



**PROGRAMMA OPERATIVO PER LA FORNITURA DI PRODOTTI ALIMENTARI E/O
ASSISTENZA MATERIALE DI BASE (PO I)
FEAD 2014-2020**

RAPPORTO DI VALUTAZIONE EX-ANTE

Settembre 2014

Sommario

Premessa.....	3
Introduzione e metodo di lavoro	4
1. Il contributo del programma agli obiettivi dell'Unione e rispondenza della strategia del programma ai bisogni del territorio.....	6
1.1 L'individuazione delle aree di deprivazione alla luce dell'analisi di contesto.....	6
1.2 La rispondenza della strategia proposta rispetto ai bisogni identificati	21
2. La coerenza interna e il rapporto con gli altri strumenti finanziari pertinenti.....	24
2.1 La coerenza interna	24
2.2 La complementarità con altri interventi finanziari	26
3. La coerenza dell'assegnazione delle risorse di bilancio con gli obiettivi del programma operativo.....	31
4. Il contributo delle realizzazioni previste ai risultati e, di conseguenza, agli obiettivi	34
5. Il ruolo del partenariato	36
6. L'idoneità delle procedure di sorveglianza e della raccolta dei dati necessari per effettuare le valutazioni	39
Sintesi e raccomandazioni.....	40

Premessa

Il Rapporto di valutazione ex-ante (Vexa) del Programma Operativo I FEAD 2014-2020 (fornitura di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base) presenta i risultati dell'attività di valutazione che ha accompagnato il processo di elaborazione e redazione del programma stesso, tra maggio e settembre 2014.

I contenuti del Rapporto danno conto del processo di interazione tra valutatore e Autorità di gestione, che hanno portato alla stesura definitiva del PO I.

Il piano finanziario contenuto nella versione finale del PO I è frutto di scelte di *policy* che derivano anche dal negoziato con la Commissione Europea, la cui articolazione non modifica sostanzialmente i contenuti dell'analisi di coerenza effettuata nell'ambito della Vexa sulle formulazioni finanziarie precedenti (cfr. p. 31). Esso qualifica maggiormente il programma nella sua valenza di sostegno diretto alle persone indigenti, attraverso la distribuzione di prodotti alimentari e l'assistenza materiale di base.

In particolare, le modifiche più recenti cui si fa riferimento riguardano:

- l'assenza di misure di accompagnamento (previste nelle prime stesure del programma) sulle linee di attività dedicate alla povertà alimentare, alla deprivazione materiale scolastica e alla deprivazione educativa e sociale dei minori in zone deprivate; ciò consente di concentrare maggiormente le risorse sulla distribuzione materiale e specificare in altre sedi di programmazione (come il PON Inclusionione Sociale) le azioni di accompagnamento, così come richiesto dal Regolamento 223/2014.
- dedicare maggiori risorse finanziarie all'assistenza tecnica, in modo da potenziare le attività dedicate al rafforzamento della capacità amministrativa, al monitoraggio e alla valutazione.

La decisione emersa nell'ambito del negoziato con la Commissione Europea di far confluire nel PON Inclusionione Sociale le azioni originariamente previste nel PO II si dimostra, inoltre, in grado di garantire quelle forme di sinergie e complementarità utili al rafforzamento dei risultati attesi del PO I.

Introduzione e metodo di lavoro

L'art. 16 del Regolamento 223/2014 relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) stabilisce che ciascun Programma operativo predisposto dallo Stato membro per l'approvazione sia accompagnato da una valutazione ex-ante.

In conformità con le indicazioni del Regolamento, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali-DG Inclusione sociale ha affidato all'ISFOL la predisposizione di un rapporto di valutazione ex-ante del Programma Operativo I (PO I), avviando un percorso di confronto sul documento di programmazione, che si è realizzato tra maggio e settembre 2014.

In conformità con il Regolamento, il presente documento di valutazione ex-ante ha preso in esame i seguenti aspetti:

- il contributo del programma agli obiettivi dell'Unione
- la coerenza interna e il suo rapporto con gli altri strumenti finanziari
- la coerenza dell'assegnazione delle risorse
- la relazione tra operazioni e aree di deprivazione identificate (obiettivi)
- il coinvolgimento del partenariato
- le procedure di sorveglianza e di raccolta dei dati

L'attività di valutazione ex-ante, di cui in questo rapporto si presentano i risultati, ha accompagnato il processo di elaborazione e redazione del PO I. Tale processo di scambio e *feedback* tra valutatore e programmatore si è realizzato attraverso una serie di incontri che hanno consentito di condividere documenti e informazioni relativi alle scelte strategiche operate dall'Autorità di gestione, nonché mediante la partecipazione a momenti di natura partenariale organizzati presso il Ministero con gli stakeholders rilevanti.

