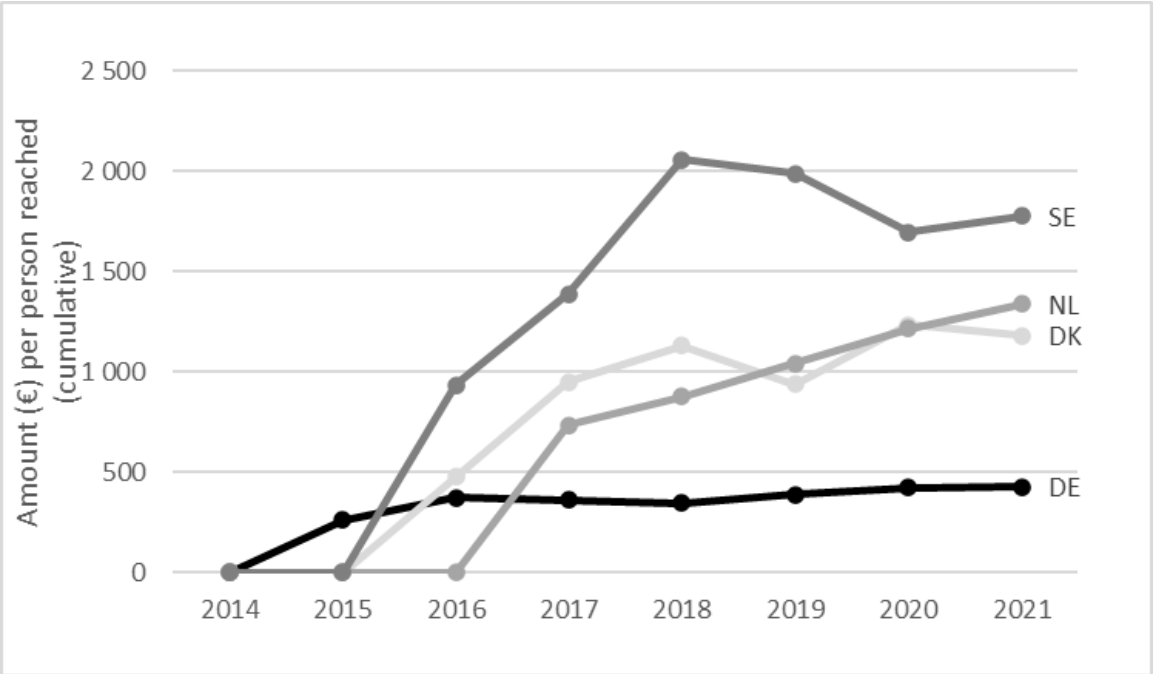


Fonte: relazioni di attuazione annuali per il 2021, aggiornate al 15 dicembre 2022.

Si è inoltre proceduto a valutare l'evoluzione del costo totale per individuo assistito dal sostegno finalizzato all'inclusione sociale (cfr. figura 10). Dal momento che i valori comunicati nei singoli anni possono variare in maniera sostanziale e che a volte alcuni costi sono connessi alla partecipazione in diversi anni, l'analisi è circoscritta ai costi unitari cumulativi. Con l'avanzare dei programmi, i picchi (positivi o negativi) provocati da differenze nei costi o nel numero di individui dichiarati diventano meno probabili, in quanto vengono assorbiti dai totali generali. **La valutazione pone in evidenza i costi unitari comparabili in tre dei quattro programmi di inclusione sociale. La Germania ha**

dichiarato costi unitari nettamente inferiori (360 EUR) rispetto a quelli della Svezia (1 776 EUR), dei Paesi Bassi (1 336 EUR) e della Danimarca (1 182 EUR). Tali differenze si spiegano con i diversi livelli di intensità del sostegno. I dati evidenziano anche una generale tendenza all'aumento dei costi per individuo negli ultimi tre paesi citati. Le relazioni di attuazione annuali non forniscono spiegazioni omogenee al riguardo.

Figure 11. Costo annuo sostenuto/pagato per individuo assistito – confronto per Stato membro - PO II Inclusione sociale



Fonte: relazioni di attuazione annuali per il 2021, aggiornate al 15 dicembre 2022.

2.3 Principi generali

L'articolo 5 del regolamento relativo al FEAD individua una serie di principi trasversali a cui tutti i programmi FEAD devono attenersi. Gli Stati membri sono tenuti a rendere conto del modo in cui vengono recepiti. Di seguito sono esaminati in maggiore dettaglio i principi più pertinenti.

