

DANIELE CAVALLI

**IL FONDO DI AIUTI EUROPEI AGLI INDIGENTI:
L'ITER LEGISLATIVO A LIVELLO EUROPEO
E LA SUA ATTUAZIONE IN ITALIA**

**WORKING
PAPERS** 

WP-2WEL 1/15

In partnership con



e con

CORRIERE DELLA SERA



© 2015 Daniele Cavalli e 2WEL • Centro Einaudi

Daniele Cavalli è studente del Corso di Laurea Magistrale di Scienze Politiche e di Governo presso l'Università degli Studi di Milano. Si è laureato nel 2013 in Scienze Politiche presso lo stesso ateneo, con una tesi dal titolo *Il Fondo di aiuti europei agli indigenti e lo sviluppo di una dimensione sociale dell'Unione Europea – Progressi, ostacoli e resistenze verso l'integrazione europea delle politiche sociali*, da cui è tratto il presente lavoro. Giornalista, iscritto all'elenco dei pubblicisti dell'Ordine dei Giornalisti della Lombardia dal 2012, dal 2008 collabora con il quotidiano «L'Eco di Bergamo».

e-mail: dani.cavalli@alice.it • danielecavalli.cavalli@gmail.com

Percorsi di secondo welfare è un progetto di ricerca diretto da Franca Maino (Dipartimento di Scienze sociali e politiche, Università di Milano) con la supervisione scientifica di Maurizio Ferrera (Centro Einaudi e Università di Milano), realizzato dal Centro Einaudi in partnership con CISL Lombardia, CISL Piemonte, Compagnia di San Paolo, Fondazione Cariplo, Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo, Fondazione con il Sud, Forum ANIA Consumatori, KME Group, Luxottica, e Corriere della Sera, SPS (Scienze Politiche e Sociali, Università di Milano), Città di Torino.

Avviato nel 2011 con l'obiettivo di ampliare e approfondire il dibattito sulle trasformazioni dello stato sociale in Italia, il progetto guarda in particolare alle misure e alle iniziative cosiddette di «secondo welfare» (realizzate cioè da soggetti privati: imprese, fondazioni, associazioni, enti del terzo settore). L'attività è costruita a partire da una raccolta sistematica di dati volta a caratterizzare e monitorare le esperienze in corso. Ricognizione e analisi dell'esistente sono infatti essenziali per promuovere valutazioni d'impatto capaci di fornire uno stimolo non solo al dibattito ma alla concreta promozione del secondo welfare.

Il sito web www.secondowelfare.it raccoglie e vuole diffondere le più significative esperienze di secondo welfare a livello nazionale ma anche internazionale.

2WEL, Percorsi di secondo welfare • Centro Einaudi
Via Ponza 4 • 10121 Torino
telefono +39 011 5591611 • e-mail: segreteria@centroeinaudi.it
www.secondowelfare.it • www.centroeinaudi.it

INDICE

IL FONDO DI AIUTI EUROPEI AGLI INDIGENTI: L'ITER LEGISLATIVO A LIVELLO EUROPEO E LA SUA ATTUAZIONE IN ITALIA	5
Introduzione	5
1. Il Fondo di aiuti europei agli indigenti	6
1.1. Dal PEAD al FEAD	6
1.2. Il Regolamento del FEAD	8
2. L'iter legislativo del FEAD e gli ostacoli incontrati	15
2.1. La posizione degli Stati membri	17
2.2. La posizione del Parlamento europeo	28
3. I Programmi operativi e l'attuazione del FEAD in Italia	37
3.1. I Programmi operativi e l'esempio della Francia	37
3.2. Lo stato di attuazione del FEAD in Italia	40
Conclusioni	46
Riferimenti bibliografici	46

PAROLE CHIAVE

FEAD, Unione Europea, povertà, aiuti alimentari, esclusione sociale

ABSTRACT

**IL FONDO DI AIUTI EUROPEI AGLI INDIGENTI:
L'ITER LEGISLATIVO A LIVELLO EUROPEO
E LA SUA ATTUAZIONE IN ITALIA**

Nel marzo 2014 Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione Europea hanno approvato il Regolamento relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD). Nato come prosecuzione e ampliamento del precedente Programma per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti (PEAD) e come traduzione legislativa dell'impegno di riduzione della povertà previsto dalla Strategia Europa 2020, il Fondo mette a disposizione degli Stati membri dell'Unione Europea circa 3,8 miliardi per il periodo 2014-2020. Queste risorse sono utilizzabili per un sostegno alle persone più povere dell'Unione, in particolare soggetti che non possono accedere a quantità adeguate di prodotti alimentari, persone senza fissa dimora e bambini a rischio di povertà o esclusione sociale. Ogni Stato membro sarà responsabile dell'applicazione del Regolamento nel proprio paese: è chiamato a redigere Programmi operativi contenenti le azioni intraprese a sostegno degli indigenti, messe in campo tramite organizzazioni partner, disponendo di un'ampia flessibilità riguardo alla scelta di fornire loro aiuti alimentari, supporto materiale di base e/o misure di accompagnamento per facilitare l'inclusione sociale e l'avvicinamento al mercato del lavoro. Dopo un'esposizione dei principali contenuti del Regolamento, e prima di una breve descrizione del suo stato di attuazione in Italia, l'analisi si concentra sul lungo e complesso iter legislativo del FEAD, a partire dalla pubblicazione della proposta legislativa fino all'approvazione del testo definitivo. In particolare, grande attenzione è rivolta al dibattito politico all'interno del Parlamento europeo, con l'analisi delle votazioni svoltesi nel giugno 2013, e al dibattito fra gli Stati membri in particolare all'interno del Consiglio dell'Unione Europea. In entrambi i casi si è cercato di capire chi e perché si è dimostrato contrario all'approvazione di questo nuovo strumento europeo di lotta alla povertà.

IL FONDO DI AIUTI EUROPEI AGLI INDIGENTI: L'ITER LEGISLATIVO A LIVELLO EUROPEO E LA SUA ATTUAZIONE IN ITALIA

INTRODUZIONE

Dopo un lungo e complesso iter all'interno delle istituzioni europee, il 12 marzo 2014 è entrato ufficialmente in vigore il Regolamento relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD). Il FEAD affonda le proprie radici nella Strategia Europa 2020, costituisce un nuovo tassello della Dimensione sociale dell'UE e intende contribuire alla riduzione della povertà, soprattutto alimentare, in Europa.

Nella prima parte di questo lavoro verranno presentate le tappe che hanno portato dal PEAD (Programma per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti), il precedente strumento di lotta alla povertà alimentare, al FEAD, e si evidenzierà il fatto che il secondo, pur derivando dal primo, possiede risvolti profondamente diversi, avendo un raggio d'azione più ampio. Una caratteristica che rende questo nuovo strumento europeo particolarmente innovativo. Del FEAD saranno quindi analizzate le caratteristiche principali, tra cui il modello di *governance*, le tipologie di assistenza che prevede (aiuti alimentari e/o materiali, e/o misure di accompagnamento), i destinatari degli aiuti e il budget.

Nella seconda parte del lavoro verrà analizzato in modo approfondito il lungo e complesso iter attraverso le istituzioni europee che ha portato all'approvazione del Regolamento, mettendo in luce gli ostacoli e le resistenze incontrate. Inizialmente l'attenzione verrà puntata sulla posizione degli Stati membri espressa attraverso i Parlamenti nazionali dopo la pubblicazione della proposta legislativa da parte della Commissione europea e dai Governi all'interno del Consiglio dell'Unione Europea. Quindi verrà illustrata la posizione del Parlamento europeo, attraverso l'analisi dei risultati delle votazioni tenutesi durante la seduta plenaria del giugno 2013. Grazie a quest'analisi è stato possibile avanzare alcune osservazioni sulle posizioni politiche emerse nel Parlamento europeo e sul legame tra voto contrario al FEAD, da un lato, e nazionalità e appartenenza ai gruppi parlamentari degli eurodeputati, dall'altro.

Nella terza e ultima parte l'attenzione si concentrerà sulla fase di attuazione del Regolamento relativo al FEAD. Verranno prima descritte in modo specifico le carat-

teristiche dei Programmi operativi e poi segnalate le linee guida che hanno orientato la stesura del Programma operativo francese, il primo a essere adottato dalla Commissione europea nel luglio 2014. Quindi, dopo una breve panoramica dell'importante lavoro svolto, a livello italiano ed europeo, sul fronte della lotta alla povertà dalle organizzazioni partner, si analizzerà in modo sintetico lo stato di attuazione del FEAD in Italia a partire dalla ricostruzione dei passi compiuti dal Governo italiano e dai principali contenuti del Programma operativo italiano adottato dalla Commissione europea nel dicembre 2014.

1. IL FONDO DI AIUTI EUROPEI AGLI INDIGENTI

1.1. Dal PEAD al FEAD

Nel marzo 2014, a distanza di un anno e mezzo circa dall'avvio dell'iniziativa legislativa da parte della Commissione europea, è stato approvato definitivamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione Europea il Regolamento relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti. Il FEAD rappresenta una misura innovativa nell'ambito della lotta alla povertà nell'Unione Europea sotto vari profili. In primo luogo, esso contribuisce al rafforzamento delle politiche sociali dell'Unione Europea. In secondo luogo, tutti gli Stati membri sono chiamati a cofinanziarlo e a utilizzarlo. In terzo luogo, si tratta di uno strumento che dà la possibilità agli Stati membri di fornire ai poveri un aiuto più ampio del semplice, anche se fondamentale, aiuto alimentare già precedentemente garantito dall'UE (cfr. sezione 1.2).

Uno strumento per certi versi simile, infatti, esisteva già ed era costituito dal Programma per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti (PEAD), noto anche come Programma MDP (*Most Deprived People*), attivo dal 1987, che è tuttavia importante (anche giuridicamente) inquadrare come una misura nata e sviluppata nell'ambito della Politica Agricola Comune (PAC). Non si trattava infatti di un'iniziativa rientrante nel settore delle politiche sociali dell'Unione e non era soggetta per questo alle regole e ai meccanismi di funzionamento, soprattutto di *soft law*, tipiche di queste ultime.

Con questo programma gli Stati membri (SM) avevano infatti la possibilità di utilizzare alimenti prelevati dalle scorte di intervento – derrate alimentari in eccesso perché la produzione europea superava la domanda, ovvero beni alimentari non più commercializzabili sul mercato – per i poveri. Si trattava di alimenti verosimilmente destinati alla distruzione, ma che si trovavano in perfetto stato e che, attraverso questa misura, potevano essere distribuiti ai più indigenti. Nel tempo la progressiva riduzione di queste scorte aveva reso necessaria una riforma parziale del programma, sia per adeguarlo all'evoluzione della PAC sia per rafforzarne l'efficacia in favore delle persone più indigenti: per questo motivo a metà degli anni Novanta il PEAD era stato modificato per consentire, in alcuni casi, di integrare le scorte di intervento con acquisti sul mercato. Per il periodo 2011-2020 era stato

poi previsto l'esaurimento delle derrate in eccedenza, e quindi delle scorte di intervento, o comunque una notevole imprevedibilità del loro ammontare, a seguito di alcune riforme della PAC. Inoltre, la sentenza relativa alla causa T-576/08 – Germania contro Commissione (Corte di Giustizia dell'Unione Europea 2011) aveva sancito che gli acquisti di derrate alimentari sul mercato dell'Unione non avrebbero potuto sostituire su base regolare le ridotte scorte di intervento, e ciò aveva portato la Commissione a non poter più autorizzare l'utilizzo di importi monetari in sostituzione delle scorte di intervento. Il venir meno dell'originaria ragion d'essere del Programma MDP, unito agli effetti di questa sentenza, aveva portato dunque alla decisione di concludere il programma a fine 2013¹. Da qui la necessità di sviluppare un nuovo programma che potesse sostituire, almeno parzialmente, le funzioni svolte dal PEAD.

L'elemento innovativo del FEAD dal punto di vista della forma è dato dal fatto che il nuovo programma sposta il sostegno agli indigenti dall'ambito della Politica Agricola Comune a quello delle politiche sociali dell'Unione. Ancora più importante è che, parallelamente, lo stesso tipo di trasferimento si attua a livello nazionale. In Italia, ad esempio, gli aiuti alimentari previsti dal PEAD erano gestiti dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (MIPAAF) attraverso l'AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura), mentre ora, anche se l'attività dell'Agenzia rimarrà fondamentale poiché essa continuerà a svolgere il ruolo di Autorità di gestione, a guidare l'attuazione del Programma operativo italiano legato al FEAD sarà il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (cfr. sezione 3.2).

Le modifiche introdotte sul piano della forma generano alcune ripercussioni immediate sul piano della sostanza: il FEAD infatti, in quanto misura della politica sociale dell'UE, prevede un'espansione dell'azione europea nel campo della lotta alla povertà e un allargamento qualitativo dell'insieme degli aiuti che gli SM hanno la possibilità di offrire. Se con il Programma MDP venivano distribuiti esclusivamente generi alimentari, il FEAD finanzia invece l'acquisto di alimenti ma anche di beni di prima necessità (capi di abbigliamento, sapone, eccetera), con una particolare attenzione rivolta ai bambini poveri, oltre che misure di accompagnamento volte all'inclusione sociale degli indigenti e a un loro (ri)avvicinamento al mercato del lavoro.

Lázló Andor, all'epoca Commissario europeo responsabile per l'Occupazione, gli Affari Sociali e l'Inclusione, nel comunicato stampa successivo all'approvazione della proposta da parte della Commissione aveva commentato: «Il neoproposto Fondo rappresenterà una dimostrazione concreta della solidarietà dell'UE con le persone più vulnerabili, quelle che sono state maggiormente colpite dalla crisi economica e sociale» (Commissione europea 2012c). Il FEAD diventa così uno degli strumenti che intendono dare sostanza alla dimensione sociale dell'Unione Euro-

¹ Per approfondimenti riguardo al passaggio dal PEAD al FEAD si rimanda a Frigo (2013).

pea, proponendosi di combattere la povertà in una prospettiva più ampia rispetto al PEAD.

1.2. Il Regolamento del FEAD

La nascita del Fondo, come esplicitato dal documento che conteneva la proposta legislativa della Commissione europea pubblicato nell'ottobre 2012 (Commissione europea 2012a), può essere collegata alla Strategia Europa 2020, e in particolare all'obiettivo, fissato al suo interno, di riduzione della povertà (portare almeno 20 milioni di poveri fuori dal rischio di povertà e di esclusione sociale, pari al 25 per cento dei cittadini europei in tale condizione)². La Commissione, oltre a sottolineare l'ampiezza del fenomeno della povertà nell'UE, evidenziava il fatto che le difficoltà economiche dovute alla crisi stavano aggravando la situazione sociale del Vecchio Continente. La Commissione affermava, infatti, che: «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. La coesione sociale è più che mai minacciata dai vincoli di bilancio, e in numerosi Stati membri le strategie economiche promosse dalle Istituzioni europee sono ritenute in certa misura responsabili di tali sviluppi» (Commissione europea 2012a).

La Commissione aveva giudicato quindi necessario e urgente intervenire per abbassare il livello di povertà all'interno dell'UE. Gli ultimi dati, riferiti al 2012, hanno segnalato un peggioramento rispetto ai dati allora in possesso della Commissione, dal momento che segnalano quasi 125 milioni di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, ovvero circa un quarto della popolazione totale dell'Unione. Di queste, quasi 50 milioni vivono in condizioni di grave deprivazione materiale (Eurostat 2013).

È nata quindi la proposta di un regolamento, che sarebbe diventato il Regolamento 223 del 2014, per l'istituzione di un Fondo di aiuti europei agli indigenti (Regolamento UE 2014/223). Di seguito, basandosi su tale testo, vengono descritti sinteticamente il profilo dei destinatari degli aiuti, le forme di assistenza previste, il budget a disposizione e altri punti salienti del Regolamento relativo al FEAD³. Prima, tuttavia, è utile sottolineare un piccolo ma importante elemento di interesse e novità: il Regolamento, infatti, stabilisce che nella fase di implementazione le organizzazioni partner devono informare il pubblico del fatto che il supporto è stato ottenuto dal FEAD, e quindi dall'UE. Le modalità con cui ciò deve avvenire sono spiegate nel dettaglio: si legge, per esempio, che si dovrà «esporre almeno un poster recante le informazioni su questa iniziativa e sul supporto finanziario ottenuto dall'UE, e una bandiera dell'UE di dimensioni adeguate in una posizione chiaramente visibile al pubblico». Attraverso queste, che sono vere e proprie norme vin-

² Sulla proposta della Commissione europea del 2012 si rimanda a Madama (2012).

³ Alcune delle definizioni che seguono sono estratte direttamente dal Regolamento relativo al FEAD (Regolamento UE 2014/223), in particolare dalle pagine 1-10 e 16. Spesso, invece, si tratta di rielaborazioni a partire dalla stessa fonte.

colanti, l'Unione, anche per far fronte alle crescenti spinte anti-europeiste, cerca quindi di far crescere la fiducia nel progetto europeo, e considera il FEAD un ottimo strumento per rafforzarla perché consegna ai cittadini l'idea di un'UE vicina ai più deboli.

