

SCHEMA DI VALUTAZIONE N. 51/2012
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

TITOLO:	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai Fondi di aiuti europei agli indigenti.		
NUMERO ATTO	COM (2012) 617 def.		
NUMERO PROCEDURA	2012/0295 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	24/10/2012		
DATA DI TRASMISSIONE	31/10/2012		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	26/12/2012		
ASSEGNATO IL	06/11/2012		
COMM.NE DI MERITO	11 ^a	Parere motivato entro	13/12/2012
COMM.NI CONSULTATE	1 ^a , 3 ^a e 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	06/12/2012
OGGETTO	La proposta di regolamento istituisce per il periodo 2014-2020 un nuovo strumento, che integrerà gli attuali strumenti di coesione, in particolare il Fondo sociale europeo, per far fronte alle forme di povertà più gravi e socialmente problematiche, alla deprivazione alimentare così come alla mancanza di una fissa dimora e alla deprivazione materiale dei bambini, sostenendo nel contempo misure di accompagnamento per il reinserimento sociale dei cittadini più indigenti dell'Unione.		
BASE GIURIDICA	Art. 175, par. 3 del TFUE, in base al quale le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi strutturali (che il trattato identifica con il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, sezione "orientamento", nel Fondo sociale europeo e nel Fondo europeo di sviluppo regionale), fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria, a condizione che esse rispondano agli obiettivi generali individuati dall'art. 174 del TFUE (promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione e il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e		

territoriale).

**PRINCIPIO DI
SUSSIDIARIETÀ**

CONFORME: l'obiettivo della proposta non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri, e comunque le azioni di ciascuno Stato membro possono essere utilmente integrate da uno strumento a livello dell'Unione.

**PRINCIPIO DI
PROPORZIONALITÀ**

CONFORME: la proposta si limita a quanto necessario per conseguire i propri obiettivi.

ANNOTAZIONI:

Nel quadro della Strategia Europa 2020 l'Unione europea si è posta l'obiettivo di ridurre di almeno 20 milioni il numero di persone a rischio o in condizioni di povertà o esclusione sociale entro il 2020; tale obiettivo, molto ambizioso, è reso ancor più urgente dagli effetti della crisi economica e dal conseguente estendersi del numero di cittadini europei che sono a rischio o in effettive condizioni di indigenza. Nel 2010 circa un quarto dei cittadini europei (116 milioni) era a rischio di povertà o esclusione sociale, con un incremento netto di 2 milioni rispetto al 2009. I primi dati consolidati del 2011 confermano tale tendenza. Mentre le necessità di chi si trova ai margini della società sono in continua crescita, la capacità degli Stati membri di sostenere queste persone è in molti casi diminuita, a causa dei vincoli di bilancio imposti dal nuovo modello di *governance* economica.

Caratteristiche essenziali della deprivazione materiale sono l'impossibilità di accedere adeguatamente ai prodotti alimentari, in termini sia di quantità che di qualità, e la mancanza di una fissa dimora (che recentemente si è estesa, in modo preoccupante, a un nuovo profilo di persone che comprende famiglie con bambini, giovani e migranti). Nel complesso, i soggetti maggiormente a rischio di povertà o esclusione sociale sono i bambini (27% contro il 23% della media UE): in tutto, 25,4 milioni in tutta l'UE, esposti a una deprivazione materiale che va al di là della (mal)nutrizione..

Il principale strumento dell'Unione per sostenere l'occupabilità, combattere la povertà e promuovere l'inclusione sociale è e rimarrà il Fondo sociale europeo, che investe direttamente nelle persone e nelle loro competenze e mira a migliorare le loro opportunità nel mercato del lavoro. Alcuni dei cittadini più vulnerabili dell'Unione, però, sono troppo distanti dal mercato del lavoro per poter beneficiare delle misure di inclusione sociale del Fondo sociale europeo.

Dal 1987, la maggiore fonte di approvvigionamento per le organizzazioni che lavorano a contatto diretto con i membri più svantaggiati della società è stata il programma UE per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti ("programma MDP" - *Most deprived people*), creato per utilizzare in modo adeguato le eccedenze agricole altrimenti destinate con ogni verosimiglianza alla distruzione. La notevole imprevedibilità delle scorte d'intervento nel periodo 2011-2020, dovuta a riforme successive della politica agricola comune, ha privato della sua originaria ragione d'essere il programma MDP, che sarà quindi soppresso alla fine del 2013. Va peraltro rilevato come la potenziale, significativa riduzione, già nel 2012, del sostegno fornito nell'ambito del programma MDP è stata criticata duramente dalle organizzazioni della società civile e dai rappresentanti delle autorità regionali e locali.

Tra gli Stati membri sette si sono dichiarati contrari a una continuazione del programma dopo il 2013 e tredici, tra cui l'Italia - tra i principali beneficiari delle distribuzioni di derrate alimentari -, hanno rilasciato una dichiarazione nel dicembre 2011 in cui ne hanno chiesto la prosecuzione.