La tavola 1 riassume le principali domande di valutazione e le dimensioni di analisi considerate, oltre alla metodologia proposta..

Tavola 1 – Le principali domande di valutazione e la metodologia utilizzata

Area di analisi	Principali domande valutative	Metodologia
1. Contributo del programma agli obiettivi dell'Unione e rispondenza della strategia del programma ai bisogni del territorio	Il programma contribuisce all'obiettivo dell'Unione di ridurre di almeno 20 milioni le persone che vivono in condizioni di povertà o che sono a rischio di povertà e di esclusione sociale entro il 2020? Le aree di deprivazione individuate dal programma sono adeguate rispetto al contesto e rispondono ai bisogni nazionali in termini di povertà, esclusione sociale e deprivazione materiale?	Analisi del contesto nazionale finalizzata all'individuazione delle principali aree di deprivazione Analisi della rispondenza/rilevanza della strategia complessiva del PO rispetto ai bisogni identificati
2. Coerenza interna del programma operativo e rapporto con altri strumenti finanziari pertinenti (complementarietà)	Quali sono le relazioni esistenti tra gli obiettivi (forme di deprivazione materiale trattate) del PO? Il PO garantisce la complementarietà con il FSE? Sono presenti sovrapposizioni e doppi finanziamenti rispetto alle operazioni previste da altri programmi?	Analisi delle relazioni e complementarietà tra gli obiettivi del programma Valutazione della coerenza e del grado di sinergia del PO rispetto ad altre politiche nazionali ed europee che operano nel contesto nazionale sul tema dell'inclusione sociale (FSE)
3. Coerenza dell'assegnazione delle risorse di bilancio con gli obiettivi del programma operativo	La distribuzione delle risorse per tipologia di azione risponde alle priorità e ai fabbisogni individuati nel contesto?	Analisi del grado di concentrazione delle risorse rispetto alla rilevanza delle forme di deprivazione materiale trattate dal programma
4. Contributo delle realizzazioni previste ai risultati e, di conseguenza, agli obiettivi del Fondo	Le azioni, i risultati attesi e gli obiettivi individuati dal programma sono tra loro logicamente collegati?	Analisi delle relazioni logiche attraverso il Logframe
5. Coinvolgimento del partenariato	In che modo è stato garantito il confronto con il partenariato?	Analisi dell'adeguatezza delle relazioni e degli incontri con il partenariato
6. Idoneità delle procedure per la sorveglianza del programma operativo e per la raccolta dei dati necessari per l'effettuazione delle valutazioni	Quali procedure di sorveglianza e quali sistemi di raccolta dei dati sono stati individuati?	Verifica di idoneità delle procedure e delle modalità di raccolta dati

1. Il contributo del programma agli obiettivi dell'Unione e rispondenza della strategia del programma ai bisogni del territorio

1.1 L'individuazione delle aree di deprivazione alla luce dell'analisi di contesto

Le scelte strategiche contenute nel PO I, in termini di identificazione delle aree di deprivazione materiale su cui intervenire, derivano dalla lettura dei dati nazionali in riferimento alle forme di povertà estrema aventi maggior impatto in termini di esclusione sociale, tra cui la deprivazione alimentare, la povertà infantile e la mancanza di una fissa dimora, così come stabilito dal Regolamento FEAD.

Il Programma si pone l'obiettivo di aiutare le persone maggiormente svantaggiate, i senza dimora e i bambini che versano in condizioni di deprivazione materiale, al fine di spezzare il circolo vizioso della povertà e della deprivazione e dare così un contributo concreto alla Strategia Europa 2020. L'obiettivo perseguito dall'Unione è quello di ridurre di almeno 20 milioni il numero di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale (declinato a livello nazionale riguarda 2.200.000 persone) entro il 2020. Esso è definito attraverso un indicatore sintetico di povertà o esclusione sociale¹ che tiene conto di tre indicatori: la proporzione di persone a rischio povertà relativa (dopo i trasferimenti sociali); la proporzione di persone a rischio di grave deprivazione materiale; la proporzione di persone che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa.