Secondo quanto riferito dagli Stati membri, sono essenzialmente due i meccanismi utilizzati per garantire che le attività integrino gli strumenti di coesione dell'UE esistenti e l'azione nazionale per combattere la deprivazione materiale, la povertà e l'esclusione sociale, evitando allo stesso tempo il doppio finanziamento. Alcuni Stati membri hanno fornito informazioni minime sulla prevenzione delle sovrapposizioni. Ad esempio, la Lettonia riferisce che le organizzazioni beneficiarie sono tenute a firmare una dichiarazione in cui si impegnano a non chiedere contributi ad altri fondi dell'UE per la stessa attività. Altri paesi, tra cui il Portogallo, per evitare il doppio finanziamento si affidano a sistemi di informazione e sorveglianza unificati.

Un secondo gruppo di Stati membri ha illustrato nel dettaglio in che modo i programmi beneficino delle possibili sinergie tra i fondi. Il coordinamento tra l'FSE e il FEAD è organizzato attraverso i rapporti istituzionali tra le autorità di gestione competenti, ad

esempio con la partecipazione al comitato di sorveglianza dei due fondi. Al di là degli accordi formali, le autorità di gestione segnalano anche iniziative di comunicazione attiva per garantire che i beneficiari, i destinatari e i partner governativi siano a conoscenza delle attività svolte.

Alcuni progetti specifici hanno cercato di sfruttare le possibili sinergie tra i fondi. Sia la Finlandia che la Lituania citano una serie di progetti dell'FSE concepiti come misure accessorie per rafforzare l'inclusione sociale di chi riceve assistenza anche a titolo del FEAD e che assistono organizzazioni partner analoghe nell'organizzazione delle attività di follow-up. In Polonia le linee guida dell'autorità di gestione prevedono che le organizzazioni beneficiarie debbano indicare ai destinatari di aiuti alimentari le modalità per beneficiare del sostegno dell'FSE a loro rivolto e aiutarli ad aderire a tali misure.

Tutti gli Stati membri hanno riferito che i loro programmi FEAD tengono conto dei principi della parità di trattamento tra uomini e donne e della prevenzione di qualsiasi discriminazione in senso lato (articolo 5, paragrafo 11). Ciò risulta evidente, ad esempio, nei criteri di selezione delle organizzazioni partner e dei progetti. Le strategie di assistenza adottate dalle organizzazioni partner per l'attuazione dei progetti si basano su questi principi. I dati raccolti nei sistemi di sorveglianza consentono di analizzare le pratiche in corso. L'Irlanda ha riferito che i dati demografici, compresa la ripartizione per sesso, vengono esaminati in sede di relazione trimestrale dalle organizzazioni partner locali e durante le visite in loco presso i punti di distribuzione.

Per quanto riguarda i criteri di selezione dei prodotti alimentari, gli Stati membri affermano di attenersi a criteri obiettivi che tengono conto del contributo apportato dai prodotti nel garantire una dieta equilibrata[16]. Il Belgio evidenzia che la selezione dei prodotti alimentari viene effettuata con il contributo di esperti, tenendo conto delle esigenze specifiche dei destinatari, nonché della qualità nutrizionale, della durata di conservazione e dell'indice glicemico. La Bulgaria dichiara di seguire le raccomandazioni del ministero della Salute su come garantire una dieta equilibrata. La Spagna afferma che la selezione degli alimenti di base ha come obiettivo primario quello di soddisfare il più possibile le esigenze nutrizionali delle persone svantaggiate, offrendo la più ampia varietà possibile di nutrienti di base (proteine, carboidrati, grassi, fibre, vitamine e minerali), nonché di ridurre le carenze nutrizionali. La Finlandia adotta principi analoghi, aderendo alle linee guida del comitato consultivo statale per la nutrizione. In Croazia i prodotti alimentari distribuiti devono rispettare rigorosi standard di qualità, come stabilito dalla normativa nazionale in materia di agricoltura e alimenti, e devono essere prodotti e lavorati in modo sostenibile. Malta ha utilizzato parte del programma di aiuti alimentari del FEAD per lanciare una campagna di distribuzione di frutta, verdura e latte destinata agli scolari. Obiettivo della campagna era contribuire a creare una cultura di abitudini alimentari sane e sostenibili nei bambini piccoli. In Slovenia la selezione dei prodotti alimentari, compresi gli alimenti di base (come latte, pasta e riso), è stata effettuata sulla base delle proposte di organizzazioni partner selezionate. Il paniere è stato ulteriormente integrato con prodotti alimentari donati o acquistati dalle organizzazioni partner, in modo da creare un pacchetto di prodotti equilibrato e sano. Come i paesi sopra citati, anche la Slovacchia si conforma alle richieste delle organizzazioni partner,

[16] Articolo 5, paragrafo 13, del regolamento (UE) n. 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti (GU L 72 del 12.3.2014, pag. 1).

tenendo conto delle osservazioni dell'Ufficio della sanità pubblica sulla necessità di rispettare gli apporti nutrizionali raccomandati dalla legislazione slovacca.