■ *L'obiettivo: tre forme di povertà da contrastare.* La Commissione ha individuato tre forme di povertà su cui intervenire⁴:

■ le persone che sperimentano l'impossibilità di accedere adeguatamente ai prodotti alimentari in termini di quantità e qualità: i confini di questa categoria sono articolati, ma si può ad esempio fare riferimento al giudizio dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, che considera un'esigenza vitale mangiare un pasto a base di carne, pollo o pesce (o un equivalente vegetariano) ogni due giorni, cosa che però per 43 milioni di europei non è ancora possibile;

■ le persone senza fissa dimora: è una condizione di deprivazione materiale considerata ancora più grave della deprivazione alimentare, perché è difficile uscirne e perché, oltre a esporre chi ne è colpito a una serie di pericoli, limita ogni prospettiva di vita futura. Quantificare i senzatetto è difficile per definizione, le stime dicono tuttavia che il loro numero si attestava a 4,1 milioni nel 2009-2010. Inoltre, preoccupa l'emergere di un nuovo profilo di persone senza fissa dimora, che comprende famiglie con bambini, giovani (fino al 20 per cento in Danimarca e al 15 per cento nei Paesi Bassi) e persone appartenenti a famiglie migranti;

■ i bambini a rischio di povertà o esclusione sociale: sono oltre 25 milioni, e rappresentano una categoria a cui la Commissione ha rivolto un'attenzione particolare. I bambini sono infatti maggiormente a rischio povertà o esclusione sociale rispetto alla popolazione considerata nel complesso, e questo li espone a una deprivazione materiale che va al di là della (mal) nutrizione. Ad esempio, quasi 6 milioni di bambini non possiedono abiti nuovi, e circa 5 milioni non dispongono di due paia di scarpe del numero giusto. I bambini soggetti a queste forme di deprivazione materiale hanno minori probabilità dei loro coetanei più agiati di andare bene a scuola, di essere in buona salute e di realizzare pienamente le loro potenzialità da adulti.

Il Regolamento specifica che un'azione di aiuto può essere finanziata nell'ambito delle risorse del FEAD da un Programma operativo (ogni SM è chiamato a redigere almeno un tipo di Programma operativo, come illustrato più avanti nella sezione «I Programmi operativi») solo se viene attuata nello Stato membro coperto da quello specifico Programma operativo (e.g. il Programma operativo francese non può supportare un'operazione in Italia). Allo stesso tempo, però, il Regolamento non stabilisce alcun vincolo riguardo ai requisiti che devono possedere i destinatari finali, ovvero le persone oggetto degli aiuti. Spetta infatti a ogni Stato membro, rimanendo all'interno del quadro normativo europeo, stabilire i criteri per identificare le persone che hanno diritto ad accedere agli aiuti.

⁴ I dati citati sono aggiornati al 2011 e contenuti nella motivazione che ha accompagnato la proposta legislativa del 2012 della Commissione europea (Commissione europea 2012a).

Secondo la Commissione, la maggior parte degli SM non stava registrando alcun progresso verso il conseguimento dei propri obiettivi nazionali in materia di povertà ed esclusione sociale. La Commissione concludeva quindi: «Continua a essere necessario un sostegno dell'UE per le persone più indigenti della società. Il Regolamento proposto istituisce per il periodo 2014-2020 un nuovo strumento, che integrerà gli attuali strumenti di coesione, in particolare il Fondo Sociale Europeo (FSE), per far fronte alle forme di povertà più gravi e socialmente problematiche e sostenendo nel contempo misure di accompagnamento per il reinserimento sociale dei più indigenti dell'Unione. Il principale strumento dell'UE per sostenere l'occupabilità, combattere la povertà e promuovere l'inclusione è e rimarrà (anche dopo un'eventuale approvazione di questa iniziativa) il FSE. Tuttavia, alcuni dei cittadini più vulnerabili dell'Unione sono troppo distanti dal mercato del lavoro per beneficiare delle misure di inclusione sociale a questo legate» (Commissione europea 2012a). Il Fondo di aiuti europei agli indigenti intende infatti, come specificato dal relativo Regolamento all'art. 3, comma 1, promuovere la coesione sociale, rafforzare l'inclusione sociale, concorrere quindi all'obiettivo di eliminare la povertà nell'Unione, e integrare nel contempo i fondi strutturali.

■ *I tipi di assistenza previsti*⁵. Il Fondo contribuisce al conseguimento dell'obiettivo specifico di alleviare le forme più gravi di povertà finanziando i programmi nazionali con cui gli SM prestano un'assistenza non finanziaria alle persone indigenti, che prevede la distribuzione di prodotti alimentari e/o materiali di base nonché il supporto ad attività a favore dell'inclusione sociale dei poveri. Gli Stati agiscono tramite alcune organizzazioni partner. Queste realtà, spesso organismi sociali, danno attuazione concreta al progetto fornendo direttamente o indirettamente i prodotti alimentari o i beni alle persone indigenti. Con i finanziamenti ricevuti dall'UE, integrati dal cofinanziamento che ognuno di loro dovrà garantire, gli Stati potranno acquistare direttamente i beni e fornirli alle organizzazioni partner, le quali si occuperanno della distribuzione, oppure potranno finanziare le organizzazioni partner, che si occuperanno dell'acquisto e della distribuzione dei beni.

Per quanto riguarda l'assistenza alimentare, si prevede l'acquisto di cibo, al quale potranno essere aggiunte ulteriori risorse alimentari provenienti dalle donazioni. I cibi forniti agli indigenti dovranno conformarsi, secondo criteri obiettivi, alle esigenze delle persone indigenti; i criteri di selezione dei prodotti alimentari dovranno inoltre tenere conto degli aspetti climatici e ambientali delle zone in cui si effettua l'intervento, in particolare in vista della riduzione degli sprechi alimentari⁶. Le

⁵ Alcune di queste definizioni e di quelle che riguardano i destinatari degli aiuti, presenti nel testo approvato nel marzo 2014 dai co-legislatori, sono il risultato del compromesso raggiunto all'interno dei triloghi informali tra Commissione europea, Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione Europea (cfr. paragrafo 2.1, sezione «Il Consiglio dell'Unione Europea»). Esse costituiscono una modifica importante rispetto al testo approvato dal Parlamento europeo nel giugno 2013 (Parlamento europeo 2013a).

⁶ Gli sprechi alimentari sono una vera piaga che affligge l'Unione Europea: un fenomeno che il Commissario europeo all'Ambiente Janez Potocnik ha definito «moralmente ed econo-

organizzazioni partner possono, in aggiunta agli aiuti finanziati dall'UE, distribuire provviste di cibo provenienti da altre fonti. È prevista, ad esempio, anche la possibilità di utilizzare i prodotti alimentari provenienti dalle scorte di intervento, ove ve ne siano, senza però che questo disincentivi gli SM dal cofinanziamento del Programma operativo.

Per quanto riguarda il secondo tipo di aiuti finanziati dal FEAD, con il termine «assistenza materiale di base» si intendono beni di consumo di base, dal valore limitato, forniti alle persone indigenti per uso personale: vestiario, calzature, prodotti per l'igiene, materiale scolastico, sacchi a pelo. Ogni SM può scegliere di contrastare una o più di queste forme di deprivazione.

È anche possibile sostenere misure di accompagnamento a integrazione del sostegno alimentare e/o materiale. Con questo termine si intendono le attività svolte per contribuire al reinserimento sociale delle persone indigenti, per alleviare l'esclusione sociale e/o affrontare le emergenze sociali in modo più coerente: sono misure di accompagnamento, ad esempio, la proposta di percorsi di orientamento per sostenere una dieta equilibrata e la consulenza in materia di gestione finanziaria.

■ *I Programmi operativi.* Per poter utilizzare il finanziamento dell'Unione Europea, gli Stati membri sono stati chiamati a redigere Programmi operativi (PO), in particolare un Programma operativo I e/o un Programma operativo II riguardanti il periodo compreso tra il 1° gennaio 2014 e il 31 dicembre 2020⁷. Gli SM hanno dovuto sottoporre i programmi alla Commissione europea entro sei mesi dall'entrata in vigore del Regolamento, quindi entro settembre 2014, perché la Commissione stessa li approvasse. I PO sono gli strumenti che definiscono l'azione concreta per mezzo della quale gli SM hanno inteso contribuire alla lotta alla povertà intervenendo all'interno dei propri confini: è infatti attraverso di essi che ogni SM ha stabilito, in modo specifico, quali iniziative intraprendere per contrastare le forme di indigenza più gravi.

I Programmi operativi I e II, di cui si parlerà più diffusamente nella sezione 3, sono indicati con le sigle PO I e PO II. Il «Programma operativo per la fornitura di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base» (PO I) sostiene la distri-

micamente inaccettabile» (Potocnik 2013). Basti pensare che ogni anno circa 89 milioni di tonnellate di cibo in perfette condizioni vengono gettate al macero: il Fondo intende fornire una risposta anche a questo problema, promuovendo un migliore utilizzo di questo cibo e cercando di evitare nuovi sprechi.

⁷ Questa è una delle modifiche più significative frutto dei triloghi informali. Nel testo approvato dal Parlamento europeo, infatti, era prevista l'istituzione di un solo Programma operativo. Con la norma presente nel testo definitivo, che introduce la distinzione dei due Programmi operativi, le Istituzioni europee hanno voluto rendere più mirato il sostegno alla lotta alla povertà, «costruendo» due strumenti distinti ma complementari, ognuno dei quali con finalità e obiettivi ben definiti.

buzione di prodotti alimentari e/o la fornitura di assistenza materiale di base alle persone indigenti, è associato a misure di accompagnamento ed è finalizzato ad alleviare l'esclusione sociale delle persone indigenti. Il «Programma operativo per l'inclusione sociale delle persone indigenti» (PO II) sostiene quelle attività che non rientrano nel quadro delle misure attive a favore dell'inclusione nel mercato del lavoro. Prevede assistenza non finanziaria e non materiale ed è finalizzato all'inclusione sociale delle persone indigenti.

È importante sottolineare come rientri nei poteri e nella discrezionalità degli Stati membri la decisione di redigere uno o l'altro dei Programmi, oppure tutti e due. Tale decisione deve tener in conto diversi fattori, tra cui le risorse del FEAD messe a disposizione del paese, il livello di cofinanziamento – e quindi di risorse nazionali – che lo Stato decide di destinare al Fondo e le politiche e i finanziamenti per la lotta alla povertà già esistenti all'interno di quello Stato.

Un principio importante, su cui il dibattito all'interno delle Istituzioni europee è stato molto acceso, è infatti quello che stabilisce che il FEAD si propone come un supporto alle politiche sociali nazionali di lotta alla povertà, la cui titolarità rimane tuttavia in capo agli Stati membri. Conformemente al principio di gestione concorrente, gli Stati membri e la Commissione hanno la responsabilità della gestione e del controllo dei Programmi operativi. Gli Stati membri hanno però la responsabilità primaria dell'attuazione dei Programmi operativi stessi.

■ *Il budget a disposizione.* 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 SM, in modo da coprire il periodo 2014-2020. Il periodo di copertura del FEAD corre quindi parallelo, ed è delimitato dagli stessi estremi temporali, al Bilancio pluriennale dell'Unione Europea, che è d'altronde lo strumento all'interno del quale viene previsto il Fondo.

Il budget a disposizione del FEAD è, in termini reali, di oltre 3,8 miliardi di euro; del percorso che ha portato a questa cifra tratterò in modo più approfondito nella sezione 2. Basti qui accennare al fatto che il Parlamento europeo, con l'approvazione dell'Emendamento 75, ha ottenuto un importante risultato in merito alla dotazione del FEAD: quello cioè di stabilire che la somma destinata al Fondo non potesse essere inferiore a quella approvata nel 2011 per il Programma di aiuti agli indigenti MDP, ossia a circa 3,5 miliardi di euro (ai prezzi del 2011). Il Parlamento europeo si è espresso quindi in modo contrario rispetto al taglio delle risorse destinate agli aiuti per i più poveri proposto dalla Commissione europea, che aveva fissato il budget del Fondo a 2,5 miliardi di euro (cfr. Bandera 2014).

Più nel dettaglio, va specificato che il finanziamento da parte dell'Unione Europea ammonta fino all'85 per cento del totale delle risorse che dovranno essere destinate all'aiuto agli indigenti da parte degli Stati membri. Questi, infatti, dovranno cofinanziare i programmi per una quota almeno del 15 per cento, anche se saranno

liberi di sostenere le iniziative del Fondo mediante risorse nazionali aggiuntive. Dal momento che le organizzazioni partner hanno una capacità limitata di anticipare i fondi necessari, che gli SM possono incontrare difficoltà nel mobilitare le risorse utili al prefinanziamento degli interventi, e che è probabile che gli SM con i maggiori vincoli di bilancio siano quelli con il numero maggiore di persone indigenti, il Regolamento prevede per questi Stati agevolazioni sul livello di prefinanziamento degli aiuti previsti nei Programmi operativi nazionali, così da assicurare la parziale copertura finanziaria degli interventi nel primo anno di attivazione del FEAD. Lo 0,35 per cento delle risorse globali è destinato all'assistenza tecnico-burocratica su iniziativa della Commissione.

La ripartizione degli stanziamenti del Fondo tra gli Stati membri tiene conto dei bisogni della popolazione presente negli Stati stessi. Bisogni valutati, sulla base dei dati Eurostat, attraverso alcuni indicatori, tra cui la popolazione che vive in condizioni di grave deprivazione materiale e la popolazione che vive in famiglie a intensità di lavoro molto bassa. La ripartizione tiene conto anche delle diverse modalità con cui, all'interno del quadro delle politiche sociali nazionali, attualmente gli SM forniscono assistenza alle persone indigenti.

Tuttavia, si notano notevoli differenze tra gli stanziamenti per i diversi Stati. Questo è dovuto in gran parte ai risultati dei negoziati informali svoltisi tra Consiglio dell'Unione Europea, Parlamento europeo e Commissione europea nel corso del 2013, di cui si parlerà più diffusamente nella sezione 2. Durante questi negoziati il FEAD è stato reso molto flessibile, definendo il seguente metodo di ripartizione delle risorse: circa 2,5 miliardi di euro hanno costituito l'ammontare da ripartire obbligatoriamente tra tutti gli Stati membri dell'UE, mentre l'ulteriore miliardo di euro circa ha costituito una componente volontaria, ed è stato infatti ripartito solo tra quei paesi che hanno inteso dedicare maggiori risorse al Fondo. Le risorse che alimentano il FEAD vengono detratte dall'ammontare dei Fondi strutturali spettante a ciascun paese prima della ripartizione di questa somma tra i diversi fondi. Ogni SM avrà comunque diritto a un finanziamento minimo, fissato in 3,5 milioni di euro (ai prezzi del 2011), perché possano essere varati interventi supportati da un livello di risorse significativo.

L'Italia, in particolare, ha deciso di aderire alla componente volontaria, più che raddoppiando in tal modo le risorse disponibili annualmente nel periodo 2014-2020. Il Regolamento assegna al paese una dotazione di 670 milioni di euro (ai prezzi correnti): quello italiano sarà dunque, tra i 28 Programmi operativi degli Stati membri, il Programma operativo più grande dal punto di vista della dotazione finanziaria. A questa cifra vanno aggiunti poi i 118 milioni di euro che rappresentano la parte di co-finanziamento nazionale (cfr. sezione 3), che portano a circa 780 milioni di euro il budget a disposizione in Italia per il FEAD.

La tabella 1 illustra la ripartizione del finanziamento europeo legato al FEAD per ciascuno Stato membro.

Tabella 1 – Ripartizione del FEAD per Stato membro (in euro a prezzi correnti e in percentuale)

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

Fonte: Decisione della Commissione europea C(2014) 2028, Allegato XII (Commissione europea 2014b)

È poi necessario che gli Stati membri designino un'autorità di gestione, un'autorità di certificazione e un'autorità di *audit* funzionalmente indipendenti per ciascun Programma operativo; contestualmente, gli SM devono avere la possibilità di designare, se lo ritengono utile, organismi intermedi cui affidare taluni compiti dell'autorità di gestione o dell'autorità di certificazione, precisandone responsabilità e funzioni. L'autorità di gestione è la responsabile principale dell'attuazione efficace ed efficiente delle iniziative finanziate dal FEAD e svolge un gran numero di

funzioni connesse alla gestione e al controllo del Programma operativo, ai controlli finanziari, nonché alla scelta dei progetti.

Il Regolamento stabiliva inoltre che le attività finanziabili dal Fondo sarebbero dovute partire il 1° gennaio 2014. Le istituzioni europee si sono trovate però a far fronte a un problema: se il FEAD – ancora in discussione a fine 2013 – non fosse stato approvato in breve tempo, il 1° gennaio 2014 i programmi di aiuti non sarebbero potuti partire e gli SM si sarebbero ritrovati improvvisamente senza aiuti alimentari. Da un lato, infatti, non sarebbe stato più in vigore il vecchio programma di distribuzione di derrate alimentari (in conclusione il 31 dicembre 2013), dall'altro non sarebbe stato ancora attivo il nuovo strumento. Tutto ciò sarebbe avvenuto nei mesi invernali, nei quali i poveri incontrano maggiori difficoltà. Era perciò importante garantire la transizione tra i due programmi ed evitare qualsiasi interruzione nella fornitura degli aiuti alimentari. Tenuto conto dei termini per l'adozione del Regolamento, dei tempi necessari per preparare i Programmi operativi, di quelli per la loro approvazione da parte della Commissione e della data entro cui dovevano essere bandite le gare d'appalto, durante l'iter legislativo è stato più volte chiarito che nel Regolamento sarebbero state dichiarate ammissibili le spese a decorrere dal 1° dicembre 2013. Questa norma è rimasta anche nella versione finale del testo, per cui per le organizzazioni del terzo settore è stato possibile effettuare spese per il sostegno agli indigenti anche se il FEAD non era ancora stato adottato, con la previsione di un loro rimborso dopo l'approvazione del Regolamento. Nonostante questa previsione, in Italia, in assenza delle risorse comunitarie, le organizzazioni hanno comunque incontrato molte difficoltà, soprattutto nei primi mesi del 2014, e si sono viste costrette a ingenti sforzi per trovare le risorse necessarie a svolgere le proprie attività a favore degli indigenti. Per alleviare parzialmente questa situazione, in agosto il Governo si è attivato per sostenere gli interventi finanziati dal FEAD mettendo a disposizione 40 milioni di euro provenienti dal «Fondo di rotazione per l'attuazione degli interventi comunitari», inquadrandoli come un anticipo delle risorse nazionali che sarebbero state stanziare per il FEAD (il Programma operativo italiano, in quella data, non era stato ancora adottato dalla Commissione europea)⁸.