Le persone a rischio di povertà ed esclusione sociale

Nel 2012 in Italia il rischio di povertà ed esclusione sociale riguarda oltre 18 milioni di persone, il 29,9% della popolazione, con un incremento di 1,7 punti percentuali rispetto all'anno precedente dovuto soprattutto alla crescita della severa deprivazione materiale (da 11,2% a 14,5%), mentre rimangono stabili sia il rischio di povertà (dal 19,6% a 19,4%) che la quota di persone che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro (da 10,4% a 10,3%) (tab. 1).

Tabella 1 - Indicatori di povertà o esclusione sociale (valori percentuali)

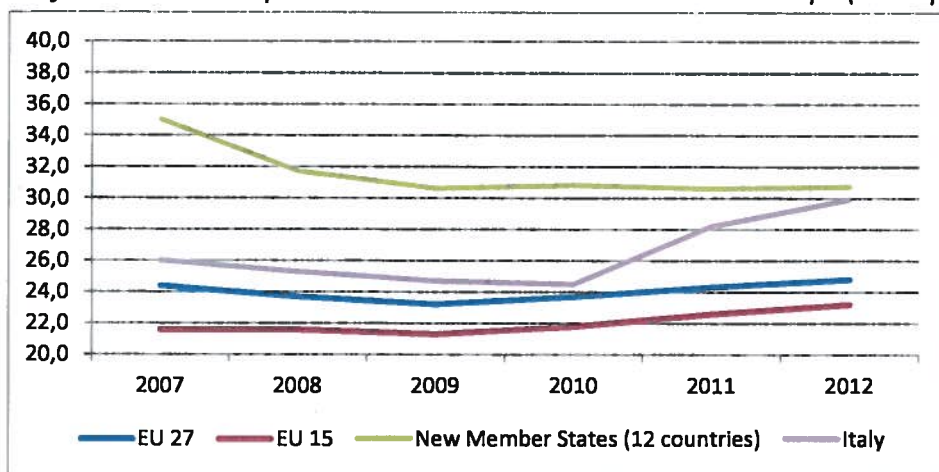
	2011		2012	
	Eu 27	Italia	Eu 27	Italia
Rischio di povertà	16,9	19,6	16,9	19,4
Grave deprivazione materiale	8,8	11,2	9,9	14,5
Bassa intensità di lavoro	10,3	10,4	10,3	10,3
Rischio di povertà o di esclusione sociale	24,3	28,2	24,8	29,9

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat, Reddito e condizioni di vita e Eurostat, *Income e living conditions*

¹ L'indicatore Eurostat *People at risk of poverty or social exclusion*, calcolato come percentuale sulla popolazione residente, identifica a rischio di povertà o esclusione sociale le persone appartenenti a famiglie che si trovano in una delle seguenti condizioni: rischio di povertà (reddito equivalente netto inferiore al 60% di quello mediano nazionale), grave deprivazione materiale (almeno 4 dei seguenti elementi: mancanza di telefono, TV a colori, lavatrice, automobile, impossibilità a consumare un pasto proteico ogni due giorni, a svolgere una vacanza fuori casa nell'anno di riferimento, a pagare regolarmente rate di mutui o affitto, a mantenere la casa riscaldata, a fronteggiare spese inaspettate) o bassa intensità di lavoro (aver lavorato nell'anno precedente la rilevazione meno del 20% del potenziale).

L'indicatore sintetico di povertà o esclusione italiano si colloca al di sopra della media europea a 27 (24,8%), soprattutto per la maggiore diffusione della severa deprivazione materiale (14,5% rispetto ad una media di 9,9%) e del rischio di povertà (19,4% contro il 16,9 europeo). Particolarmente critica si presenta la situazione italiana se confrontata con il gruppo dei paesi dell'Europa a 15. Il grafico 1 mette in evidenza come, soprattutto a partire dal 2010, l'Italia si allontana progressivamente dalla media dei Paesi europei maggiormente sviluppati per avvicinarsi ai valori dei paesi entrati a far parte dell'Unione successivamente.