Diversi Stati membri hanno indicato tra i principi guida anche la riduzione degli sprechi alimentari. Tale impegno è collegato, da un lato, all'obiettivo di sviluppo sostenibile 12.3 delle Nazioni Unite che mira a dimezzare, entro il 2030, la quantità pro capite di rifiuti alimentari e, dall'altro, alle iniziative dell'UE volte a ridurre gli sprechi alimentari, come la strategia "Dal produttore al consumatore"[17]. Tutti gli Stati membri citati tengono già conto dell'esperienza delle organizzazioni partner, e questo consente loro di fornire prodotti alimentari che rispondono alle esigenze dei destinatari. I prodotti alimentari selezionati vengono cambiati regolarmente in base all'evoluzione delle esigenze o all'**esperienza** pratica. Tutto ciò contribuisce a ridurre i possibili sprechi alimentari. Alcuni Stati membri hanno adottato misure aggiuntive. In Finlandia la sicurezza alimentare è un tema particolarmente sentito; il paese tiene conto del trasporto dei prodotti alimentari selezionati, della limitata capacità di stoccaggio delle organizzazioni partner e della durata di conservazione dei prodotti. Per questo motivo non offre prodotti freschi o che necessitano di trasporto e stoccaggio refrigerati. Anche la Slovacchia seleziona volutamente prodotti facili da conservare, che non richiedono condizioni di stoccaggio specifiche e che hanno una durata di conservazione sufficientemente lunga. L'Irlanda, dal canto suo, adotta un approccio molto interessante che si fonda sul partenariato con FoodCloud, un'impresa sociale senza scopo di lucro nata per combattere gli sprechi alimentari. FoodCloud funge da punto di raccordo tra le aziende che dispongono di grandi volumi di prodotti alimentari in eccedenza e gli organismi di beneficenza nelle comunità di tutto il paese. In questo modo viene garantita ai destinatari finali una varietà di prodotti alimentari di qualità in eccedenza. Le aziende coinvolte traggono un vantaggio dalle donazioni in quanto risparmiano sui costi di smaltimento dei rifiuti e danno un contributo pratico e significativo alla società.

L'attenzione al clima e all'ambiente è un altro importante aspetto trasversale di cui gli Stati membri hanno riferito di tenere conto nella selezione dell'assistenza materiale di base. L'Austria riferisce che si è cercato di individuare articoli di qualità che durino nel tempo e di aumentare l'uso di prodotti riciclati; dal 2020, ad esempio, tutti gli zaini e gli zainetti forniti sono stati prodotti con tessuti ricavati da bottiglie di PET riciclate. Anche la Cechia specifica che la selezione dei prodotti si basa sul principio della non nocività per l'ambiente ed evidenzia che il programma promuove il riciclaggio. Uno degli esempi è la scelta di utilizzare carta igienica prodotta con materiale riciclato al 100 %. Analogamente, la Romania sottolinea l'attenzione rivolta ai requisiti per l'imballaggio dei prodotti per l'igiene che vengono distribuiti nei suoi progetti di assistenza materiale di base. L'etichettatura di questi prodotti deve contenere informazioni sulla tutela ambientale e sul riciclaggio degli imballaggi. La Romania presta inoltre particolare attenzione alla protezione delle risorse naturali, in quanto riutilizza i pallet di legno su cui vengono consegnati i pacchi alimentari e riduce il consumo di carta utilizzando la posta elettronica per le comunicazioni che riguardano i progetti.

[17] Commissione europea (2020), *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente* (COM(2020) 381 final).