2. L'ITER LEGISLATIVO DEL FEAD E GLI OSTACOLI INCONTRATI

Il lungo iter del Regolamento relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti, cominciato il 24 ottobre 2012 con una proposta della Commissione europea, si è concluso, dopo la votazione favorevole di Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione Europea, con la pubblicazione nella «Gazzetta Ufficiale» del Regolamento e la contestuale entrata in vigore dell'atto il 12 marzo 2014. La versione definiti-

⁸ L'apporto del Governo italiano per l'attuazione del FEAD in Italia sarà approfondito nella sezione 3.

va del testo è frutto dei negoziati svoltisi negli ultimi mesi del 2013 tra gli organi legislativi dell'Unione, Parlamento e Consiglio, e la Commissione. Il processo non è stato privo di difficoltà e ostacoli, e il fatto che sia stato necessario avviare negoziati per giungere a una versione condivisa del testo lo dimostra. Nella tabella 2 viene riassunto il percorso del FEAD (che di seguito verrà approfondito) nel processo di *policy-making* europeo: sono indicate tutte le consultazioni e tutti i passaggi salienti che il Regolamento ha dovuto attraversare prima di essere approvato.

Tabella 2 – La procedura di approvazione del FEAD

Data	Istituzione coinvolta	Passaggio	Riferimenti ai documenti
24.10.2012	Commissione europea	Pubblicazione della proposta legislativa e invio al Parlamento europeo Commissario competente: Lázló Andor, Commissario responsabile per l'Occupazione, gli Affari Sociali e l'Inclusione	COM(2012)0617
Dicembre 2012- Gennaio 2013	Parlamenti nazionali	Valutazione del rispetto, da parte della proposta, del principio di sussidiarietà e proporzionalità	
19.11.2012	Parlamento europeo	Annuncio in aula	
	Commissione competente per il merito	EMPL (Occupazione e Affari Sociali)	
	Relatore	Emer Costello (S&D, Irlanda)	
	Commissioni competenti per parere e rispettivi relatori	BUDG (Bilanci), Derek Vaughan CONT (Controllo dei bilanci), Theodoros Skylakakis REGI (Sviluppo regionale), Younous Omarjee AGRI (Agricoltura e Sviluppo rurale), Marc Tarabella CULT (Cultura e Istruzione). La Commissione ha deciso di non esprimere un parere FEMM (Diritti della donna e Uguaglianza di genere), Marije Cornelissen Parere CESE (Comitato economico e sociale) Consultazione CDR (Comitato delle Regioni)	
20.5.2013		Approvazione, in Commissione EMPL, del testo con emendamenti	A7-0183/2013
30.5.2013		Trasmissione a plenaria	
11.6.2013		Discussione in plenaria	
12.6.2013		Votazione e adozione del testo	T7-0257/2013
25.2.2014		Decisione da parte del Parlamento europeo in prima Lettura (sulla base dei risultati dei triloghi informali)	T7-0124/2014
11.3.2014		Termine della procedura nel Parlamento europeo	

(segue Tabella 2)

Data	Istituzione coinvolta	Passaggio	Riferimenti ai documenti
6.12.2012, 20.6.2013	Consiglio dell'Unione Europea	Dibattito	
10.3.2014		Adozione dell'atto (sulla base dei risultati dei triloghi informali e dei risultati della prima lettura del Parlamento europeo)	
11.3.2014		Firma dell'atto	
12.3.2014		Pubblicazione del Regolamento nella «Gazzetta Ufficiale» dell'Unione Europea e sua entrata in vigore	
		Riferimento Procedura:	2012/0295(COD)
		Riferimento Regolamento:	Regulation 2014/223 OJ L 072 12.3.2014, p. 0001
		Riferimento Atti delegati:	2014/2676 (DEA)

2.1. La posizione degli Stati membri

La proposta di Regolamento, subito dopo la sua pubblicazione, avvenuta da parte della Commissione europea, ha visto emergere resistenze da parte di alcuni Stati membri.

A testimonianza della complessità che caratterizza il *policy-making* europeo, è interessante notare come tali resistenze emergano in questa fase e rimarranno presenti per tutto l'iter legislativo che la proposta affronterà all'interno delle istituzioni europee. In particolare, dopo il passaggio e il voto favorevole (seppur con importanti modifiche) della proposta della Commissione europea nel Parlamento europeo, il peso di queste resistenze tornerà a farsi sentire in modo decisivo all'interno del Consiglio dell'Unione Europea (cfr. più sotto la sezione «Il Consiglio dell'Unione Europea»). Gli attori che le promuovono sono quasi sempre gli stessi, vale a dire alcuni Stati membri. Le loro resistenze, dunque, «accompagnano» l'iter del Regolamento e, nonostante la proposta venga sostenuta da diversi attori del *decision-making* europeo, i Governi cercano, con successo, di promuovere alcune modifiche all'interno dell'istituzione, il Consiglio dell'Unione Europea, che è in grado di tutelarli meglio, dal momento che i ministri che siedono al suo interno possono esercitare una pressione diretta sui testi di cui viene richiesta l'approvazione. È il tipico esempio di un processo di approvazione di un provvedimento europeo, collocato nel quadro di un sistema politico-istituzionale complesso e articolato, in cui molti elementi concorrono al raggiungimento di un accordo e su cui ogni attore europeo può far valere la propria posizione e negoziare condizioni per un voto favorevole.

La posizione degli SM in materia, tuttavia, non emerge e non può quindi essere osservata in modo diretto nella fase di iniziativa legislativa a opera della Commissione. Come noto, d'altronde, questa istituzione si distingue per la sua natura *super partes*, che dovrebbe portarla a mantenersi estranea alla diretta pressione politica da parte degli SM o dei gruppi politici, anche se i rapporti con il Parlamento e il Consiglio, formali e informali, sono frequenti e rilevanti. La Commissione è infatti un organo tecnocratico e dal profilo marcatamente sovranazionale che prende parte al processo di *policy-making* europeo, un organo che dovrebbe agire con l'impegno di considerare esclusivamente gli interessi dell'Unione Europea⁹.

Ciò nonostante, in due diverse occasioni è stato possibile registrare le posizioni degli Stati membri ancor prima che la proposta giungesse al Parlamento e al Consiglio. La prima di queste occasioni si è avuta con il Consiglio Europeo del dicembre 2011 nel quale si è discusso del Programma MDP, che, come detto, si sarebbe concluso alla fine del 2013. L'oggetto della discussione non era il FEAD, e quindi non si possono trasferire in modo automatico le opinioni relative al vecchio strumento sulla nuova proposta. D'altro canto, non si può non rilevare che il contenuto di fondo del Programma MDP e del FEAD è sostanzialmente lo stesso (gli aiuti agli indigenti), ed è probabile che alcune delle valutazioni negative relative al primo si sarebbero riversate sul secondo, tanto più che esso risulta una versione «rafforzata» del MDP. La tabella 3 aiuta a capire le posizioni assunte dagli Stati membri.

Tabella 3 – La posizione degli Stati membri nella discussione sul Programma MDP

Contrari	Favorevoli
<i>Hanno sostenuto che l'aiuto alimentare si applica meglio alla politica sociale ed è di competenza nazionale</i>	<i>Hanno firmato una dichiarazione nella quale hanno chiesto la continuazione del Programma MDP oltre il 2013</i>
7 Stati: Germania, Danimarca, Paesi Bassi, Svezia, Regno Unito, Repubblica Ceca*, Austria	13 Stati: Belgio, Bulgaria, Grecia, Spagna, Ungheria, Italia, Lituania, Lussemburgo, Lettonia, Malta, Portogallo, Romania, Slovenia

* La Repubblica Ceca si è dichiarata contraria al proseguimento del Programma MDP nonostante avesse usufruito dello stesso e fosse intenzionata a farlo fino alla scadenza.

Fonte: elaborazione da Commissione europea (2012d, 7-8)

È opportuno sottolineare che la partecipazione al MDP era volontaria. Il numero di SM che hanno partecipato al programma è più che raddoppiato nell'arco di undici anni, da nove nel 2001 a venti nel 2012 (con un grande apporto dei Paesi protagonisti dell'allargamento UE del 2004). Gli stessi venti Stati avevano espresso la volontà di prendervi parte anche nel 2013. Gli Stati che invece nel 2012 non partecipavano al programma erano Austria, Svezia, Cipro, Regno Unito, Germania, Da-

⁹ Per approfondimenti sulle istituzioni europee e sul processo di *policy-making* dell'Unione si rimanda, tra gli altri, a Cini e Pérez-Solórzano Borragán (2010) e a Nugent (2011).

nimarca e Paesi Bassi. Di questi, gli ultimi quattro vi avevano inizialmente aderito, poi hanno abbandonato (Commissione europea 2012d, Allegato 2, p. IV)¹⁰. È poi possibile identificare un blocco di Stati che non ha partecipato al MDP per tutta la sua durata, che si è opposto alla sua continuazione oltre il 2013. Si tratta dello stesso gruppo di Paesi che successivamente esprimerà il proprio forte dissenso nei confronti della proposta di Regolamento relativa al FEAD, così come approvata dalla Commissione europea e modificata dal Parlamento europeo.

La seconda occasione in cui gli Stati membri hanno fatto sentire la propria voce si è registrata dopo la pubblicazione della proposta sul FEAD da parte della Commissione, in sede di presa di visione della Valutazione di impatto (Impact Assessment, IA), attraverso una serie di osservazioni redatte dagli SM intorno soprattutto al principio di sussidiarietà. È d'obbligo a questo punto citare in sintesi la procedura che segue la pubblicazione di una proposta proveniente da un'istituzione dell'Unione e illustrare il principio di sussidiarietà, in modo da permettere una comprensione più chiara delle posizioni di alcuni Stati membri che a esso fanno riferimento. Tutto ciò è contenuto nel Box 1 che segue.

Box 1. I principi di sussidiarietà e di proporzionalità nel policy-making europeo

I principi di sussidiarietà¹¹ e di proporzionalità sono stati sanciti dal Trattato di Maastricht del 1992, ma il Trattato di Amsterdam del 1986 aveva già introdotto il «Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità». Il Trattato di Lisbona del 2007, infine, ha introdotto un protocollo (modificato) recante lo stesso titolo (Protocollo n. 2), attualmente in vigore. Il Trattato ha iscritto il principio di sussidiarietà all'Articolo 5, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione Europea, che quindi lo definisce e lo tutela. L'articolo recita:

«In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione».

¹⁰ Tra questi spiccano Regno Unito e Germania, che detengono un capitale elevato in termini di popolazione e un gran numero di persone indigenti che in questo modo non sono state raggiunte dall'aiuto europeo.

¹¹ Per approfondire le caratteristiche del principio di sussidiarietà, molto importante nell'ordinamento politico e giuridico dell'UE, è possibile consultare diverse fonti. In questo lavoro ho utilizzato la descrizione che fa del principio il Parlamento europeo, disponibile all'indirizzo http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_1.2.2.pdf. È possibile inoltre fare riferimento direttamente al Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, disponibile all'indirizzo http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190itc_002.pdf, o agli articoli citati del Trattato dell'Unione Europea, disponibile allo stesso indirizzo.

Una delle principali innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona riguarda il ruolo dei Parlamenti nazionali nel controllo del rispetto del principio di sussidiarietà. Ogni Parlamento nazionale, o ciascuna camera di uno di questi Parlamenti, deve infatti ricevere le proposte legislative provenienti dalle Istituzioni dell'Unione (Articolo 12 (b) TUE e Protocollo n. 1 sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea); successivamente può inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che esponga le ragioni per cui ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà (Articolo 6 (2) e Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità). Qualora i pareri motivati «negativi» rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali (un voto per camera nei Parlamenti bicamerali, due voti in quelli monocamerali), scatta il cosiddetto «Meccanismo di allarme preventivo (*Early Warning System*)», e il progetto deve essere riesaminato (procedura del «cartellino giallo»). L'istituzione da cui viene emanato il progetto legislativo può decidere di modificare, ritirare o mantenere il progetto. In quest'ultimo caso, e qualora la contestazione della conformità della proposta rispetto al principio di sussidiarietà venga da almeno la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, secondo la procedura legislativa ordinaria la questione è rinviata a legislatore, Parlamento europeo e Consiglio, che si pronunciano in prima lettura. Questi, sotto il vincolo di particolari maggioranze, possono respingere la proposta («cartellino rosso o arancione»)¹².

I Parlamenti di alcuni dei Paesi prima elencati, ostili, come detto, all'MDP e poi al FEAD, hanno prodotto documenti il cui contenuto risulta molto interessante ai fini dell'analisi delle dinamiche politiche che stanno alle spalle dell'approvazione del Fondo. Di seguito vengono illustrati i contenuti più significativi di questi documenti con riferimento a Regno Unito, Danimarca, Svezia, Repubblica Ceca e Germania.

■ *Regno Unito*. La Camera dei Lord inglese pubblica un Parere motivato (*Reasoned Opinion*) il 19 dicembre 2012. Si afferma che da parte della Commissione non sono stati avanzati argomenti convincenti rispetto al fatto che la proposta soddisfi il principio di sussidiarietà. Si legge nel Parere: «L'unica legittimazione diretta fornita per questo intervento europeo è legata al fatto che lo stesso sarebbe necessario a causa del livello e della natura della povertà raggiunti nell'Unione e aggravati dalla crisi economica, e perché non sarebbe certa la capacità da parte di tutti gli Stati

¹² Per approfondire le caratteristiche dell'*Early Warning System*, e più in generale le norme che regolano i rapporti tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo, è possibile consultare diverse fonti. In questo lavoro ho utilizzato la descrizione che fa di esse il Parlamento europeo, disponibile all'indirizzo http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_1.3.5.pdf. È possibile inoltre fare riferimento direttamente al Protocollo (n. 1) sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea, disponibile all'indirizzo http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190itc_002.pdf, o agli articoli citati del Trattato dell'Unione Europea, disponibile allo stesso indirizzo.

membri di assicurare livelli di spesa sociale e investimenti sufficienti a non deteriorare ulteriormente la coesione sociale e a raggiungere gli obiettivi di Europa 2020». La Camera dei Lord aggiunge: «Crediamo che questa incertezza possa essere contrastata da un'azione che proceda attraverso i programmi europei di coesione esistenti (dai quali invece una quantità di risorse sarà dirottata per finanziare questo schema), senza caricare gli Stati membri e gli enti che intendono implementare i programmi di distribuzione con una quantità extra di lavoro amministrativo introdotta da questa proposta» (Parere motivato UK 2012a).

La Camera dei Comuni inglese, invece, approva il 5 dicembre 2012 un Parere motivato con cui afferma che non sono stati rispettati né gli obblighi procedurali imposti dal Protocollo n. 2 né la sostanza del principio di sussidiarietà (Parere motivato UK 2012b). Per quanto riguarda gli aspetti procedurali, la Camera ricorda che ogni bozza di atto legislativo europeo dovrebbe contenere una dichiarazione dettagliata (*statement*) che renda possibile verificare il rispetto del principio di sussidiarietà, dichiarazione che dovrebbe essere tradotta in tutte le lingue ufficiali dell'Unione; questo è avvenuto, ma la Camera fa notare che, invece, la Valutazione di impatto della Commissione non risulta tradotta in tutte le lingue. Questo punto merita attenzione perché la posizione espressa dalla Camera dei Comuni appare davvero singolare. Da un lato, è vero che, se l'obiettivo della norma è quello di permettere a tutti gli SM di effettuare una valutazione approfondita delle proposte provenienti dalle Istituzioni europee, è importante che esse siano espresse nelle lingue parlate in questi Stati. E l'osservazione della Camera dei Comuni è fondata: la Valutazione di impatto, che dovrebbe essere il documento più titolato a contenere osservazioni sulla conformità al principio di sussidiarietà, è l'unico tra tutti i documenti prodotti dalla Commissione a essere disponibile solo nelle versioni inglese e francese. Dall'altro lato, però, non si può che evidenziare che ci si potrebbe aspettare una simile osservazione, per esempio, dal Parlamento polacco o ungherese, non certo da quello inglese, nella cui lingua esiste sempre una versione di tutti i documenti dell'UE. O la Camera dei Comuni è stata colta da un irrefrenabile desiderio di tutela delle lingue «minori» dell'Unione, o questa appare come una meticolosa ricerca del cavillo volta a contrastare in ogni modo la proposta.

Il Parere motivato continua affermando che «la relazione della Commissione contiene generalizzazioni non supportate da alcuna evidenza» e che «non ci sono conferme qualitative e quantitative della necessità di un'azione a livello europeo».