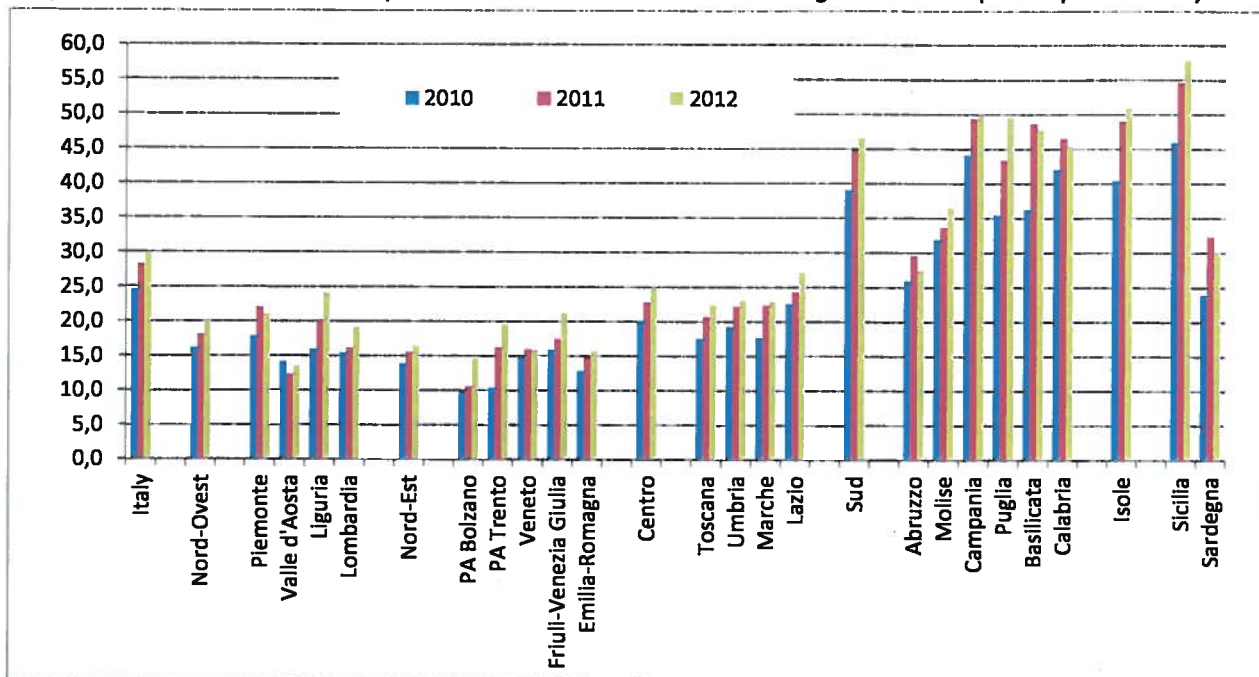
Grafico 1 – Rischio di povertà ed esclusione sociale in Italia ed Europa (valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat, Reddito e condizioni di vita

L'analisi del contesto nazionale mette in evidenza la presenza e persistenza di forti divari territoriali. I valori più elevati si registrano nel Mezzogiorno dove quasi la metà dei residenti (48%) è a rischio di povertà ed esclusione. Particolarmente critica è la situazione in Campania (49,8% nel 2011) e Sicilia (57,8% nel 2011). Mentre nelle regioni del Centro-nord l'indicatore si presenta su livelli inferiori rispetto alla media italiana. Come si può osservare nel grafico 2, le regioni del Mezzogiorno sono anche quelle dove si registra la maggiore crescita dell'indicatore negli ultimi anni.

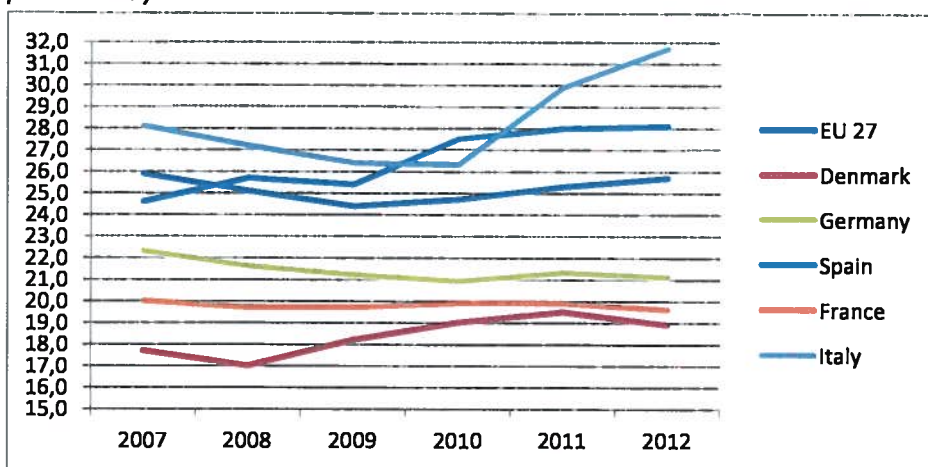
Grafico 2 – Persone a rischio di povertà o esclusione sociale nelle regioni italiane (valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat, Reddito e condizioni di vita

