

Position paper

Il futuro del FEAD ***(Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti)***

a cura di Alessandro Pezzoni e Caterina Cortese¹

in collaborazione con Monica Tola

Premessa. Il FEAD in Italia (Programma Operativo 1 FEAD 2014-2020)²

Nel 2015 l'Italia ha adottato il Programma Operativo finanziato dal Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti (**PO I FEAD**) per attuare sul territorio nazionale una serie di interventi a favore di persone in condizioni di grave deprivazione materiale per un totale complessivo di circa **788 milioni di euro**.

Le misure attuate per ambito di intervento sono:

- **Misura 1 "Povertà alimentare"**
- **Misura 2 "Deprivazione materiale di bambini e ragazzi in ambito scolastico"**
- **Misura 3 "Deprivazione alimentare ed educativa di bambini e ragazzi in zone deprivate"**
- **Misura 4 "Deprivazione materiale dei senza dimora e altre persone fragili"**

¹ Il presente paper è stato elaborato da Alessandro Pezzoni (Vice Presidente fio.PSD e socio Caritas Ambrosiana di Milano) e Caterina Cortese (Osservatorio fio.PSD) in collaborazione con *Monica Tola - Ufficio Politiche Sociali e Promozione Umana di Caritas Italiana*. La versione inglese è stata inviata come contributo dall'Italia allo *Stakeholders Meeting su "The future of FEAD"* promosso dalla *DG Employment* lo scorso 27 Novembre 2019 a Bruxelles. L'incontro, al quale ha partecipato Alessandro Pezzoni, è stato occasione per riflettere su alcuni limiti e opportunità del FEAD che sono stati integrati nel presente documento. Per info o dettagli scrivere a segreteria@fiopsd.org

² Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/europa-e-fondi-europei/focus-on/fondo-di-aiuti-europei-agli-indigenti-Fead/Pagine/default.aspx>

Questi diversi interventi prevedono **attività di accompagnamento sociale** (ad es. orientamento ai servizi, prima accoglienza e assistenza, ecc.) che hanno come obiettivo quello di sostenere e orientare la persona o la famiglia in stato di bisogno nella rete integrata dei servizi locali.

I vari interventi sono stati attuati attraverso una rete di organizzazioni partner costituite da Amministrazioni Pubbliche e associazioni non profit. Per la misura 1, in particolare, l'attuazione del FEAD si è basata su una stretta collaborazione tra l'Autorità di gestione e l'AGEA, l'agenzia che distribuisce fondi agricoli e le organizzazioni partner (Op) che distribuiscono i beni materiali attraverso i pacchi, le mense, le unità di strada e gli empori sociali. Per la misura 4 (Deprivazione materiale dei senza dimora) è stato adottato un bando non competitivo (Avviso 4/2016) rivolto ad amministrazioni pubbliche e regioni con un'alta intensità di presenza homelessness che ha stanziato 50 milioni di euro (25 milioni a valere sul PON Inclusione-FSE- e 25 milioni a valere sul FEAD PO I) che ha visto l'approvazione di 28 proposte progettuali finalizzate al contrasto alla homelessness in Italia e orientate alle *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave marginalità adulta* del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

In linea di principio è stata fatta, fin dall'inizio, una scelta strategica e di integrazione dei fondi strutturali che ha previsto il collegamento del FEAD al PON Scuola - riguardo l'attivazione delle mense scolastiche, e ai PON Inclusione e PON Città Metropolitane per gli interventi a favore delle persone senza dimora. Solo recentemente, come evidenziato nella Relazione Annuale di Attuazione del MLPS (relativa al 2018 e presentata a giugno 2019), è stata inviata alla Commissione una ipotesi di rimodulazione del Programma che prevede lo spostamento delle risorse relative alle Misure 2 e 3 sulla Misura 1, così da rafforzare le attività relative alla distribuzione degli aiuti alimentari.

Alcuni risultati del FEAD nel contrasto alla grave marginalità adulta (senza dimora)

Il FEAD ha un suo peso nella distribuzione alimentare e nel sistema di supporto alla grave marginalità in Italia. Rispetto alla prima, si legge nella Relazione Annuale di Attuazione del Ministero³, che l'incidenza della distribuzione FEAD è di circa il 69% sul totale dei beni alimentari distribuiti dalle Organizzazioni partner territoriali (OpT). Uno dei punti di forza che ha reso possibile una tale portata di distribuzione di beni e alimenti è la capillarità della rete che realizza la Misura 1 oltre che la sua capacità tecnica di gestire i beni materiali e alimentari. Per quanto riguarda i senza dimora, lo stanziamento di 25 milioni ai territori ha rappresentato un investimento nei servizi alla homelessness senza precedenti.

Dal sistema SIFEAD (sistema IT attivato dal 2018 dall'Autorità di gestione ministeriale) sono stati ricavati i dati relativi al numero e alla tipologia di persone indigenti servite, il numero di pacchi e pasti distribuiti e le misure di accompagnamento erogate. Mentre, per l'avviso 4/2016, è attivo un sistema di avanzamento e rendicontazione dei progetti denominato SIGMA. Infine un monitoraggio indipendente è svolto da fio.PSD in collaborazione con l'Università di Bologna con l'obiettivo di analizzare e descrivere l'andamento e gli esiti dei progetti finanziati.