La valutazione d'impatto che accompagna la proposta di regolamento si è concentrata sul nuovo strumento da adottare in sostituzione del programma MDP, valutando quattro possibili opzioni:

- 1) Azzeramento dei finanziamenti per gli indigenti;

- 2) Uno strumento destinato a succedere all'attuale programma MDP senza variazioni significative;
- 3) Uno strumento in grado di integrare la distribuzione di aiuti alimentari con un sostegno alle misure di accompagnamento per l'inclusione sociale dei destinatari di tali aiuti;
- 4) Uno strumento completo in grado di offrire un soccorso concreto in termini di alimenti e beni per le persone senza fissa dimora e di beni per i bambini in condizioni di deprivazione materiale, combinato con misure di accompagnamento per il reinserimento sociale delle persone indigenti.

L'opzione 4) è parsa preferibile in quanto consente di adattare nel modo più mirato gli interventi, garantendone la massima corrispondenza e capacità di sostegno delle esigenze locali.

Le risorse per finanziare il nuovo strumento sono già state previste nella proposta della Commissione di un quadro finanziario pluriennale, per un importo di 2,5 miliardi di euro. Il sostegno accordato a uno Stato membro attraverso il Fondo per gli indigenti sarà considerato parte della quota di Fondi strutturali assegnata al Fondo sociale europeo.

In termini di campo di intervento, il Fondo affronterà i problemi della deprivazione alimentare, della mancanza di una fissa dimora e della deprivazione materiale dei bambini. Ogni Stato membro può scegliere di lottare contro una o più di queste forme di deprivazione, ed è possibile anche sostenere misure di accompagnamento, a integrazione del sostegno materiale, per contribuire al reinserimento sociale delle persone indigenti.

La definizione dei criteri per individuare le persone indigenti da assistere sarà di competenza degli Stati membri o delle organizzazioni partner, che sono nella posizione migliore per orientare l'assistenza in modo mirato e tenendo conto delle esigenze locali.

Le organizzazioni partner sono le organizzazioni che forniscono direttamente o indirettamente prodotti alimentari o beni alle persone indigenti, e saranno chiamate a svolgere esse stesse attività che integrino l'offerta di assistenza materiale e mirino all'integrazione sociale delle persone indigenti.

Le autorità nazionali potranno acquistare i prodotti alimentari o i beni, metterli a disposizione delle organizzazioni partner o fornire a queste ultime una dotazione finanziaria per acquistarli.

Il Fondo sarà attuato secondo il modello della politica di coesione, vale a dire attraverso la gestione concorrente sulla base di un programma operativo di sette anni per Stato membro per il periodo 2014-2020.

Lo Stato membro interessato dovrà effettuare una valutazione ex ante del proprio programma, che prenda in esame, in particolare, il contributo all'obiettivo di ridurre almeno di 20 milioni le persone a rischio di povertà e di esclusione sociale entro il 2020; la coerenza interna del programma stesso e il suo rapporto con altri strumenti finanziari pertinenti; il contributo delle realizzazioni previste ai risultati del programma; l'idoneità delle procedure di monitoraggio del programma e di raccolta dei dati necessari per lo svolgimento delle valutazioni.

La valutazione ex post, che andrà ultimata entro la fine del 2013, sarà invece effettuata dalla Commissione europea, di propria iniziativa e in stretta cooperazione con gli Stati membri, ricorrendo all'assistenza di esperti esterni.

Per quanto concerne le modalità di attuazione e gli obblighi di gestione, di controllo e di audit, agli Stati membri sarà consentito, se lo desiderano, di ricorrere alle strutture, alle autorità designate e alle procedure del Fondo sociale europeo, al fine di ridurre al minimo gli oneri amministrativi connessi al passaggio dall'attuale programma MDP al nuovo Fondo.

Poiché le organizzazioni partner hanno una capacità limitata di anticipare i fondi necessari alla loro attività, e gli stessi Stati membri potrebbero incontrare difficoltà nel mobilitare le risorse necessarie al prefinanziamento degli interventi, e poiché è probabile che gli Stati membri con

maggiori vincoli di bilancio siano quelli con il maggior numero di persone indigenti, viene fissato un livello di prefinanziamento da parte del Fondo pari all'11% della dotazione complessiva di uno Stato membro, così da poter coprire fino al 90% dei costi della campagna di aiuti del primo anno, senza contare l'assistenza tecnica, il trasporto, le spese amministrative e le misure di accompagnamento.

Il tasso di cofinanziamento non dovrà essere superiore all'85% della spesa pubblica ammissibile, mentre le misure di assistenza tecnica attuate su iniziativa o per conto della Commissione potranno essere finanziate al tasso del 100%. Su richiesta di uno Stato membro, i pagamenti intermedi e i pagamenti del saldo finale possono essere aumentati di dieci punti percentuali per l'esercizio contabile in cui viene presentata la richiesta e per quelli successivi, nel caso in cui lo Stato membro riceva un'assistenza macrofinanziaria dell'UE o, laddove non abbia adottato l'euro, un sostegno finanziario a medio termine.

12 novembre 2012

A cura di Luca Briasco

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)