L'Italia è tra i paesi che presentano il maggiore differenziale di genere nel rischio di povertà o esclusione sociale. Negli ultimi anni la percentuale di donne vulnerabili cresce in modo significativo soprattutto a partire dal 2010, arrivando nel 2012 a raggiungere il 31,7% collocandosi di gran lunga sopra la media dell'Europa a 27 (graf. 3).

Grafico 3 – Popolazione femminile a rischio di povertà o esclusione sociale in alcuni paesi europei (valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat, Reddito e condizioni di vita

La vulnerabilità al rischio di povertà delle donne è conseguenza della loro maggiore debolezza sul mercato del lavoro; l'Italia, infatti, si caratterizza per livelli di partecipazione femminili al mercato del lavoro molto più bassi rispetto agli altri paesi europei e livelli di remunerazione molto inferiori rispetto agli uomini. Le donne italiane hanno maggiori probabilità di trovarsi in famiglie monoreddito; queste famiglie sono anche quelle maggiormente esposte al rischio di povertà

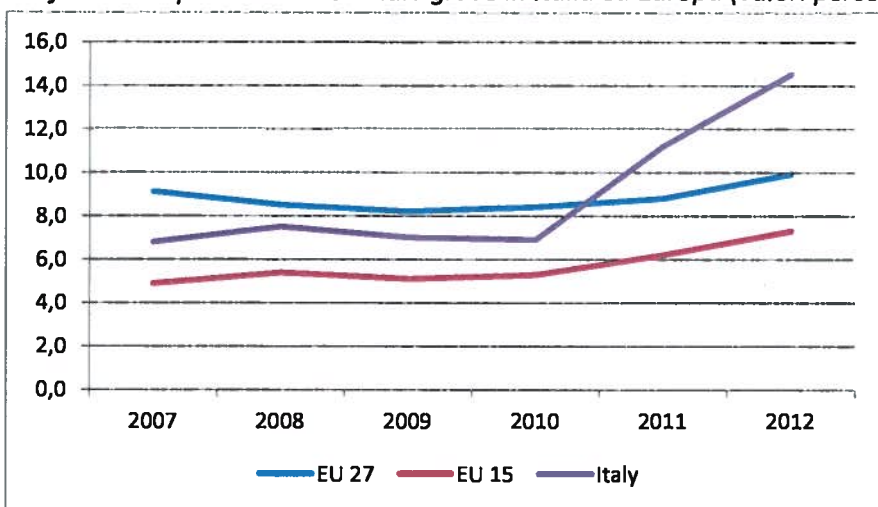
(37,3% nel 2012) e di deprivazione materiale grave (21%). La dipendenza dal reddito percepito dal coniuge aumenta la possibilità di cadere in situazioni di povertà nel caso di rottura del legame coniugale; in particolare, nel 2012 in Italia il 41,7% delle famiglie mono-genitoriali è a rischio di povertà o esclusione sociale e il 20,5% è in condizione di severa deprivazione materiale. Queste situazioni di maggiore svantaggio per le famiglie hanno ricadute sui figli minori presenti nel nucleo familiare. L'incidenza del rischio povertà aumenta significativamente al crescere della dimensione della famiglia, arrivando ad interessare quasi il 40% delle famiglie con tre o più figli e il 48% delle famiglie con tre o più minori. Il dato anagrafico rappresenta un fattore importante nella determinazione della povertà: come si vedrà più avanti l'Italia appartiene al gruppo di paesi europei con la più alta incidenza del rischio di povertà minorile.

Rispetto alle tre dimensioni considerate nella definizione dell'indicatore congiunto, nel 2012 sono a rischio povertà relativa quasi il 32% delle persone residenti nel Sud e circa il 37% nelle Isole, contro l'11% nel Nord e il 16,5% nel Centro. Relativamente alla popolazione che vive in famiglie a bassa intensità di lavoro, si osservano percentuali rispettivamente del 16,6% e del 18,1% nel Sud e nelle Isole, più del doppio di quanto rilevato nel Centro e nel Nord (circa 8,5% e il 6%, rispettivamente).