Per quanto riguarda invece gli aspetti sostanziali, la Camera dei Comuni commenta: «La Commissione spiega che c'è incertezza sulla capacità di alcuni Stati membri di provvedere all'investimento sociale necessario, ma non dice che tutti gli Stati membri si trovano nella stessa posizione. Non ci sono inoltre elementi qualitativi o quantitativi che indichino che gli Stati membri non riescono a provvedere agli investimenti in questo momento, né che non siano in grado di farlo durante il periodo di copertura del fondo». Quindi, si dichiara «stupita dal desiderio da parte della Commissione di un'alta visibilità dello strumento per mitigare la percezione nega-

tiva del suo contributo alla crisi economica e finanziaria». E conclude: «Il fatto che la Commissione sia ansiosa di essere vista in azione non implica che l'azione UE sia necessaria o giustificata».

■ *Danimarca, Svezia, Repubblica Ceca.* Anche i Parlamenti di Danimarca, Svezia e Repubblica Ceca hanno inviato alla Commissione europea Pareri motivati in cui sostengono che il FEAD non rispetta il principio di sussidiarietà.

Con il documento del 14 dicembre 2012 il Folketinget, il Parlamento danese, sostiene che gli SM debbano gestire la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale con gli schemi di welfare adottati dal singolo Stato, non ritiene che questa attività possa essere meglio gestita a livello europeo e sottolinea che la proposta della Commissione non contiene una giustificazione sufficiente a sostenere la conformità al principio di sussidiarietà (Parere motivato DK 2012).

Il Riksdag svedese, con il documento del 14 dicembre 2012, sostiene che l'UE abbia un ruolo importante nel promuovere la cooperazione tra SM per combattere povertà ed esclusione sociale, ma mette in discussione il fatto che l'obiettivo generale del fondo possa essere raggiunto in questo modo. Ritiene infatti che povertà ed esclusione possano essere meglio contrastate promuovendo il lavoro, che permette l'autosostentamento, e attraverso lo sviluppo di sistemi di sicurezza sociali che includano l'intera popolazione e non, quindi, solo la sua parte più povera (Parere motivato SE 2012).

Interessante è anche la risoluzione approvata dal Senato della Repubblica Ceca il 31 gennaio 2013 (Parere motivato CZ 2013). L'opposizione della Repubblica Ceca espressa con questo Parere è significativa perché fatta da uno Stato che pure ha partecipato al Programma MDP fino al suo completamento. Dopo aver espresso alcune riflessioni comuni ad altri Stati, legate ad esempio alla convinzione che gli obiettivi del Regolamento possano essere raggiunti in modo più efficace a livello degli SM e che non sia quindi necessario stabilire uno strumento separato a livello europeo, la Repubblica Ceca avanza alcune osservazioni non comuni, se paragonate alle formule di rito simili tra loro presenti nei documenti degli altri Stati. Afferma ad esempio: «Secondo una prospettiva di lungo termine è più efficace rafforzare la capacità per i beneficiari dei servizi sociali di partecipare al mercato del lavoro, cosa che si rivela, alla fine, non solo più efficiente e meno costosa, ma che corrisponde anche agli ultimi risultati nel campo della teoria dello sviluppo della cooperazione, del lavoro e della politica sociale». La Repubblica Ceca, poi, aggiunge un riferimento alla propria esperienza nazionale nel campo degli aiuti agli indigenti, ed è l'unica a farlo: «Il Senato – si legge – evidenzia il debole utilizzo nel lungo termine dei fondi provenienti dal programma di distribuzione di aiuti alimentari dell'Unione Europea osservato nella Repubblica Ceca. Da quando ha iniziato a beneficiare del programma nel 2006, l'esperienza ha mostrato che i principali destinatari di aiuti (le organizzazioni no-profit) preferiscono misure a livello locale piuttosto che l'utilizzo del programma europeo».

■ *Germania*. Il 13 dicembre 2012 il Bundestag approvava l'unico Parere motivato, tra quelli prodotti riguardo alla proposta del FEAD, che contiene l'indicazione in sintesi di quali siano stati i gruppi parlamentari presenti nella Camera che hanno sostenuto l'approvazione del Parere (contrario al FEAD), quali i gruppi che si sono opposti e quali gli astenuti, con le relative motivazioni. (Parere motivato DE 2012). Gli elementi condotti a sostegno del Parere sono quelli già visti per altri Stati, e portano la Germania a segnalare la mancata conformità della proposta relativa al FEAD al principio di sussidiarietà e di proporzionalità. Davvero significativa è quindi l'illustrazione, che segue il Parere e che sintetizzo nella tabella 4, delle scelte di voto dei diversi gruppi parlamentari e delle motivazioni che ne sono alla base.

Tabella 4 – Voto e motivazione di voto dei gruppi parlamentari del Bundestag riguardanti il Parere motivato negativo sulla proposta di Regolamento del FEAD

Gruppo parlamentare	Voto e motivazione di voto
CDU/CSU (Unione Cristiano-Democratica/ Unione Cristiano-Sociale)	Favorevole al parere negativo Giudica l'aiuto alimentare diretto per la popolazione povera un tipo di politica sociale sbagliato; ritiene che il FEAD contribuirà a ridurre efficaci iniziative di politica sociale come risultato del fatto che per sostenerlo verrà riallocata una quantità di risorse del Fondo Sociale Europeo; e sostiene che non è compito dell'UE fornire aiuti alimentari diretti.
SPD (Partito Socialdemocratico)	Contrario al parere negativo Non ritiene che ci siano le condizioni per un'obiezione relativa al principio di sussidiarietà. Anche se è vero che l'aiuto alimentare diretto non può sostituire un'efficace politica di contrasto alla povertà, esso riesce almeno ad alleviare le sofferenze della popolazione povera.
FDP (Partito Liberale Democratico)	Favorevole al parere negativo Ritiene che l'intero progetto del FEAD non ricada all'interno delle competenze dell'UE. Tra l'altro, il Fondo richiederebbe una gestione amministrativa alquanto costosa.
Die Linke (La Sinistra)	Contrario al parere negativo Ha criticato le politiche che hanno permesso la crescita della povertà. Il gruppo ha espresso la paura che la politica sociale degeneri in una «mensa dei poveri»: donazioni caritative invece che diritti sociali. Allo stesso tempo, tuttavia, ha sostenuto che sono necessari interventi contro la povertà nell'Unione Europea: l'aiuto alimentare diretto è un approccio che deve essere completato da una politica basata sui diritti sociali e sulla redistribuzione del benessere.
Alleanza '90/I Verdi	Astenuto Condivide le critiche nei confronti dagli aiuti alimentari diretti, ma sostiene che i paesi ricchi d'Europa non possono farne a meno. Certo sarebbe meglio se le politiche sociali li rendessero superflui. Ma fintanto che la popolazione non può contare su un sistema di welfare funzionante, deve essere aiutata in altri modi. Tuttavia, il gruppo sostiene che sarebbe molto meglio se il fondo di aiuti fosse integrato nel Fondo Sociale Europeo.

Fonte: elaborazione da Parere motivato DE (2012)

In conclusione, il Parere motivato «negativo» rispetto al FEAD viene approvato con i voti favorevoli di CDU/CSU e FDP, con quelli contrari di SPD e Die Linke e con l'astensione di Alleanza '90/I Verdi.

Il modo in cui i diversi partiti hanno votato all'interno del Bundestag tedesco costituisce un'informazione importante, che verrà ripresa nella sezione 2.2 per essere confrontata con le scelte di voto degli europarlamentari tedeschi e dei partiti presenti nel Parlamento europeo in occasione delle votazioni della plenaria relative alla proposta di Regolamento. In questo senso sarà possibile verificare se vi sia stata corrispondenza tra la votazione nazionale e quella europea.

Il Consiglio dell'Unione Europea. È opportuno a questo punto effettuare un «salto» in avanti lungo il processo di approvazione del FEAD, fino alla discussione all'interno del Consiglio dell'Unione Europea, il secondo e ultimo passaggio della procedura legislativa ordinaria. È importante far questo poiché è possibile osservare come gli Stati membri citati in precedenza, le cui resistenze erano rimaste ben presenti per tutto l'iter legislativo, siano riusciti ad avere un peso determinante per l'esito della procedura, affermandosi come *veto players*, cioè attori portatori di un potere di veto: questi Stati membri, infatti, erano portatori di un numero di voti sufficiente per evitare che il Consiglio dell'Unione Europea raggiungesse la maggioranza qualificata necessaria per approvare il testo emendato dal Parlamento europeo.

Tra la pubblicazione della proposta della Commissione e questo passaggio, in realtà, c'è stata per l'appunto la lunga discussione all'interno del Parlamento europeo (cfr. sezione 2.2), che il 12 giugno 2013 aveva approvato un testo contenente alcune modifiche rispetto a quello proposto dalla Commissione. Più precisamente, la votazione della plenaria del Parlamento europeo non aveva approvato in via definitiva la proposta del FEAD. Le attività finanziabili dal Fondo sarebbero infatti dovute partire il 1° gennaio 2014, e la vicinanza di questa data, unita alla necessità di mostrare unità tra le istituzioni su un tema così importante, hanno fatto sì che Parlamento europeo e Consiglio stabilissero in via informale di approvare la proposta in prima lettura, obiettivo che si sarebbe potuto raggiungere solo con un accordo tra i due co-legislatori. Per questo l'approvazione definitiva del testo è stata rinviata, il testo è stato rimandato alla Commissione Occupazione e Affari Sociali del Parlamento europeo, e sono stati avviati i triloghi informali, ovvero i negoziati a cui hanno partecipato rappresentanti della Commissione, del Parlamento e del Consiglio. Questi hanno fatto in modo che si trovasse un accordo sul testo: una volta raggiunto il compromesso, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione hanno dovuto solo votare in modo definitivo il nuovo documento, che è così diventato legge.

Prima dei triloghi, dunque, all'interno del Consiglio dell'Unione Europea, che ha discusso nella riunione del 20 giugno 2013 il testo e i risultati della votazione del Parlamento europeo, rimanevano ancora alcuni ostacoli da superare (Consiglio

dell'Unione Europea 2013a e 2013b). Il punto su cui gli Stati si trovavano maggiormente in disaccordo ruotava attorno alla decisione «tra partecipazione volontaria o obbligatoria» al Fondo. Durante la presidenza irlandese, terminata nel giugno 2013, la discussione sugli aiuti agli indigenti è proseguita. Nella nota della presidenza al Consiglio EPSCO (Occupazione, Politica Sociale, Salute e Consumatori), datata 14 giugno, si legge che «un gruppo di cinque Stati, ritenendo che l'impegno assunto dai loro capi di stato o di governo [nelle precedenti sedute del Consiglio] possa essere realizzato mediante un fondo volontario, hanno suggerito modifiche alla proposta, per consentire agli Stati membri di conseguire l'obiettivo di aiutare gli indigenti programmando la loro assegnazione dei fondi mediante il FSE o, in alternativa, per fare in modo che i finanziamenti del FEAD siano distribuiti tra i paesi partecipanti indipendentemente dal numero di SM che intendono avvalersi del Fondo. La dotazione totale dei fondi strutturali di ciascuno Stato membro sarebbe rimasta invariata, indipendentemente dalla partecipazione dello Stato al FEAD». La presidenza irlandese ha cercato di stabilire se, in alternativa al contrasto «tra partecipazione volontaria o obbligatoria», restasse «uno spazio per rafforzare la “flessibilità interna” del Fondo al fine di renderlo più allettante per gli SM, per esempio dando loro un margine maggiore per decidere a chi destinarlo, su quali aree geografiche concentrarlo e quali prodotti distribuire».

La conclusione dei triloghi ha poi portato al raggiungimento dell'obiettivo per cui, a dispetto della posizione degli Stati, il FEAD si rivolge a tutti gli Stati membri, e non solo ad alcuni. Contemporaneamente, riguardo ad altri punti del Regolamento le richieste degli Stati «oppositori» sono state parzialmente accolte, e tra queste vi è certamente quella di una maggiore flessibilità del Fondo grazie alla quale, ad esempio, allo Stato membro è stato consentito di scegliere se intervenire con assistenza alimentare/materiale, con misure di accompagnamento o con entrambe, e di effettuare scelte riguardo alle modalità specifiche con cui applicare il Regolamento. In ogni caso la posizione contraria dei sette Stati è stata vincolante nel Consiglio dell'Unione Europea.

È importante considerare, una volta esaurita l'analisi della posizione degli Stati membri, che i sette Stati hanno espresso la loro contrarietà al FEAD sia attraverso i loro Parlamenti (con l'invio dei Pareri motivati alla Commissione europea), sia attraverso i loro Governi (con l'espressione di una posizione contraria, che avrebbe potuto concretizzarsi in un voto contrario, all'interno del Consiglio dell'Unione Europea).

Tuttavia, i Parlamenti non sono stati in grado di bloccare il provvedimento perché non sono riusciti ad attivare l'*Early Warning System* (il Meccanismo di allarme preventivo)¹³. Per attivare il «cartellino giallo» sarebbe servito un terzo dei voti degli

¹³ Cfr. più sopra il Box 1, “I principi di sussidiarietà e di proporzionalità nel policy-making europeo”.

Stati, quindi almeno 18 voti¹⁴. Per attivare il «cartellino arancione», invece, sarebbero stati necessari addirittura 28 voti. Solo così si sarebbe potuto costringere la Commissione almeno alla riconsiderazione della proposta. Hanno prodotto un Parere motivato contrario le Camera dei Lord e dei Comuni inglesi, il Bundestag tedesco, il Parlamento danese, svedese e quello della Repubblica Ceca. Non hanno invece prodotto un Parere, all'interno dei Paesi «oppositori», il Bundesrat tedesco e le Camere dei Paesi Bassi e dell'Austria. I voti contrari si sono quindi fermati a 9, ma anche se tutti questi Stati avessero inviato una *Reasoned Opinion* che sosteneva la non conformità della proposta al principio di sussidiarietà, il risultato sarebbe stato di 14 voti, ancora troppo pochi per attivare l'*Early Warning System*. Non essendo stata raggiunta la soglia di voti necessaria, i Parlamenti, oltre a esprimere una loro posizione e a fornire un contributo al dibattito, non hanno ottenuto molto.

I Governi, al contrario, riuniti all'interno del Consiglio dell'Unione Europea in una «minoranza di blocco» grazie alla loro numerosità e all'alto numero di popolazione che vive nei loro Paesi, sono riusciti a ostacolare l'approvazione del provvedimento così come era stato approvato dal Parlamento europeo. Se non si fossero discusse alcune modifiche richieste dai Governi, e si fosse tenuta la votazione all'interno del Consiglio dell'Unione Europea, stanti le posizioni espresse dai Governi non si sarebbe infatti raggiunta la maggioranza richiesta¹⁵.

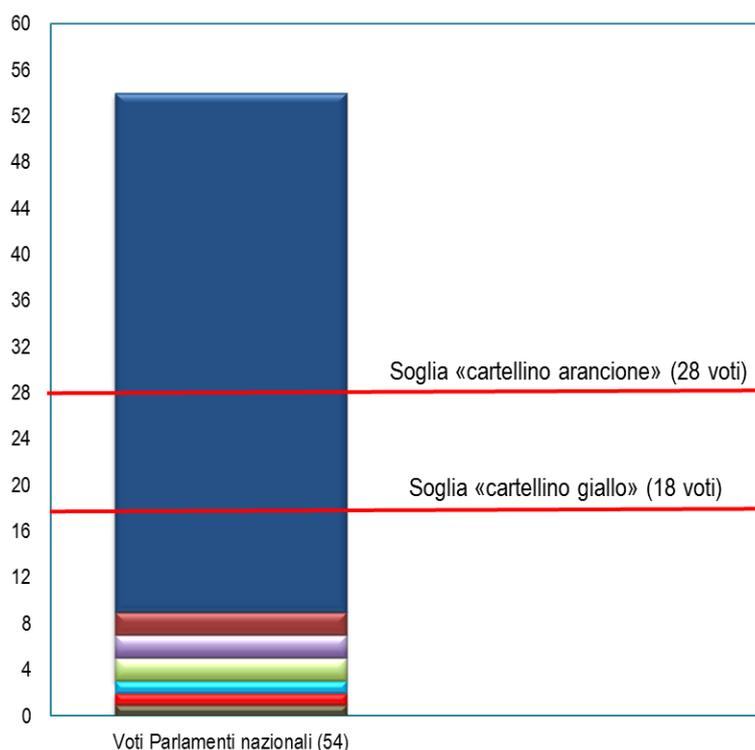
Ciò è davvero interessante: i membri contrari sono gli stessi sette Stati, ma se questi agiscono attraverso i Parlamenti non riescono a far valere le proprie ragioni, se agiscono invece attraverso i Governi diventano indispensabili per l'approvazione del provvedimento. Senza il loro appoggio, infatti, questo avrebbe potuto essere bocciato e rimandato al Parlamento europeo, il quale avrebbe avuto l'ultima parola solo alla terza lettura, con un allungamento significativo dei tempi di approvazione. Ciò conduce a diverse conclusioni e conferma, come noto, il ruolo chiave nel processo legislativo europeo dei Governi nazionali rispetto ai Parlamenti nazionali.

¹⁴ Nei sistemi parlamentari bicamerali, ogni Camera esprime un voto inviando un Parere motivato contrario. L'unica Camera presente nei Parlamenti monocamerali esprime invece due voti. In questo modo ogni Stato membro ha la possibilità di esprimere due voti. Ciò non toglie che in un sistema bicamerale possa accadere che sia una sola delle Camere a produrre il Parere motivato contrario (è il caso, preso in analisi in questo lavoro, della Germania).