³ La Relazione (RAA 2018) è disponibile e consultabile sulla pagina web dedicata del sito del Ministero - vedi nota 2.

Grazie ad una rete capillare sul territorio, i destinatari finali raggiunti dalla distribuzione alimentare FEAD sono stati **2.678.264**, dei quali 1.976.970 assistiti in modo continuativo (74% del totale) e 701.294 saltuari (26% del totale).

Da una prima analisi dei target groups raggiunti, si evince subito che le persone senza dimora rappresentano una parte esigua. Complessivamente hanno usufruito degli aiuti: 501.596 bambini (di età uguale o inferiore ai 15 anni) (pari al 18%), 225.324 persone anziane (di età uguale o superiore ai 65 anni) (pari all'8%), 1.037.555 donne (39%), 616.693 migranti (pari al 23%), 39.838 persone con disabilità (pari al 1,4%), e **112.533 persone senza dimora (pari al 4%)⁴**.

Questo dato, come osserva Caritas Italiana, è certamente correlato alle modalità di distribuzione dei beni alimentari che, prevalentemente caratterizzata dal servizio distribuzione pacchi, mostra meno capacità di intercettare la grave deprivazione più spesso beneficiaria finali di servizi mensa e unità di strada.

Per quanto riguarda le Misure di accompagnamento previste da Regolamento FEAD delegato n.1255/2014⁵ (che l'AdG ha suggerito di attuare prevedendo un rimborso forfettario del 5% del valore dei beni distribuiti), si è rilevato che **il 90% delle oltre 11 mila OPt che distribuiscono beni alimentari, ha anche svolto attività di accoglienza e ascolto**, il 44% ha orientato le persone presso altri servizi a seconda della situazione di bisogno, il 24% ha offerto orientamento al lavoro e in misura minore le OPt hanno svolto le altre attività.

Per quanto riguarda i progetti a valere sull'Avviso 4 e alcuni dei primi esiti, il Monitoraggio fio.PSD-UniBo ha osservato che nell'annualità 2019⁶, su un gruppo di 22 territori monitorati - città grandi e medio grandi⁷, la maggior parte ha speso il 20% del Fondo FEAD per finanziare attività di distribuzione di beni materiali. E' bene precisare che tale percentuale ancora bassa è dovuta anche al fatto che è la prima volta che si utilizzano i fondi FEAD con questa destinazione. Ciò ha comportato una tempistica più lunga legata alle procedure amministrative e burocratiche per la predisposizione degli acquisti e della distribuzione dei beni materiali. La stima ancora provvisoria calcolata sugli output di 22 ambiti, vede circa **11.000 kit per interventi bassa soglia distribuiti** (kit per l'igiene personale, sacchi a pelo, indumenti), e circa **2.000 persone senza dimora raggiunte**. Una novità interessante fortemente orientata ad una logica di inclusione sociale sta nel fatto che il FEAD, inquadrato nel bando insieme al PON Inclusione, ha distribuito

⁴ Fonte: RAA 2018

⁵ Accoglienza e ascolto, Informazione, Accompagnamento ai servizi, Sostegno psicologico, Educativa alimentare e bilancio familiare, Sostegno scolastico, Sostegno e orientamento alla ricerca del lavoro, Prima assistenza medica, Tutela legale.

⁶ Dati al 30 settembre 2019 raccolti mediante Questionario strutturato da Università di Bologna e fio.PSD nell'ambito del Monitoraggio Avviso 4/2016 su servizi e interventi rivolti alla grave marginalità adulta. Per info o dettagli scrivi a monitoraggiogravemarginalita@fiopsd.org

⁷ Torino, Napoli, Trento, Padova, Rovigo, Asti etc

oltre 3.000 kit di altri beni per progetti di autonomia per dotazioni dormitori e Kit alloggio (questi ultimi includono kit biancheria e igiene personale, piccoli arredi ed elettrodomestici ad uso personale utilizzati nelle case housing first). Si tratta di un primo traguardo verso quella logica integrata e multi-fondo tanto auspicata dall'Avviso 4/2016 e che i territori, sebbene con molte sfide, stanno provando a cogliere.

In merito ai kit (sia per gli interventi di bassa soglia in strada sia per il supporto all'autonomia abitativa) segnaliamo alcune buone prassi, caratterizzate dall'aver previsto un coinvolgimento dei beneficiari non solo come destinatari ultimi degli interventi, ma già in fase di definizione e progettazione, creando i presupposti per attivare pensieri, scelte e desideri confrontati, in un'ottica di responsabilità condivisa e di partecipazione (è il caso per esempio delle città di Bergamo, Torino e Brescia)

Per quanto riguarda specificatamente l'**Housing First**, ovvero l'approccio di intervento per porre fine alla Homelessness fortemente raccomandato dal Ministero anche nell'Avviso 4/2016, da una prima analisi dei progetti emerge che, dei 22 territori, la metà ha utilizzato in media tra il 40-60% del PON Inclusion e una percentuale tra il 10 e il 20% del FEAD per finanziare progetti Housing First: il primo per potenziamento servizi e percorsi di inclusione, il secondo per garantire dotazioni materiali alle persone senza dimora.