Deprivazione materiale

La situazione più preoccupante riguarda la dimensione relativa alla grave deprivazione materiale. Il forte incremento che ha caratterizzato l'evoluzione di questo indicatore tra il 2007 e il 2012 (quasi 8 punti percentuali) porta l'Italia ad occupare le ultime posizioni della graduatoria europea, soprattutto rispetto ai paesi maggiormente sviluppati (graf. 4).

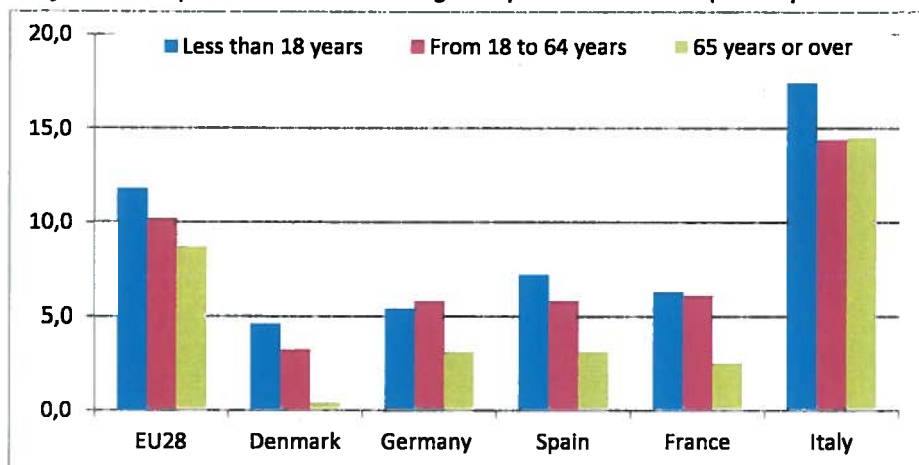
Grafico 4 – Deprivazione materiale grave in Italia ed Europa (valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Eurostat, Income e living conditions

Particolarmente critica appare la maggiore concentrazione della deprivazione sui giovani italiani (minori fino a 18 anni) rispetto a quanto accade negli altri paesi (graf. 5).

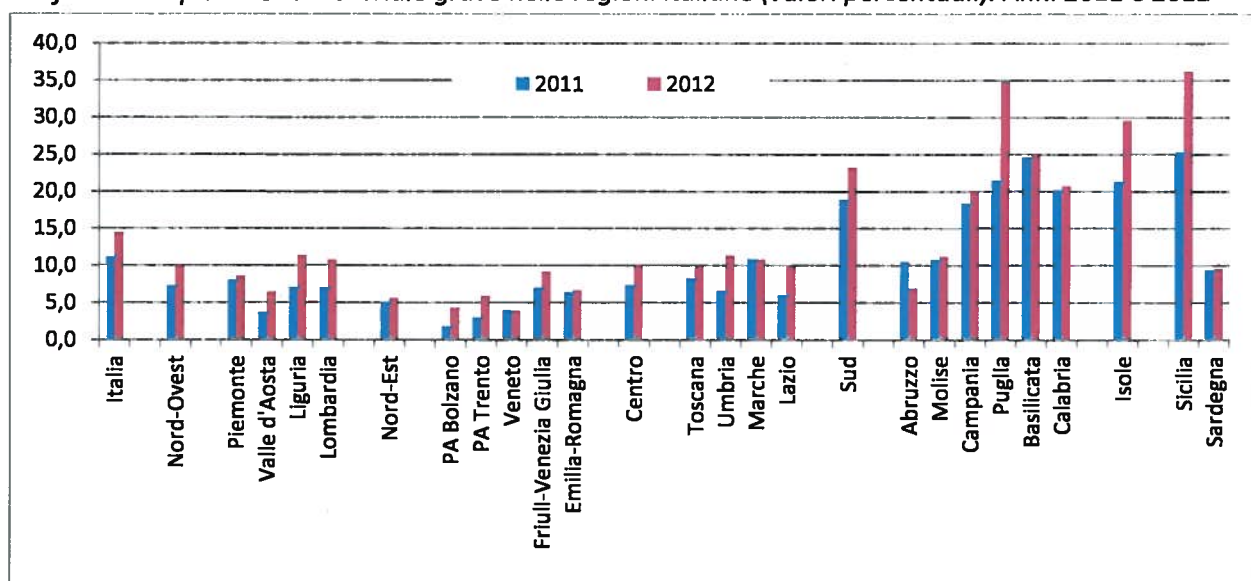
Grafico 5 – Deprivazione materiale grave per classe di età (valori percentuali). Anno 2012