¹⁵ La maggioranza, nei casi in cui la proposta provenga dalla Commissione, è raggiunta con almeno 255 voti a favore (il voto degli Stati membri è ponderato, avendo ognuno di questi a disposizione un pacchetto di voti diverso da quello degli altri), che rappresentino una maggioranza degli Stati membri, e gli Stati membri che hanno espresso il voto favorevole devono rappresentare il 62 per cento della popolazione totale dell'Unione Europea. A partire da novembre 2014 le regole di voto sono cambiate (sono entrate infatti in vigore le disposizioni del Trattato di Lisbona in materia) e la maggioranza prevista è passata al 55 per cento degli Stati membri che rappresenti il 65 per cento della popolazione totale dell'UE (la c.d. doppia maggioranza). Per approfondire le caratteristiche delle procedure di voto all'interno del Consiglio dell'Unione Europea è possibile consultare Cini e Pérez-Solórzano Borragán (2010) e Nugent (2011).

Le figure 1 e 2 mostrano i due diversi risultati ottenuti dagli Stati «oppositori» del FEAD, i quali avevano cercato di opporsi alla proposta della Commissione prima attraverso l'attività dei Parlamenti nazionali, poi attraverso quella dei Governi. La figura 1, in particolare, illustra come il numero di voti contrari raggiunto dai Parlamenti nazionali attraverso l'invio di Pareri motivati contrari al FEAD sia decisamente più basso rispetto al numero di voti necessari per l'attivazione almeno dello strumento del «cartellino giallo» previsto dall'*Early Warning System*. La figura 2, invece, propone la simulazione di una votazione del Consiglio dell'Unione Europea in cui si ipotizza che gli Stati membri votino secondo le posizioni precedenti ai triloghi informali, che si immagina non siano avvenuti. Il risultato di una simile votazione avrebbe portato al blocco, da parte dei Governi, del testo del Regolamento relativo al FEAD, che sarebbe dovuto così tornare al Parlamento europeo per la seconda lettura.

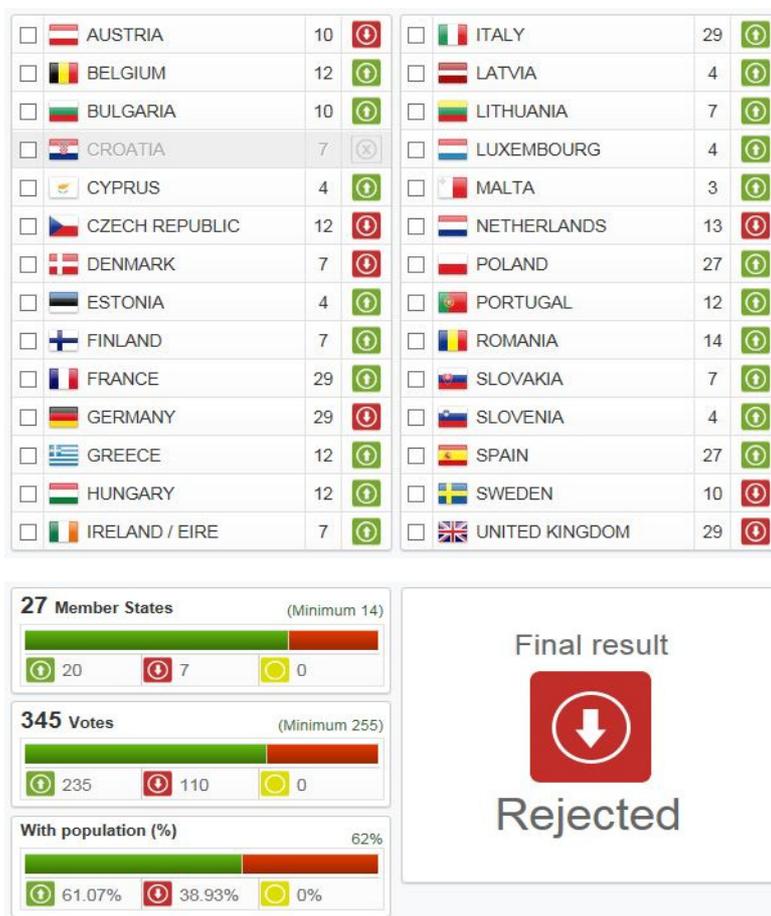
Figura 1 – Il voto dei Parlamenti nazionali



Note – Non tutti i Parlamenti, o le Camere che li compongono, hanno redatto e inviato una *Reasoned Opinion*, e quindi a loro non è stato attribuito un voto. Mancano all'appello, tra i paesi oppositori, l'Austria, il Bundesrat tedesco e i Paesi Bassi. Se tutti questi Paesi avessero inviato i loro Pareri motivati, tuttavia, i loro voti sarebbero stati comunque troppo pochi. Per questo non è stato possibile attivare nemmeno lo strumento del «cartellino giallo» previsto dall'*Early Warning System*. Per l'attivazione del cartellino giallo erano necessari almeno 18 voti. La Croazia è stata esclusa dal conteggio perché al momento della discussione del FEAD non era ancora entrata a far parte dell'Unione Europea (il suo ingresso nell'UE si sarebbe verificato solo il 1° luglio 2013).

Fonte: Elaborazione sulla base dei dati presenti sulla piattaforma IPEX

Figura 2 – Il voto dei Governi



Nota – La Croazia è stata esclusa dal conteggio perché al momento della discussione del FEAD non era ancora entrata a far parte dell'Unione Europea (il suo ingresso nell'UE si sarebbe verificato solo il 1° luglio 2013).

Fonte: Sito web del Consiglio dell'Unione Europea, Calcolatrice dei voti (Consiglio dell'Unione Europea 2014a)

2.2. La posizione del Parlamento europeo

Più articolata, e meritevole di particolare attenzione per i risultati che ha generato, appare la posizione emersa nell'unica istituzione dell'Unione Europea legittimata da un mandato diretto dei cittadini: il Parlamento europeo.

Il passaggio legislativo all'interno del Parlamento europeo si può considerare, anche se questo porta a un'eccessiva semplificazione, suddiviso in due parti. Nella prima la Commissione parlamentare competente per la materia di cui tratta la proposta legislativa (che dalla Commissione europea è stata inviata ai co-legislatori Parlamento e Consiglio) raccoglie tutti gli emendamenti all'atto legislativo avanzati e ospita un prima votazione. Nella seconda il testo approda nella seduta plenaria del Parlamento europeo, dove ha luogo il voto definitivo.

I lavori legati al FEAD si sono svolti inizialmente all'interno della Commissione Occupazione e Affari Sociali (EMPL). Il testo è stato affidato a un *rapporteur*, un relatore che ha presentato la proposta, ha portato avanti le attività a essa inerenti, ha redatto gli emendamenti di compromesso e, durante la seduta plenaria, ha esposto a tutti gli eurodeputati i risultati dei lavori. Relatrice del FEAD è stata Emer Costello, deputata irlandese del gruppo S&D, la cui azione è stata molto importante ai fini dell'approvazione finale, dato il suo forte impegno per il rafforzamento della dimensione sociale dell'UE. Molti sono, durante la legislatura 2009-2014, i progetti e le iniziative che ha guidato. Il suo lavoro in incontri pubblici e conferenze che avessero a oggetto le problematiche sociali e l'occupazione è stato significativo, così come il suo impegno divulgativo, anche sui social network: è stata insomma (non siede infatti più nel Parlamento per la legislatura cominciata nel 2014) un'eurodeputata di rilievo, che tuttora sui temi sociali fa sentire la propria voce sia in patria, in Irlanda, sia a livello europeo.

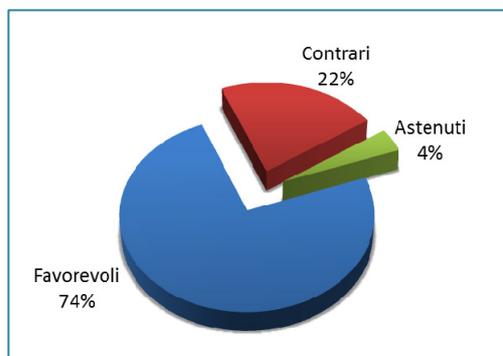
La Commissione EMPL si è espressa il 30 maggio 2013 sulla relazione di Emer Costello: sui 43 componenti della Commissione votanti (6 gli assenti), ben 37 hanno votato in modo favorevole, 4 si sono astenuti e solo 2 si sono dimostrati contrari. Dopo il passaggio in Commissione EMPL e i pareri di numerose altre Commissioni, come esposto nella tabella 2 sopra, il testo emendato è stato discusso l'11 giugno e approvato il 12 giugno 2013.

La proposta del FEAD è stata approvata a larghissima maggioranza. Come spesso accade nelle votazioni al Parlamento europeo, non c'è stata alcuna spaccatura tra i partiti che hanno composto la maggioranza politica, ma il voto favorevole è stato trasversale. Tuttavia, merita analizzare più a fondo le votazioni legate al FEAD, per cercare di capire quali sono state le differenti posizioni espresse e i motivi che hanno portato alcuni deputati a esprimersi contro la proposta. Infine, è interessante osservare se esiste una distribuzione dei voti legata ai Paesi di provenienza dei deputati. In particolare, si è voluto verificare se gli eurodeputati dei Paesi contrari al FEAD hanno votato in modo conforme all'opinione dei rispettivi Parlamenti oppure no.

Nella plenaria del 12 giugno 2013 sono stati votati in blocco gli emendamenti su cui i partiti avevano trovato in Commissione EMPL un accordo di massima, quindi gli emendamenti su cui esistevano divisioni rilevanti, infine la proposta del FEAD emendata.

L'Emendamento 75 stabiliva che la somma destinata al FEAD non potesse essere inferiore a quella approvata nel 2011 per il Programma di aiuti agli indigenti MDP. La dotazione del FEAD sarebbe dovuta quindi ammontare a 3,5 miliardi di euro per il periodo 2014-2020. In questo modo il Parlamento europeo si sarebbe espresso in modo contrario rispetto al taglio proposto dalla Commissione europea, che aveva fissato il budget del Fondo a 2,5 miliardi di euro. Come mostra la figura 3, la proposta emendata è stata approvata con 513 voti favorevoli e 149 contrari.

Figura 3 – FEAD: voto in plenaria della proposta emendata



Fonte: Elaborazione a partire dai dati disponibili in Parlamento europeo 2013b

La proposta ha quindi incontrato il voto favorevole della maggior parte degli eurodeputati. Tuttavia, è interessante osservare quali Stati e quali partiti compongono la «fetta» del voto contrario, ossia verificare se all'interno di questo gruppo fossero presenti solo i parlamentari provenienti dagli Stati che si sono opposti al FEAD, e che avrebbero poi costituito una minoranza di blocco la quale, in sede di Consiglio, avrebbe avanzato resistenze all'approvazione della proposta così come votata dal Parlamento europeo. L'attenzione si è quindi focalizzata sui sette Stati membri componenti questa minoranza: Regno Unito, Germania, Danimarca, Austria, Repubblica Ceca, Olanda e Svezia. I risultati, illustrati nella tabella 5, confermano le aspettative precedentemente espresse: dei 149 voti contrari al FEAD, 119 provengono da questi Paesi.

Tabella 5 – FEAD: voti contrari nella votazione sulla proposta emendata

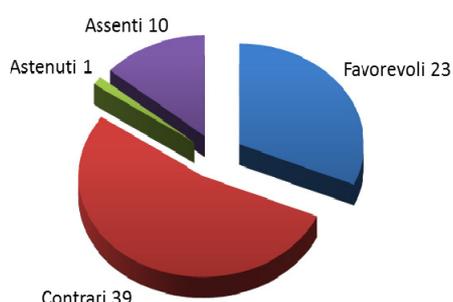
	Regno Unito	Germania	Danimarca	Austria	Repubblica Ceca	Paesi Bassi	Svezia	Altri Stati	Totale
PPE	–	30	1	1	–	–	4	5	41
S&D	–	–	5	–	–	2	3	–	10
ALDE	4	9	2	1	–	2	–	1	19
ECR	25	–	1	–	9	1	–	9	45
EFD	7	–	1	–	–	1	–	11	20
GUE/NGL	–	–	–	–	–	1	–	2	3
Verts/ALE	–	–	1	–	–	–	–	1	2
NI	3	–	–	–	–	5	–	1	9
Totale	39	39	11	2	9	12	7	30	149
Totale MEPS per Stato (compresi gli assenti)	73	97	13	19	22	26	20		

Fonte: Elaborazione a partire dai dati disponibili in Parlamento europeo 2013b

Tuttavia, non tutti i parlamentari di questi Paesi hanno votato in modo conforme alla posizione dei propri Parlamenti nazionali. In particolare, i risultati più interessanti provengono dal Regno Unito e dalla Germania.

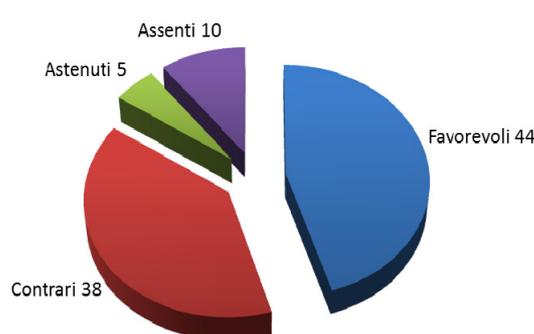
Il Regno Unito ha confermato la sua linea politica storica, in base alla quale si tende a frenare i tentativi di approfondimento dell'integrazione europea e di ampliamento delle materie in cui, a discapito delle sovranità statali, il metodo sovranazionale si impone nell'ambito del *decision-making* europeo. Il Parlamento inglese si era mostrato duro nei confronti della proposta della Commissione europea, e i rappresentanti inglesi al Parlamento europeo hanno votato in maggioranza (39 contrari e 23 favorevoli) contro la proposta emendata, come indica la figura 4. Dei deputati britannici, socialisti e verdi hanno votato quasi tutti a favore, mentre a opporsi in modo netto sono stati gli iscritti a EFD ed ECR. I liberali inglesi dell'ALDE si sono invece divisi (5 favorevoli e 4 contrari). Non è accaduta la stessa cosa tra gli eurodeputati della Germania: i rappresentanti tedeschi hanno infatti votato in modo diverso dalle posizioni (contrarie al FEAD) espresse dal proprio Parlamento e, seppure con una maggioranza risicata, si sono espressi a favore del Fondo (44 favorevoli e 38 contrari), come illustrato dalla figura 5. I socialisti si sono espressi quasi tutti a favore, mentre a opporsi sono stati in maggioranza i deputati del PPE: questo sarebbe solo parzialmente in linea con i risultati del voto tenutosi al Bundestag (cfr. sezione 2.1). Si nota infatti come i deputati tedeschi del PPE non abbiano votato in blocco contro il FEAD, ma abbiano invece avuto una certa rilevanza il voto favorevole e l'astensione (7 favorevoli, 29 contrari, 4 astenuti e 1 assente).

Figura 4 – FEAD: voto degli eurodeputati del Regno Unito nella votazione sulla proposta emendata



Fonte: Elaborazione a partire dai dati disponibili in Parlamento europeo 2013b

Figura 5 – FEAD: voto degli eurodeputati della Germania nella votazione sulla proposta emendata

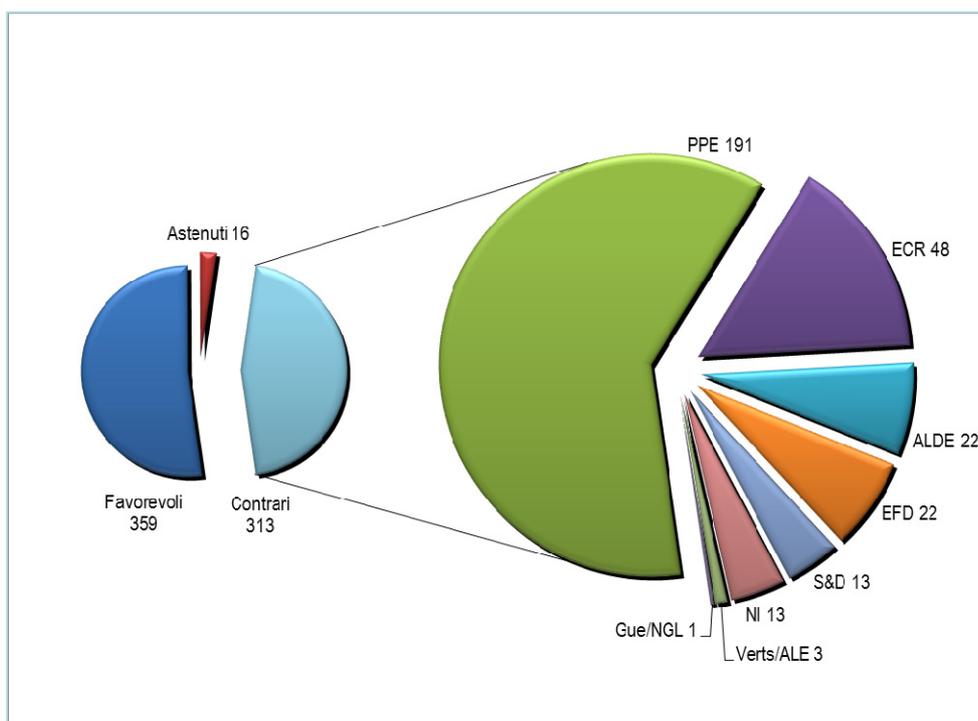


Fonte: Elaborazione a partire dai dati disponibili in Parlamento europeo 2013b

Sulla base di questi dati si può quindi concludere che chi, in merito all'intera proposta, ha espresso la propria contrarietà appartiene in gran maggioranza a uno dei Paesi che si sono opposti all'istituzione del Fondo, ed è tendenzialmente del PPE. Grande apporto a questo gruppo è stato fornito dai deputati tedeschi del PPE e da quelli inglesi di EFD, ECR e, in parte, dell'ALDE.