3. CONCLUSIONI

Nel 2021 il FEAD ha continuato ad essere fortemente condizionato dagli effetti della COVID-19. Gli Stati membri hanno dovuto riconsiderare le priorità dei programmi FEAD, i gruppi destinatari, le operazioni e i tipi di aiuto, assicurando al contempo il mantenimento del sostegno ai gruppi vulnerabili. Il bilancio aggiuntivo messo a disposizione attraverso REACT-EU ha assicurato ulteriori risorse alle iniziative volte ad affrontare l'aumento dei livelli di precarietà causato in tutta l'UE dalla COVID-19. Ha permesso ai programmi FEAD esistenti di **offrire più aiuti alimentari ed assistenza materiale di base ai gruppi destinatari, fornendo un sostegno determinante alle persone già in situazione precaria**. Pertanto il FEAD ha dimostrato di essere uno strumento importante per sostenere l'ambizione del piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali di ridurre il numero di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale. È stato anche un modo flessibile per spendere il bilancio aggiuntivo messo a disposizione da REACT-EU.

Nel 2021 le spese annue dichiarate sono state notevolmente più alte rispetto agli anni precedenti, il che ha incrementato il tasso di esecuzione complessivo. Rispetto ai 525,2 milioni di EUR dichiarati nel 2020, le relazioni di attuazione annuali per il 2021 hanno dichiarato un totale di 703,9 milioni di EUR nel 2021. Questo miglioramento era necessario, visto il tasso di esecuzione complessivo del 63 % (3,1 miliardi di EUR) alla fine del 2021. Considerando che rimangono due anni di attuazione, nel prossimo anno serviranno tassi di esecuzione più elevati per evitare il disimpegno. Alla fine del 2021 era stato dichiarato come bilancio approvato un totale cumulativo di 4,7 miliardi di EUR (94 % del bilancio assegnato) ed erano stati sostenuti o pagati dai beneficiari importi per 3,6 miliardi di EUR (pari al 72 % del bilancio assegnato).

Il numero stimato di destinatari che hanno ricevuto aiuti alimentari (15 milioni) e assistenza materiale di base (2,1 milioni) è rimasto relativamente stabile rispetto all'anno precedente. La quantità in tonnellate di prodotti alimentari è aumentata costantemente dal 2019, raggiungendo quasi 450 000 tonnellate nel 2021. Anche il valore monetario complessivo dell'assistenza materiale di base ha seguito un andamento crescente, attestandosi a 34,9 milioni di EUR di beni di base forniti. Non sono stati osservati grandi cambiamenti nei tipi di destinatari prima e durante la pandemia, tranne che in un limitato numero di paesi. Ciò non vuol dire che i programmi abbiano continuato a funzionare come prima della COVID-19; essi hanno riferito infatti di aver modificato i destinatari-obiettivo durante la pandemia per rispondere ad esigenze specifiche. Questo aspetto non è sempre riscontrabile nelle comparazioni, in quanto in alcuni casi l'**ambito di intervento è stato ridefinito *all'interno* dello stesso tipo di categoria**, ad esempio estendendo il sostegno a destinatari esistenti, come i bambini, gli anziani e gli immigrati.

Nelle relazioni di attuazione annuali gli Stati membri riferiscono che sul potenziale di assistenza del FEAD hanno continuato ad incidere i problemi di capacità delle organizzazioni partner e le sfide logistiche (consegne a domicilio, mobilitazione dei volontari, identificazione dei destinatari) legate soprattutto alla pandemia di COVID-19, fattori già menzionati nel 2020. Le organizzazioni beneficiarie locali hanno individuato soluzioni per far fronte alle restrizioni in vigore e sono riuscite a proseguire nella loro opera assistendo un numero di destinatari simile a quello del 2020. Nelle iniziative di inclusione sociale (nell'ambito dei programmi PO II di Germania, Danimarca, Paesi Bassi e Svezia) l'impatto delle restrizioni legate alla COVID-19 è stato più sentito, in particolare perché le

strutture utilizzate per le attività di assistenza (biblioteche, centri comunitari ecc.) hanno spesso dovuto subire chiusure obbligatorie durante i lockdown. Anche la distribuzione dei prodotti alimentari e l'assistenza materiale hanno dovuto affrontare sfide di carattere logistico, ma alla fine è stata trovata una soluzione per permettere di rispondere alla continua domanda di sostegno e mantenere livelli di distribuzione simili a quelli dell'anno precedente della pandemia. Dato che il numero di destinatari è rimasto stabile durante i lockdown del 2021 dovuti alla COVID-19, si può concludere che queste sfide sono state compensate dall'aumento della domanda prodotto dalla pandemia.

Gli ultimi due anni di attuazione del FEAD presenteranno sfide specifiche. In un contesto di maggiore pressione determinata dalla necessità di completare i progetti e dichiarare tutte le spese pertinenti, l'attuazione del FEAD sarà probabilmente influenzata dalle incertezze relative a potenziali restrizioni sanitarie, ai flussi migratori provocati dalla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, nonché da altre sfide esterne.