Osservazioni e suggerimenti per il futuro del FEAD

Alcuni dei punti sui quali ci interessa porre l'attenzione sono:

1. le misure di accompagnamento
2. il FEAD al servizio di percorsi di inclusione sociale dei senza dimora
3. la valutazione dei risultati conseguiti

Per quanto riguarda il primo punto, sappiamo che il 90% delle OPt ha svolto attività di accoglienza e ascolto ma non vi sono dettagli sulle specifiche azioni o interventi realizzati, né sugli eventuali esiti dei percorsi realizzati che potrebbero a parer nostro essere invece oggetto di approfondimento.

Effettivamente il Fead in Italia si caratterizza per la capillarità territoriale delle organizzazioni - spesso piccole e caratterizzate da presenza prevalente o esclusiva di operatori volontari - impegnate nella distribuzione di beni e alimenti. Si tratta di un sistema fondamentale nel fornire risposte immediate a bisogni primari e indifferibili per famiglie e minori, che necessiterebbe di maggiore supporto per lo sviluppo di concrete azioni di accompagnamento delle persone e delle famiglie in difficoltà, nel collegamento con altri soggetti. Per questo motivo, **il potenziamento delle misure di accompagnamento** dovrebbe passare non soltanto dalla possibilità di avvalersi di contributi forfettari - la cui gestione amministrativa non è di semplice definizione - ma anche dalla predisposizione di **formazione e istruzioni operative per i servizi sociali** rivolte a operatori e volontari.

Per quanto riguarda il secondo punto, la cosa più importante, tra l'altro sottolineata e condivisa da una parte della delegazione italiana coordinata dal Ministero presente al FEAD Network, è che il fondo possa essere meglio caratterizzato da un approccio inclusivo che non preveda solo una percentuale residuale dedicata all'accompagnamento sociale (il 5% è risultato totalmente inadeguato sia in termini quantitativi che di modalità di gestione) ma sia in grado di avviare la costruzione di percorsi di supporto fattivi e in rete con il territorio. Per questo motivo la transizione del FEAD nel nuovo Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+2021-2027) sembra aprire una visione positiva di lungo periodo sui fondi strutturali e sulla politica di coesione sociale che potrebbe **collegare ancor di più la distribuzione a percorsi di autonomia** e uscita dal circuito assistenziale laddove vi siano le condizioni per lavorare sull'autonomia della persona o del nucleo. Un ulteriore passo in avanti potrebbe essere quello di dare la possibilità di una maggiore flessibilità nel definire i beni sulla base delle singole progettualità, anche sotto forma di piccoli budget, possibilmente autogestibili. oppure, in un'ottica di lotta allo spreco e di economia circolare, una proposta - come quella avanzata in Italia dalla città di Torino, potrebbe essere quella di acquistare beni e materiali di riciclo/riuso.

Infine, ribadiamo l'importanza del **monitoraggio-valutazione** dei progetti FEAD per poter valutare diverse dimensioni di analisi in termini non solo (o non tanto) di risultati quantitativi conseguiti - quali e quante persone sono state raggiunte, le persone intercettate hanno migliorato la loro condizione di vita, etc - quanto di informazioni di taglio qualitativo, di processi attivati, attori coinvolti, buone pratiche, integrazione con il sistema dei servizi etc. Questo per sottolineare che gli effetti di una distribuzione materiale così parcellizzata ed eterodiretta, sembra lasciare poco spazio a misurazioni di impatto.

I suggerimenti e gli auspici che avanziamo possono essere così sintetizzati:

- prestare maggiore attenzione alla definizione, gestione e rendicontazione delle **misure di accompagnamento** ammissibili
- lasciare che ogni Stato membro possa riconoscere nel proprio programma operativo i **target groups** che il FEAD può raggiungere
- definire **canali e punti di accesso** (mense, unità di strada, empori sociali) della distribuzione al fine di abbinare in maniera congrua e adeguata i **panieri dei beni** e i punti di accesso ai target groups
- fare dell'**inclusione sociale** un obiettivo specifico e non residuale del FEAD
- semplificare le attività amministrative richieste e **alleggerire le regole/limiti di spesa**
- prevedere cicli formativi e corsi di aggiornamento su **istruzioni tecnico operative** ad uso degli "addetti ai lavori"

- dotare le organizzazioni coinvolte di strumenti condivisi di **comunicazione, formazione e rilevazione**
- definire fin dall'inizio, ai fini della valutazione, **obiettivi target, metriche, output di risultato, indicatori di risultato e risultati previsti**
- prevedere nel regolamento FEAD (FSE+) un collegamento funzionale tra il fondo stesso e il **sistema amministrativo-gestionale dei servizi di accoglienza** e assistenza sociale già presenti nei diversi territori

Roma, 16/12/2019