Passando all'analisi della votazione relativa all'Emendamento 75 – la più significativa tra quelle che hanno preceduto il voto finale sulla proposta emendata – emergono risultati ancora più interessanti di quelli appena osservati. L'emendamento presentava la possibilità di dotare il Fondo di 3,5 miliardi di euro o, all'opposto, di lasciare invariata la proposta della Commissione, che prevedeva 2,5 miliardi. È stato approvato il budget più elevato, ma con una maggioranza risicata di 359 favorevoli contro 313 contrari: il numero di europarlamentari contrari è stato dunque ampio, e al loro interno sono presenti soprattutto eurodeputati del PPE (191). La restante parte dei contrari, come illustrato dalla figura 6, proviene soprattutto dai gruppi ECR (48), ALDE (22) ed EFD (22).

Figura 6 – FEAD: voto in plenaria dell'Emendamento 75

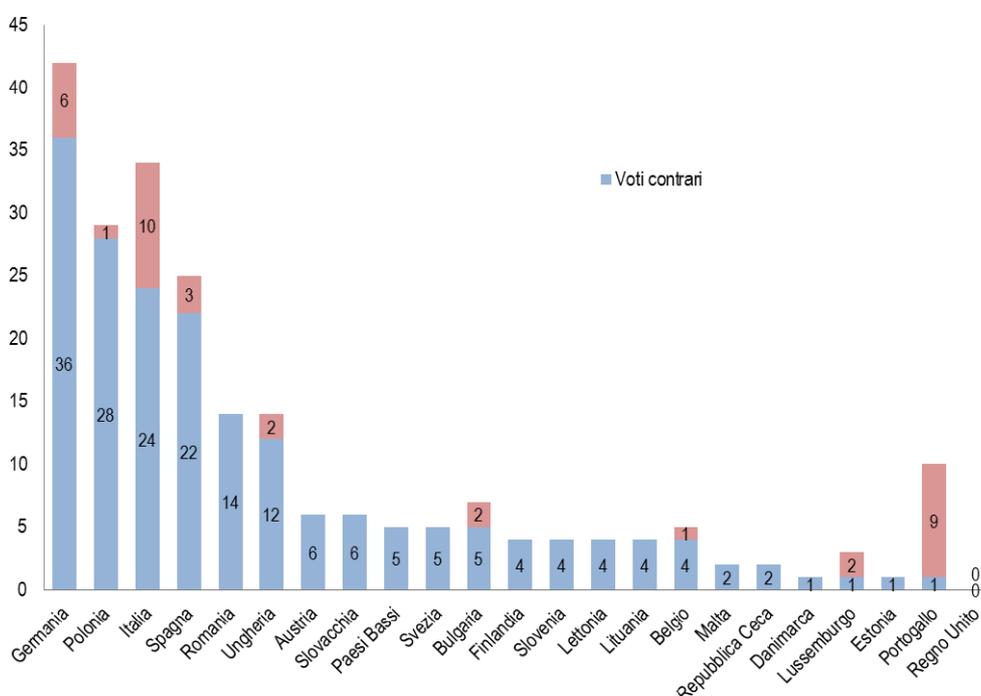


Fonte: Elaborazione a partire dai dati disponibili in Parlamento europeo 2013b

Esaminando il comportamento dei deputati di questo gruppo politico (in totale c'erano 275 deputati iscritti al gruppo del PPE) si osserva che, con 25 assenti e 2 astenuti, i contrari all'emendamento sono stati 191 a fronte di 57 favorevoli. Si è cercato quindi di verificare se i popolari contrari al budget di 3,5 miliardi provenissero dai Paesi della minoranza di blocco presente nel Consiglio europeo. La figura 7 riporta il numero di voti contrari dei popolari, rispetto al numero dei popolari divisi nei rispettivi Paesi: anche se non è evidenziata la differenza tra i due valori in favorevoli, astenuti e assenti, è chiaro che in pressoché tutti i casi la quasi totalità dei popolari di ciascuno Stato ha votato in modo contrario. Stupisce, invece,

l'elenco dei Paesi che fa parte di questo gruppo, ovvero dei Paesi in cui c'è stata una forte mobilitazione dei popolari contro l'approvazione dell'aumento di budget: ci sono i sette Paesi della minoranza di blocco (tranne il Regno Unito, che non ha deputati popolari nel Parlamento europeo), ma accanto a loro anche Stati (si pensi alla Polonia, all'Italia e alla Spagna) che non hanno mai espresso perplessità sul Fondo. Così come ci sono Paesi molto poveri, tra cui Romania, Ungheria, Slovacchia e Bulgaria, per i quali un aumento di dotazione del Fondo potrebbe essere vantaggioso.

Figura 7 – FEAD: voti PPE per nazionalità degli eurodeputati nella votazione sull'Emendamento 75



Nota – Nella figura sono stati inseriti tutti i Paesi che presentavano almeno un popolare contrario più il Regno Unito per completezza di informazione, visto che è un Paese al quale l'analisi proposta presta molta attenzione. Sono dunque presenti 23 Stati membri su 27, dal momento che nel giugno 2013 la Croazia non faceva ancora parte dell'Unione Europea. Il totale è pari a 191 eurodeputati contrari.

Fonte: Elaborazione a partire dai dati disponibili in Parlamento europeo 2013b

Infine, di nuovo, vengono analizzati i risultati dei voti espressi dai deputati di Germania e Regno Unito. Nella tabella 6 i voti dei deputati tedeschi sono suddivisi per partito di provenienza. Il risultato è evidente: tutti i socialisti hanno votato a favore dell'aumento, praticamente tutti i popolari contro. Ma, grazie al sostegno dei Verdi, i rappresentanti tedeschi, seppur divisi quasi a metà, ancora una volta hanno votato in maggioranza a favore (44 favorevoli e 38 contrari), come illustra la figura 8. Il Regno Unito, invece, si è dimostrato decisamente in disaccordo (44 contrari e 19 favorevoli, figura 9): la vittoria dei contrari, che fanno par-

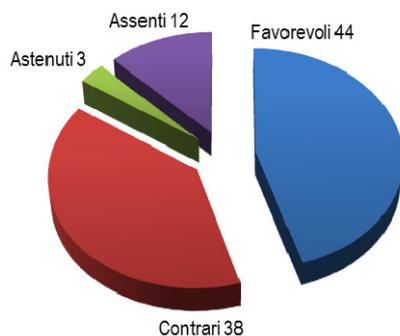
te di EFD e ECR, sui favorevoli, provenienti soprattutto dal S&D, è stata più netta che nella votazione finale, e va sottolineato che questa volta gli inglesi dell'ALDE si sono schierati su una posizione contraria quasi all'unanimità (9 contrari e 2 favorevoli).

Tabella 6 – FEAD: voto degli eurodeputati della Germania, per partito, nella votazione sull'Emendamento 75

	Favorevoli	Contrari	Astenuti	Assenti	Totale
PPE	1	35	–	5	41
S&D	20	–	–	3	23
ALDE	5	3	1	3	12
ECR	–	–	–	–	–
EFD	–	–	–	–	–
GUE/NGL	7	–	–	1	8
Verts/ALE	11	–	2	–	13
NI	–	–	–	–	–
Totale	44	38	3	12	97

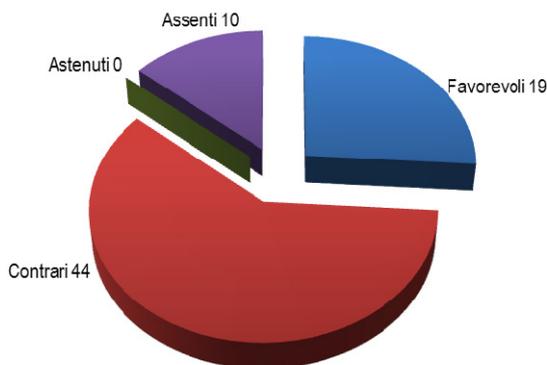
Fonte: Elaborazione a partire dai dati disponibili in Parlamento europeo 2013b

Figura 8 – FEAD: voto degli eurodeputati della Germania nella votazione sull'Emendamento 75



Fonte: Elaborazione a partire dai dati disponibili in Parlamento europeo 2013b

Figura 9 – FEAD: voto degli eurodeputati del Regno Unito nella votazione sull'Emendamento 75



Fonte: Elaborazione a partire dai dati disponibili in Parlamento europeo 2013b

I numeri dicono che la vittoria dei sostenitori dei 3,5 miliardi si è avuta per un soffio: 46 voti. Certamente non si è trattato di un esito scontato. In questa votazione si sono intrecciati i pesi dell'appartenenza al PPE e ai propri Stati membri, con i primi che hanno contato più dei secondi: l'apporto del voto degli Stati «oppositori» è stato sì importante, ma in questa occasione hanno votato contro anche parla-

mentari di numerosi altri Paesi. La maggioranza dei voti contrari è stata data dai popolari e, come atteso, la maggioranza dei popolari ha votato contro l'emendamento.

È interessante infine osservare il comportamento di voto dal punto di vista «cronologico», ovvero analizzandolo secondo l'ordine in cui si sono svolte le due votazioni. Prima si è avuta la votazione sull'aumento di budget, per la quale valgono le considerazioni appena espresse soprattutto per quanto riguarda il ruolo dei popolari. Approvato con una maggioranza risicata l'aumento di dotazione del Fondo, subito dopo si è svolta la votazione finale sulla proposta emendata. Qui sul voto contrario ha pesato soprattutto il provenire da uno degli Stati della minoranza di blocco, mentre molti popolari sono tornati a votare a favore anche se il testo finale comprendeva l'importante modifica al budget a loro sgradita. Sarebbe interessante conoscere le motivazioni che hanno portato gli eurodeputati popolari a votare in questo modo, ma sfortunatamente non è stato possibile approfondire tale argomento. Il FEAD, in ultima analisi, ha quindi potuto essere approvato con una maggioranza ampia e con un consenso trasversale.

Gruppi di pressione. Nel presente lavoro non è stata inclusa un'analisi approfondita del coinvolgimento dei gruppi di interesse. I rappresentanti di interesse costituiscono realtà sempre più importanti all'interno del processo di *policy-making* europeo. Con i termini «rappresentanti di interesse», «gruppi di interesse» ed «euro-lobbie» vengono considerati diversi attori che si occupano di portare in Europa la voce della società civile: tra essi imprese, esponenti delle parti sociali, organizzazioni non governative (ONG), Regioni – presenti a Bruxelles con propri uffici e proprio personale – che per raggiungere i loro obiettivi attivano una serie di contatti formali e informali con le istituzioni europee. Da un lato, con i rappresentanti di interesse le istituzioni europee organizzano incontri, tavoli di confronto e convegni grazie ai quali ottengono informazioni su materie specifiche e complesse, utili alla stesura dei diversi tipi di documenti. Dall'altro, i rappresentanti di interesse cercano di cogliere al massimo tali opportunità per fare pressione sulle istituzioni affinché alcune loro richieste e proposte vengano prese in considerazione. Anche se molti sostengono che l'attività dei rappresentanti di interesse aumenta il grado di democraticità del sistema politico europeo, il dibattito sul loro ruolo è ampio e le critiche sono numerose, legate soprattutto al rischio dello sviluppo di attività di *lobbying* poco trasparenti (per un approfondimento sui rappresentanti di interesse è possibile consultare Cini e Pérez-Solórzano Borragán 2010).

Un particolare tipo di gruppi di interesse è costituito dai rappresentanti degli interessi diffusi: ad esempio, i gruppi a sostegno dei diritti umani, sociali, religiosi, dei consumatori o dell'ambiente. Spesso si tratta di organizzazioni non governative o federazioni che riuniscono le ONG che già operano a livello nazionale nei diversi Stati membri.

Durante il processo di approvazione del FEAD sono stati consultati numerosi attori con caratteristiche simili, realtà impegnate soprattutto nella lotta alla povertà alimentare. Anche se in questo lavoro non vengono ricostruiti i contatti avvenuti tra le istituzioni europee e i rappresentanti di interessi, di seguito sono riportate alcune dichiarazioni e commenti riguardanti il FEAD da parte di Caritas Europa¹⁶, la quale riunisce e rappresenta tutte le Caritas nazionali, che da sempre lavorano a stretto contatto con gli indigenti. Spiega l'organizzazione: «Anche se la proposta generale del FEAD è stata avanzata dalla Commissione europea, essa ha avuto bisogno di un forte supporto e di un'efficace difesa comune da parte delle organizzazioni della società civile. Nella proposta iniziale del 2012, la Commissione aveva previsto per il FEAD un budget di soli 2,5 miliardi di euro. La cifra finale, di 3,5 miliardi di euro, a disposizione del Fondo è il diretto risultato del serio lavoro svolto da Caritas Europa insieme a Eurodiaconia, all'European Anti-Poverty Network (EAPN), all'European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) e all'Ufficio europeo della Croce Rossa. Durante il 2013, infatti, le cinque organizzazioni si sono recate dai membri del Parlamento europeo diverse volte, per sottolineare il fatto che il nuovo programma di aiuti avrebbe dovuto mettere in evidenza la solidarietà con l'Europa e con gli europei, e avrebbe dovuto aprire la strada verso l'inclusione sociale».

Entrando nel merito del Regolamento, Caritas Europa accoglie con favore l'istituzione del nuovo Fondo, e commenta: «Pensiamo che esso contribuisca alla riduzione della povertà e al rafforzamento dell'inclusione sociale delle persone più indigenti dell'UE. In particolare, c'è soddisfazione per il fatto che il FEAD non sostituisca semplicemente il precedente programma di distribuzione di derrate alimentari, ma sostenga una gamma di aiuti più ampia e quindi, con la possibilità di fornire un'assistenza alimentare e/o materiale e/o di sostenere misure di inclusione sociale, si ponga come uno strumento che va oltre il "semplice" aiuto alimentare». «Allo stesso tempo – continua Caritas Europa – riteniamo che gli Stati membri non dovrebbero limitarsi al cofinanziamento del FEAD, ma dovrebbero fare molto di più: è necessario che essi mettano in campo moltissime energie indirizzate a estirpare la povertà e l'esclusione sociale, attraverso l'adozione e l'implementazione di politiche pubbliche efficaci in grado di promuovere la dignità di ogni persona e il perseguimento del bene comune». Caritas Europa sta procedendo a fornire alle organizzazioni che ne fanno parte tutte le informazioni sulla procedura da seguire qualora esse vogliano prendere parte al Programma.

¹⁶ Il commento di Caritas Europa sul FEAD è stato rilasciato nel febbraio 2014 attraverso contatti intercorsi tra l'autore e l'organizzazione stessa. Si ringrazia Caritas Europa per la disponibilità e la collaborazione. Per maggiori informazioni su Caritas Europa è possibile visitare il sito Internet, <http://www.caritas.eu>.

3. I PROGRAMMI OPERATIVI E L'ATTUAZIONE DEL FEAD IN ITALIA

Alla conclusione del lungo iter legislativo del FEAD, per gli Stati membri è cominciata la fase operativa. Ogni SM è stato chiamato infatti a presentare uno o entrambi i Programmi operativi previsti dal Regolamento (cfr. sezione 1.2). Questi programmi nazionali devono tenere conto del fatto che il sostegno del FEAD deve essere coerente con le politiche nazionali ed europee di lotta alla povertà e deve risultare complementare ad altri strumenti dell'Unione, primo fra tutti il Fondo Sociale Europeo. I Programmi devono contenere quindi la descrizione del meccanismo usato per assicurare la complementarità con il FSE, mostrando una chiara linea di demarcazione tra le attività coperte dai due Fondi.

3.1. I Programmi operativi e l'esempio della Francia

Ogni Stato membro, entro sei mesi dall'entrata in vigore del Regolamento (quindi entro settembre 2014), è stato dunque chiamato a presentare alla Commissione europea un PO I e/o un PO II. Come anticipato nella sezione 1.2, il PO I sostiene la distribuzione di prodotti alimentari e/o la fornitura di assistenza materiale di base alle persone indigenti, mentre il PO II sostiene le attività che non rientrano nel quadro delle misure attive a favore dell'inclusione nel mercato del lavoro, prevede assistenza non finanziaria e non materiale ed è finalizzato all'inclusione sociale delle persone indigenti. Nel Box 2 sono illustrate le principali caratteristiche dei Programmi operativi.

Box 2. Le caratteristiche dei Programmi operativi

Il PO I stabilisce:

- a) un'identificazione della tipologia o delle tipologie di deprivazione materiale da considerare individuate, motivandone debitamente la scelta e, per ogni tipologia di deprivazione materiale considerata, una descrizione delle principali caratteristiche della distribuzione di prodotti alimentari e/o della fornitura di assistenza materiale di base nonché, se del caso, delle misure di accompagnamento da prevedere;
- b) una descrizione del Programma o dei Programmi nazionali corrispondenti per ciascun tipo di deprivazione materiale considerato;
- c) una descrizione del meccanismo per determinare i criteri di ammissibilità delle persone indigenti;
- d) i criteri di selezione delle operazioni e una descrizione del meccanismo di selezione;
- e) i criteri di selezione delle organizzazioni partner;
- f) una descrizione del meccanismo utilizzato per provvedere alla complementarità con il FSE;
- g) un piano di finanziamento contenente una tabella che specifichi, per l'intero periodo di programmazione, l'importo della dotazione finanziaria complessiva prevista per il sostegno del Programma operativo, suddiviso indicativamente per tipo di deprivazione materiale considerato, nonché le corrispondenti misure di accompagnamento.

Il PO Il stabilisce:

- a) una strategia relativa al contributo del Programma alla promozione della coesione sociale e alla riduzione della povertà, conformemente alla Strategia Europa 2020, inclusa una giustificazione della scelta della priorità di intervento;
- b) gli obiettivi specifici del Programma operativo sulla base dell'individuazione delle esigenze nazionali;
- c) un piano di finanziamento contenente una tabella che specifichi, per l'intero periodo di programmazione, l'importo della dotazione finanziaria complessiva prevista per il sostegno del Programma operativo, suddiviso indicativamente per tipo di azione;
- d) l'individuazione delle persone indigenti destinatarie;
- e) i risultati previsti per gli obiettivi specifici nonché i corrispondenti indicatori di realizzazione e di risultato specifici a ciascun Programma, con un valore di riferimento e un valore obiettivo;
- f) una descrizione della tipologia e degli esempi delle azioni da sostenere e il loro contributo atteso agli obiettivi specifici di cui alla lettera b), compresi i principi guida per la selezione delle operazioni e, se del caso, l'individuazione dei tipi di beneficiari;
- g) una descrizione del meccanismo utilizzato per garantire la complementarità con il FSE ed evitare sovrapposizioni e doppi finanziamenti tra le operazioni.

Ogni Programma operativo inoltre prevede:

- a) l'identificazione dell'autorità di gestione, eventualmente dell'autorità di certificazione, dell'autorità di audit e dell'organismo al quale la Commissione effettua pagamenti nonché una descrizione della procedura di sorveglianza;
- b) una descrizione delle misure adottate per associare tutte le parti interessate e, se del caso, le autorità regionali, locali e le altre autorità pubbliche competenti nella preparazione del Programma operativo;
- c) una descrizione dell'utilizzo previsto dell'assistenza tecnica della Commissione europea. Su iniziativa degli Stati membri, ed entro una soglia del 5 per cento della dotazione del Fondo, infatti, il Programma operativo può finanziare le attività di preparazione, gestione, sorveglianza, assistenza tecnica e amministrativa, audit, informazione, controllo e valutazione necessarie all'attuazione del Regolamento. Il Programma operativo può inoltre finanziare l'assistenza tecnica e lo sviluppo delle capacità delle organizzazioni partner;
- d) un piano di finanziamento contenente una tabella che specifichi, per ciascun anno, l'importo della dotazione finanziaria prevista a titolo del Fondo e del cofinanziamento.

Gli Stati membri e un'autorità da essi designata redigono i Programmi operativi. Per la stesura dei Programmi essi cooperano con tutte le parti interessate nonché, laddove opportuno, con le autorità regionali, locali e le altre autorità pubbliche competenti. Gli Stati membri devono garantire che i Programmi operativi integrino e siano strettamente legati alle politiche nazionali di contrasto alla povertà e per l'inclusione sociale, politiche di cui rimangono responsabili.

La procedura di adozione di un Programma operativo prevede alcune tappe ben precise, che comportano un'intensa interazione tra istituzioni nazionali ed europee. Per prima cosa, gli Stati membri effettuano una *valutazione ex ante* di ciascun Programma operativo, che presentano alla Commissione europea contemporaneamente al Programma stesso. La Commissione valuta la coerenza tra ogni Programma operativo e il Regolamento, e il contributo di ogni Programma agli obiettivi del Fondo, tenendo conto anche della *valutazione ex ante* presentata; inoltre, garantisce l'assenza di sovrapposizioni con i Programmi operativi finanziati dal FSE attivi nello Stato membro interessato.

La Commissione può formulare osservazioni entro tre mesi dalla data di presentazione del Programma operativo e lo Stato membro è tenuto a fornire, ove la Commissione lo richieda, informazioni supplementari. Se necessario, si può addirittura arrivare alla revisione del Programma operativo proposto. Ove siano state prese adeguatamente in considerazione tutte le osservazioni formulate dalla Commissione, o se non vi è stata alcuna osservazione, la Commissione, entro sei mesi dalla presentazione da parte dello Stato membro, approva ciascun Programma operativo e redige atti di esecuzione perché venga applicato. In merito ai Programmi operativi relativi al FEAD, dal 2015 gli Stati membri trasmetteranno alla Commissione, entro il 30 giugno di ogni anno, una relazione annuale sul Programma operativo attuato durante l'anno precedente.

Il primo Paese che ha visto l'adozione del proprio Programma operativo per l'utilizzo del FEAD è stato la Francia. Il 31 luglio 2014, infatti, la Commissione europea ha comunicato l'approvazione del Programma operativo francese (Commissione europea 2014c). Non si registrano significative critiche al FEAD da parte della Francia in nessuno dei passaggi legislativi che hanno portato alla sua approvazione, per questo essa può essere inclusa nella categoria degli Stati membri «sponsor» di questa misura europea.

La Francia ha deciso di destinare tutte le risorse messe a disposizione dall'Unione Europea e il cofinanziamento nazionale agli aiuti alimentari. La scelta è stata dunque chiara: concentrarsi su una sola tipologia di aiuti, ma garantire a essi il sostegno finanziario più ampio possibile. La Francia avrà a disposizione circa 500 milioni di euro (a prezzi correnti) per il periodo 2014-2020, cifra a cui si aggiungono 88 milioni di euro stanziati dal Governo francese come quota di cofinanziamento.

Il FEAD in Francia sarà dunque utilizzato in modo simile al precedente programma per la distribuzione di derrate alimentare agli indigenti (Programma MDP, cfr. sezione 1.1), ma la somma destinata annualmente agli aiuti risulterà più alta (80 milioni di euro circa nel 2014, rispetto ai circa 71 del 2013). Le organizzazioni partner continueranno a svolgere un ruolo chiave nel fornire assistenza agli indigenti, e a esse sarà richiesto, come previsto dal Regolamento del FEAD, di offrire ai poveri misure di accompagnamento che li aiutino a uscire dalla condizione di povertà. Per evitare l'interruzione del supporto agli indigenti durante il periodo di

transizione tra il precedente Programma e il FEAD, sono stati utilizzati fondi nazionali per la distribuzione di cibo. Ora che il Programma operativo è stato adottato, la Francia riceverà un anticipo dell'allocazione totale del Fondo pari all'11 per cento della cifra spettante al paese. Questa somma coprirà le spese già sostenute nel 2014 per garantire la continuità degli aiuti alimentari (cfr. sezione 1.2) e costituirà un finanziamento di base per preparare la campagna di aiuti dell'inverno a cavallo tra il 2014 e il 2015.

3.2. Lo stato di attuazione del FEAD in Italia

L'analisi che segue, dopo aver messo in evidenza i preoccupanti numeri della povertà estrema in Italia, punta prima di tutto l'attenzione sullo stato di attuazione del FEAD nel Paese. L'11 dicembre 2014 la Commissione europea ha adottato ufficialmente il Programma operativo per la fornitura di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base (PO I) italiano legato al FEAD: nel periodo 2014-2020 l'Italia riceverà 670 milioni di euro (ai prezzi correnti) di risorse comunitarie per il finanziamento degli interventi a sostegno degli indigenti, a cui si aggiungeranno i 118 milioni di euro che il Governo italiano ha messo a disposizione come quota di cofinanziamento¹⁷. Dopo una breve descrizione del processo che ha portato alla stesura e poi all'adozione del Programma operativo italiano, viene proposto sinteticamente il quadro delle organizzazioni partner impegnate in Italia nella lotta alla povertà, soprattutto alimentare, nonché il contesto in cui operano: sono queste le realtà che si troveranno a contatto diretto con gli indigenti e che forniranno loro gli aiuti sul piano pratico. Vengono quindi presentati i principali contenuti del Programma operativo italiano e le forme di povertà su cui il Governo italiano ha deciso di intervenire con maggior forza, e viene evidenziato il fatto che il FEAD si leggerà ad altri strumenti italiani ed europei di lotta alla povertà.

Negli ultimi anni, in Italia, il livello di povertà ha raggiunto livelli preoccupanti. Nel 2012 la quota di persone in condizioni di grave deprivazione era pari al 14,5 per cento della popolazione, quasi il 50 per cento in più della media UE. Nel 2013 la situazione è rimasta grave, benché in lieve miglioramento, con una quota scesa al 12,4 per cento. Come noto, il territorio italiano presenta gravi squilibri sul piano economico e sociale, e infatti nel 2012 oltre il 23 per cento delle persone residenti nel Sud era in situazione di grave deprivazione, più del doppio rispetto a chi versava nelle stesse condizioni al Centro-Nord. Particolarmente preoccupanti apparivano i dati riguardanti i minori: sempre nel 2012, in Italia il 16,9 per cento di essi si

¹⁷ Le informazioni relative al Programma operativo italiano sono estratte direttamente dal documento adottato dalla Commissione europea l'11 dicembre 2014 o sono elaborazioni a partire dallo stesso. In diversi punti di questo lavoro l'autore si è avvalso dell'importante contributo offerto dalla dott.ssa Cristina Berliri, dirigente presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali, Divisione II – Politiche per l'inclusione e la promozione della coesione sociale. Si coglie l'occasione dunque per ringraziare la dott.ssa Berliri per la disponibilità e la preziosa collaborazione sviluppatasi attraverso i contatti intercorsi durante il 2014. Per maggiori informazioni sull'attività del Ministero è possibile visitare il sito Internet, <http://www.lavoro.gov.it>.

trovava in condizioni di deprivazione materiale. Infine, secondo le ultime stime disponibili, sono circa 47.600 le persone senza fissa dimora, di cui oltre la metà si concentra nei tre grandi comuni di Milano, Roma e Palermo¹⁸.

A partire dal marzo 2014 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, e in particolare la Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali (Divisione II, Politiche per l'inclusione e la promozione della coesione sociale), ha cominciato a definire i Programmi operativi italiani relativi al Fondo di aiuti europei agli indigenti, con la collaborazione del MIPAAF (Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali), dell'AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura)¹⁹ e del Ministero dell'Economia. Le linee di indirizzo per la definizione dei Programmi operativi relativi al FEAD sono state condivise nell'ambito di un Tavolo di confronto partenariale, a cui hanno partecipato: per il partenariato istituzionale il MIPAAF, il MIUR (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca), le Regioni e le Province Autonome, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) e i rappresentanti delle dodici città con più di 250 mila abitanti; per il partenariato economico e sociale, invece, le maggiori organizzazioni sindacali, il Forum del Terzo Settore, le principali organizzazioni attive nel contrasto alla marginalità estrema. Tra queste, in particolare, vi sono gli enti caritativi che hanno operato nell'ambito del PEAD, tra cui Banco Alimentare, Caritas, Comunità di Sant'Egidio, Croce Rossa. All'elenco vanno aggiunti anche altri attori, come illustra la tabella 7 che rappresenta un quadro di sintesi di alcuni degli *stakeholders*, operanti a livello europeo e nazionale, coinvolti nel processo di approvazione del FEAD e nella sua attuazione in Italia.

Tabella 7 – Alcuni degli attori coinvolti durante il processo di approvazione del FEAD e durante la sua attuazione in Italia

Attori che operano a livello europeo	Caritas Europa, Eurodiaconia, European Anti-Poverty Network (EAPN), European Federation of National Organizations Working with the Homeless (FEANTSA), Ufficio Europeo della Croce Rossa
Attori che operano prevalentemente a livello nazionale	Banco Alimentare, Caritas Italiana, Comunità di Sant'Egidio, Croce Rossa Italiana, Associazione Banco Alimentare di Roma Onlus, Associazione Sempre insieme per la pace, Federazione Nazionale Società di San Vincenzo De Paoli, Fondazione Banco Alimentare Onlus, Fondazione Banco delle opere di Carità FioPSD, Cilap - EAPN, Fondazione con il Sud, CNCA, Osservatorio Nazionale sul Disagio e la Solidarietà nelle Stazioni, Save the Children, Comitato Italiano per l'UNICEF, ActionAid, i rappresentanti della cooperazione (Alleanza delle Cooperative Italiane) e delle fondazioni bancarie (ACRI)

¹⁸ I dati citati sono contenuti nel Programma operativo italiano approvato dalla Commissione europea l'11 dicembre 2014.

¹⁹ L'AGEA ha gestito l'aiuto alimentare agli indigenti quando era in vigore il PEAD, programma di cui era responsabile il MIPAAF, e continuerà a ricoprire un ruolo fondamentale anche con il FEAD, svolgendo il ruolo di Autorità di gestione del Programma operativo italiano. Per maggiori informazioni relative ad AGEA è possibile consultarne il sito Internet, <http://www.agea.gov.it>.

L'intervento di supporto alimentare è stato fino a oggi garantito da queste e da altre organizzazioni caritative che si occupano quotidianamente di fornire cibo ai più bisognosi²⁰. Viene coinvolta una diffusa rete distributiva – che poggia su alcune centinaia di «enti caritativi capofila» di ambito regionale e provinciale e su diverse migliaia di «strutture distributive» diffuse su tutto il territorio nazionale – la quale consente un flusso di prodotti che raggiunge in modo capillare anche le località più periferiche. Sono oltre 15 mila le strutture caritative territoriali presenti in Italia, le quali nel 2013 hanno donato cibo a oltre 4 milioni di persone in stato di bisogno. Nel 2013 l'Italia ha ricevuto dall'UE, come finanziamento del PEAD, 98 milioni di euro destinati al sostegno agli indigenti, di cui 92 milioni per l'acquisto di alimenti e 6 milioni per la copertura delle spese di trasporto e degli oneri di magazzino e amministrativi degli enti caritativi. Il PEAD ha permesso nel 2013 di distribuire gratuitamente in Italia 100 mila tonnellate di prodotti alimentari, suddivisi in pasta, riso, latte, formaggi, legumi, farina, polpa di pomodoro, biscotti per l'infanzia, olio di semi e fette biscottate: il minimo necessario, insomma, perché agli indigenti possa essere assicurata una nutrizione equilibrata e dalla qualità garantita. Gli alimenti vengono distribuiti alle organizzazioni caritative tenendo conto delle attività svolte e delle richieste inserite in una domanda che viene redatta annualmente.

Nel mese di giugno 2014 il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, Giuliano Poletti, ha inviato all'allora Commissario europeo, László Andor, una prima versione del Programma operativo per la fornitura di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base (PO I), elaborato dal Ministero delle Politiche Sociali secondo gli indirizzi condivisi dal Tavolo di partenariato. Nelle settimane seguenti, tuttavia, tra il Ministero delle Politiche Sociali e la Commissione europea (Direzione Generale Occupazione, Affari Sociali e Inclusione) si sono avuti diversi confronti informali a seguito dei quali sono state apportate alcune modifiche alla prima versione del PO I. Alla luce, in particolare, della presentazione avvenuta nel mese di luglio da parte del Governo italiano dei Programmi operativi nazionali (PON) *Inclusione e Istruzione*, finanziati dal Fondo Sociale Europeo, è emersa la possibilità di porre a carico proprio del FSE le azioni che originariamente erano state inserite in un progettato PO II, il Programma operativo dedicato alle misure di inclusione sociale. La Commissione, da parte sua, è tenuta a garantire (ai sensi dell'art. 8, comma 1 del Regolamento relativo al FEAD) l'assenza di sovrapposizione in uno stesso Paese degli interventi previsti dai Programmi operativi finanziati dal FEAD con quelli sostenuti dal FSE: dal confronto con la Commissione europea è emersa proprio la preoccupazione che alcune azioni presenti nel previsto PO II del FEAD potessero sovrapporsi con azioni presenti in altri Programmi operativi finanziati dal FSE. Pertanto si è concordato con la Commissione l'adozione del solo PO I,

²⁰ Alcune delle informazioni relative al panorama delle organizzazioni caritative attive in Italia e alla struttura del sostegno alimentare agli indigenti sono state segnalate da Caritas Diocesana Bergamasca attraverso alcuni contatti intercorsi con l'autore nel febbraio 2014. Si ringrazia Caritas Diocesana Bergamasca per la disponibilità e la collaborazione. Per maggiori informazioni sull'attività di Caritas Italiana è possibile visitarne il sito Internet, <http://www.caritasitaliana.it>.

mentre gli interventi di inclusione sociale, rivolti soprattutto alle persone senza dimora o in condizione di marginalità estrema e che avrebbero dovuto trovare collocazione nel PO II, sono stati inseriti nel PON *Inclusione* e nel PON *Istruzione* del FSE. Conseguentemente a questa riorganizzazione complessiva degli interventi, è stato inoltre possibile allocare maggiori risorse alle attività previste nel PO I, con una redistribuzione sullo stesso di parte delle risorse originariamente immaginate a vantaggio del PO II. Il nuovo PO I è stato quindi inviato alla Commissione europea l'11 settembre 2014, la quale lo ha adottato ufficialmente l'11 dicembre 2014.

Nel frattempo, l'8 agosto, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali informava che l'Italia rendeva disponibili in quella data le prime risorse del FEAD per un ammontare di 40 milioni di euro. «L'Italia – riportava un comunicato stampa del Ministero – risultava tra i primi Paesi ad aver inviato il Programma [il riferimento è alla prima versione di giugno], ponendosi così le condizioni per rendere disponibili le risorse necessarie ad avviare gli interventi in attesa dei trasferimenti comunitari» (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2014). Anche l'Italia, come la Francia, metteva dunque in campo risorse nazionali per permettere il proseguimento del sostegno agli indigenti. Si tratta di risorse «anticipate»: infatti, in quella data il Programma operativo italiano non era stato ancora adottato dalla Commissione europea, ma l'Italia metteva a disposizione per il 2014 un'importante somma di denaro per permettere alle organizzazioni partner di avviare gli interventi sostenuti dal FEAD. L'adozione del PO italiano e l'arrivo delle risorse comunitarie assegnate all'Italia avrebbe poi riequilibrato i conti, oltre che fatto avviare a pieno regime le azioni a sostegno degli indigenti previste dal PO stesso.

Il Programma operativo italiano ha previsto quattro forme di deprivazione materiale su cui intervenire: povertà alimentare, deprivazione materiale di bambini e ragazzi in ambito scolastico, deprivazione alimentare ed educativa di bambini e ragazzi in zone deprivate, deprivazione materiale dei senza dimora e altre persone fragili. A sostegno di ciascuna di queste quattro categorie va una serie di interventi, presentati sinteticamente di seguito.

❶ **Povertà alimentare.** È prevista la distribuzione di beni alimentari alle persone indigenti. L'acquisto dei beni alimentari verrà eseguito da AGEA attraverso apposite procedure di gara. I beni saranno depositati presso i magazzini delle organizzazioni partner (di seguito OP) accreditate presso AGEA che svolgono il ruolo di capofila. Le OP capofila a loro volta li distribuiranno ai destinatari direttamente o attraverso la rete delle OP diffusa sul territorio, analogamente a quanto avveniva per il PEAD. La distribuzione potrà riguardare anche prodotti alimentari acquisiti attraverso donazioni. A tal proposito verranno finanziate le attività di raccolta, trasporto, magazzinaggio e distribuzione, nonché attività di sensibilizzazione volte a sostenere la riduzione degli sprechi alimentari e a incoraggiare le donazioni. Le OP potranno distribuire i beni attraverso cinque canali: 1) organizzazione di servizi di mensa; 2) distribuzione di pacchi alimentari; 3) empori sociali; 4) distribuzione tramite unità di strada di cibi e bevande; 5) distribuzione domiciliare. Le attività

relative alla deprivazione alimentare sono attuate in coordinamento con il «Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti» di cui all'art. 58 del Decreto Legge 22 giugno 2012, n. 83 (cfr. più sotto).

② Deprivazione materiale di bambini e ragazzi in ambito scolastico. Il Governo ha ritenuto urgente intervenire per sostenere le famiglie più indigenti nella spesa per il materiale scolastico e i libri dei figli (i libri di testo sono distribuiti gratuitamente solo nella scuola primaria), spesa che può risultare per molti insostenibile. Agli studenti appartenenti a questi nuclei familiari si prevede la fornitura di materiale scolastico che i destinatari selezioneranno e acquisteranno individualmente online sulla base dell'attribuzione di un credito. Ogni destinatario potrà scegliere il materiale tra una selezione di beni di assistenza materiale di base quali libri di testo, zaini, matite, vestiario idoneo per le discipline motorie scolastiche, eccetera. In questo caso, nell'individuazione dei destinatari si fa particolare riferimento a chi beneficia già della misura nazionale del SIA (Sostegno all'Inclusione Attiva²¹).

③ Deprivazione alimentare ed educativa di bambini e ragazzi in zone deprivate. Si prevede di offrire pasti in scuole situate in contesti territoriali fortemente deprivati sia economicamente che socialmente, così da consentire da un lato l'apertura pomeridiana delle scuole perché vi si svolgano attività socio-educative e, dall'altro, di contrastare la povertà alimentare di bambini e ragazzi. Si evidenzia a tal proposito una stretta complementarità tra queste misure previste dal PO legato al FEAD e ciò che è stato previsto dal PON *Istruzione* nell'ambito del FSE. La fornitura di cibo in zone deprivate è infatti una misura importante che consente ai bambini, una volta terminate le lezioni regolari, di rimanere a scuola nel pomeriggio: qui si inseriscono le attività finanziate dal PON *Istruzione*, che saranno direttamente volte all'organizzazione di attività sociali ed educative pomeridiane. L'operato congiunto dei due Programmi avrà la finalità, oltre che di prestare un'attenzione particolare ai ragazzi, il cui percorso di crescita risulterebbe altrimenti messo a rischio dall'ambiente in cui vivono, di concorrere alla riduzione della dispersione scolastica. In questo caso il ruolo di OP verrà svolto dalle Scuole o dalle relative Amministrazioni Locali.

④ Deprivazione materiale dei senza dimora e altre persone fragili. In questa categoria sono inclusi coloro che si trovano in una condizione di marginalità estrema, come persone senza dimora o in situazione di estrema precarietà abitativa, e altre persone o famiglie gravemente deprivate. Il Programma prevede di finanziare interventi per la soddisfazione di bisogni immediati: la distribuzione di beni di prima necessità (indumenti, prodotti per l'igiene personale, sacchi a pelo, kit di emergenza, eccetera) e la distribuzione di altri beni materiali prevista da progetti più articolati di accompagnamento finalizzati all'autonomia, come previsto dal Regolamento del FEAD. Un importante ruolo sarà svolto in questo caso dalle Città Metropoli-

²¹ La misura è stata realizzata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai sensi dell'art. 60 del Decreto Legge 5/2012. Maggiori informazioni sono disponibili consultando <http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Inclusione/SperimentazioneCartaInclusione/Pages/default.aspx>.

tane e dalle città con più di 250 mila abitanti, visto che è qui che si concentra in gran parte questa categoria di persone. A tal proposito, è significativo il fatto che gli interventi di distribuzione materiale siano complementari ai progetti di rafforzamento dei servizi di pronto intervento e di inclusione sociale, eventualmente rivolti alla medesima utenza, finanziati dal FSE nell'ambito dei Programmi operativi regionali (POR) e dei PON *Città metropolitane e Inclusione*.

«Esprimo grande soddisfazione – concludeva nell'agosto 2014 il Ministro Giuliano Poletti riferendosi al FEAD – per la riattivazione di uno strumento così importante di sostegno materiale alle persone più fragili, in un momento storico di notevole difficoltà per il Paese. Il Programma [il PO I italiano] si inserirà in un più ampio Piano nazionale per la lotta alla povertà a cui intendiamo lavorare nel Programma dei Mille giorni [il Programma dei Mille giorni è stato presentato dal Governo Renzi nel settembre 2014²², ma non conteneva il Piano citato: la sua introduzione è stata evidentemente prevista in un periodo successivo]» (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2014).

Senza voler entrare troppo nel dettaglio degli interventi presenti sul territorio nazionale italiano nel campo della lotta alla povertà, è doveroso segnalare che il FEAD in Italia andrà ad affiancarsi, risultando a essi complementare, a diversi altri strumenti italiani ed europei che cercano di far fronte al fenomeno della povertà estrema: oltre ai già citati SIA, PON FSE *Inclusione, Istruzione e Città Metropolitane*, e alle misure promosse dagli Enti Locali, va ricordato quanto legiferato dal Governo Monti nel 2012. Con l'art. 58 del Decreto Legge 22 giugno 2012²³, n. 83 (il cosiddetto «Decreto Sviluppo»), infatti, veniva istituito presso AGEA il «Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti», il quale finanzia i programmi nazionali di distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti nel territorio della Repubblica Italiana²⁴, gestisce le donazioni ed erogazioni liberali dei privati legate al cibo per gli indigenti, incentiva il recupero delle eccedenze alimentari all'interno della filiera alimentare e lotta contro gli sprechi alimentari. Le derrate alimentari del citato Fondo anche in questo caso sono distribuite agli indigenti mediante organizzazioni caritative. Le attività volte a combattere la deprivazione alimentare e materiale saranno quindi attuate in coordinamento anche con tutti questi strumenti attivi sul territorio nazionale.

²² Per maggiori informazioni è disponibile il sito Internet attivato dal Governo Italiano, <http://passodopopasso.italia.it>.

²³ La parte del Decreto citata è disponibile consultando <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/02/22/13A01488/sg>.

²⁴ La complementarità tra il FEAD e il Fondo nazionale citato, nonché con gli altri strumenti citati attivi – tra l'altro – anche nell'ambito della lotta alla povertà, è esplicitata all'interno del PO italiano legato al FEAD.

CONCLUSIONI

È possibile evidenziare due interessanti aspetti del Regolamento relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti: il FEAD, infatti, da un lato, nonostante sia da poco entrato in vigore, ha già assunto un profilo chiaro, segnato dalle difficoltà che ha dovuto superare, ma dall'altro, in quanto misura inedita nel panorama europeo per le sue caratteristiche, è uno strumento ancora tutto da scoprire e da osservare nella fase di attuazione.

Gran parte di questo lavoro si è focalizzato sul primo di questi aspetti, in quanto si è ritenuto importante, in vista dell'attuazione nazionale del FEAD, capire da quali compromessi politici derivi; è interessante dal punto di vista scientifico comprendere le diverse posizioni politiche che lo hanno influenzato e i diversi passaggi, all'interno delle istituzioni, che lo hanno plasmato. Tutto ciò ha, inoltre, consentito di mettere in risalto alcuni tratti distintivi del sistema politico europeo e del suo complesso processo di *policy-making*.

Per quanto riguarda invece il secondo aspetto, dopo che il lungo iter del Regolamento attraverso le istituzioni europee è terminato, il FEAD è tutto da scoprire poiché ora entra nella fase operativa, ed è qui che verrà testata l'efficacia di questo nuovo e innovativo strumento europeo che si pone come obiettivo la riduzione della povertà nei 28 Stati membri dell'UE. Si vedrà quale sarà l'impegno dei singoli Stati nella stesura e nell'applicazione dei Programmi operativi e si potrà osservare quanto intenso sarà l'impegno nella lotta alla povertà dal punto di vista economico e sotto il profilo dell'innovazione sociale, con attenzione anche alle soluzioni e agli strumenti sperimentati a livello nazionale. Sarà così possibile avere un'idea più chiara e completa del FEAD, valutarne l'efficacia e la capacità di contribuire alla riduzione della deprivazione materiale più severa in Europa.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Bandera L. (2014), *Dal Parlamento europeo 3,5 miliardi contro l'indigenza*, «Percorsi di Secondo Welfare», 26 febbraio, <http://secondowelfare.it/poverta-alimentare/parlamento-europeo-approva-fead.html>
- Cini M. e Pérez-Solórzano Borragán N. (2010), *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press
- Commissione EMPL del Parlamento europeo (2013), Sintesi della relazione presentata alla seduta plenaria del Parlamento europeo dell'11 giugno, relativa alla proposta COM(2012) 617 final, <http://www.europarl.europa.eu/oel/popups/summary.do?id=1271144&t=e&l=en>
- Commissione europea (2010), *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM (2010) 2020, <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20IT%20BARROSO%20-%20Europe%202020%20-%20IT%20version.pdf>

- (2012a), *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti*, COM(2012) 617 final, Bruxelles, 24 ottobre
 - (2012b), *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti*, COM(2012) 617 final, Bruxelles, 24 ottobre, sintesi del documento disponibile all'indirizzo <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1230295&t=d&l=en>
 - (2012c), *Povert : la Commissione propone un nuovo Fondo di aiuti europei agli indigenti*, Comunicato stampa relativo al documento *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti*, COM(2012) 617 final, Bruxelles, 24 ottobre, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1141_it.htm
 - (2012d), *Commission Staff Working Document: Impact assessment accompanying the document COM(2012) 617 final*, SWD(2012) 350 final, Bruxelles, 24 ottobre
 - (2014a), Comunicato stampa pubblicato in seguito all'approvazione del Regolamento relativo al FEAD, 10 marzo, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-230_en.htm
 - (2014b), *Allegato XII: Importi trasferiti dall'obiettivo investimenti in favore della crescita e dell'occupazione agli aiuti agli indigenti*, in Decisione della Commissione europea del 3 aprile, C(2014) 2028, pubblicata sulla «Gazzetta Ufficiale» dell'Unione Europea l'8 aprile, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:104:FULL&from=EN>
 - (2014c), Comunicato stampa pubblicato in seguito all'approvazione da parte della Commissione europea del Programma operativo francese relativo al FEAD, 31 luglio, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-895_en.htm
- Consiglio dell'Unione Europea (2013a), Nota della Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea al Consiglio EPSCO avente a oggetto «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti – Relazione sullo stato dei lavori», documento 10896/13, Bruxelles, 14 giugno, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/13/st10/st10896.it13.pdf>
- (2013b), Nota informativa del Segretariato generale del Consiglio dell'Unione Europea al Comitato dei Rappresentanti permanenti avente a oggetto «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti – Risultati della prima lettura del Parlamento europeo», documento 10670/13, Bruxelles, 25 giugno, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/13/st10/st10670.it13.pdf>
 - (2014a), Calcolatrice dei voti, <http://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/voting-system/voting-calculator/>
 - (2014b), Nota informativa del Segretariato Generale del Consiglio dell'Unione Europea al Comitato dei Rappresentanti permanenti avente a oggetto «Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti – Risultati della prima lettura del Parlamento europeo, conclusasi nella plenaria del 24-27 febbraio 2014», documento 6750/14, Bruxelles, 27 febbraio
- Consiglio europeo (2010), *European Council 17 June 2010: Conclusions*

- Corte di Giustizia dell'Unione Europea (2011), Sentenza del 13 aprile relativa alla causa T-576/08 – Germania contro Commissione, http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/08t576_en.pdf
- Eurostat (2013), *STAT/13/184 – In 2012, a quarter of the population was at risk of poverty or social exclusion*, «Eurostat newsrelease», 5 dicembre, http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-13-184_de.htm
- Frigo A. (2013), *Il lungo percorso dal PEAD al FEAD*, «Percorsi di Secondo Welfare», 22 novembre, <http://secondowelfare.it/poverta-alimentare/il-lungo-percorso-dal-pead-al-fead.html>
- Madama I. (2012), *Verso un «Fondo Europeo di aiuto agli indigenti»? Ecco la proposta della Commissione europea*, «Percorsi di Secondo Welfare», 12 novembre, <http://www.secondowelfare.it/primo-welfare/verso-un-fondo-europeo-di-aiuto-agli-indigenti.html>
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2014), *Parte il programma di aiuti agli indigenti; rese disponibili le prime risorse per 40 milioni*, Comunicato stampa pubblicato dal Ministero l'8 agosto, http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Pages/20140808_fondo-aiuto-indigenti.aspx
- Nugent N. (2011), *Organizzazione politica europea. Istituzioni ed attori*, Bologna, Il Mulino
- Parere motivato CZ (2013), *IPEX – The Platform for EU Interparliamentary Exchange*, Parere motivato del Senato della Repubblica Ceca relativo a Commissione europea, COM(2012) 617 final, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20120295/czsen.do>
- Parere motivato DE (2012), *IPEX – The Platform for EU Interparliamentary Exchange*, Parere motivato del Bundestag (Parlamento federale della Germania) relativo a Commissione europea, COM(2012) 617 final, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20120295/debta.do>
- Parere motivato DK (2012), *IPEX – The Platform for EU Interparliamentary Exchange*, Parere motivato del Folketinget (Parlamento di Danimarca) relativo a Commissione europea, COM(2012) 617 final, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20120295/dkfol.do>
- Parere motivato SE (2012), *IPEX – The Platform for EU Interparliamentary Exchange*, Parere motivato del Riksdag (Parlamento di Svezia) relativo a Commissione europea, COM(2012) 617 final, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20120295/serik.do>
- Parere motivato UK (2012a), *IPEX – The Platform for EU Interparliamentary Exchange*, Parere motivato della House of Lords del Regno Unito relativo a Commissione europea, COM(2012) 617 final, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20120295/uklor.do>
- (2012b), *IPEX – The Platform for EU Interparliamentary Exchange*, Parere motivato della House of Commons del Regno Unito relativo a Commissione europea, COM(2012) 617 final, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20120295/ukcom.do> e <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmeuleg/86-xxii/86xxii06.htm>

- Parlamento europeo (2013a), *Progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo sul Fondo di aiuti europei agli indigenti*, P7_ TA(2013)0257, testo adottato dal Parlamento europeo il 12 giugno 2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0257&language=IT&ring=A7-2013-0183>
- (2013b), sezioni «Risultati dei voti» e «Votazioni per appello nominale», seduta plenaria del Parlamento europeo del 12 giugno 2013, Strasburgo, votazione relativa al Fondo di aiuti europei agli indigenti, proposta emendata ed Emendamento 75, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/it/minutes.html>, e sezione «Deputati», <http://www.europarl.europa.eu/meps/it/map.html>
 - (2013c), Registrazione discussione dell'11 giugno e delle votazioni del 12 giugno relative al Fondo di aiuti europei agli indigenti, Strasburgo, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getVod.do?mode=chapter&language=IT&vodDateId=20130611-10:02:31-282> e <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20130612&secondRef=ITEM-008-08&language=IT&ring=A7-2013-0183>
 - (2013d), *Progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo sul Fondo di aiuti europei agli indigenti*, P7_ TA(2013)0257, testo adottato dal Parlamento europeo il 12 giugno; sintesi del documento: <http://www.europarl.europa.eu/oecil/popups/summary.do?id=1277047&t=e&l=en>
- Potocnik J. (2013), *L'UE avvia una consultazione pubblica contro lo spreco alimentare*, 17 luglio, <http://agronotizie.imagelinenetwork.com/agricoltura-economia-politica/2013/07/17/l-ue-avvia-una-consultazione-pubblica-contro-lo-spreco-alimentare/34045>
- Procedura 2012/0295(COD), Procedura legislativa ordinaria relativa al Fondo di aiuti europei agli indigenti (2014-2020), [http://www.europarl.europa.eu/oecil/popups/ficheprocedure.do?reference=2012/0295\(COD\)&l=EN](http://www.europarl.europa.eu/oecil/popups/ficheprocedure.do?reference=2012/0295(COD)&l=EN)
- Regolamento UE 2014/223, pubblicato sulla «Gazzetta Ufficiale» dell'Unione Europea il 12 marzo 2014, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:072:0001:0041:IT:PDF>