Fonte: Elaborazioni Isole su dati Eurostat, *Income e living conditions*

Marcate risultano le differenze a livello territoriale. Nel 2012 oltre il 25% delle persone residenti nel Mezzogiorno è in situazione di grave deprivazione materiale, con punte del 36,2% in Sicilia e del 34,8% in Puglia; in queste due regioni la situazione è particolarmente peggiorata rispetto al 2011, anche se il fenomeno risulta in crescita in tutte le regioni italiane, ad eccezione dell’Abruzzo che segna una flessione di 4 punti percentuali (graf. 6). L’aumento della severa deprivazione rispetto al 2011 sembra dipendere in maggior misura dalla più elevata quota di individui che non può permettersi durante l’anno una settimana di ferie lontano da casa (dal 46,7% al 50,8%), che non ha potuto riscaldare adeguatamente la propria abitazione (dal 18,0% al 21,2%), che non riesce a sostenere spese impreviste di 800 euro (dal 38,6% al 42,5%) o che, se volesse, non potrebbe permettersi un pasto proteico adeguato ogni due giorni (dal 12,4% al 16,8%).

Grafico 6 – Deprivazione materiale grave nelle regioni italiane (valori percentuali). Anni 2011 e 2012



Fonte: Elaborazioni Isole su dati Eurostat, *Income e living conditions*

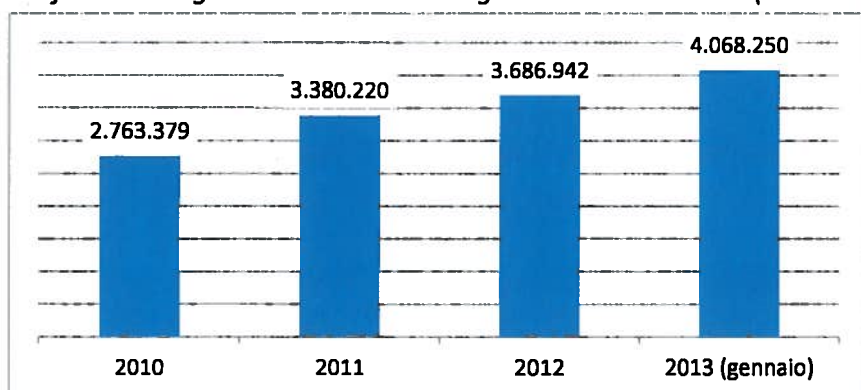
L'impossibilità di un pasto adeguato (cioè con proteine della carne/pesce/equivalente vegetariano) assume una rilevanza specifica nell'analisi delle condizioni di vita degli indigenti,

soprattutto in riferimento alla componente più giovane della popolazione (come si vedrà più avanti esiste una relazione tra povertà economica e obesità infantile). Nel 2012 non riesce a fare un pasto adeguato almeno una volta ogni due giorni un quarto delle persone residenti nel Mezzogiorno (rispetto al 2011 questa quota è aumentata di 6 punti percentuali) e il 30% delle famiglie con tre o più minori (con un incremento di 11 punti percentuali rispetto all'anno precedente).

Deprivazione alimentare

Uno degli aspetti principali dell'indigenza consiste, infatti, nell'incapacità di procurarsi alimenti in quantità e qualità adeguata, cosa questa che è classificata alla stregua di un'esigenza di base dall'Organizzazione mondiale della Sanità. Molto utili su questo fronte si rivelano le analisi condotte annualmente dall'AGEA² a consuntivo delle attività realizzate sul Piano di distribuzione degli alimenti agli indigenti. In Italia a gennaio 2013 sono 4.068.250 gli indigenti "assistiti" all'interno del PEAD. Se confrontato con gli anni precedenti il dato mette in evidenza un incremento del 47,2% (pari ad 1.304.871 persone) rispetto al 2010 (graf. 7).

Grafico 7 – Indigenti "assistiti" dalle Organizzazioni Caritative (valori assoluti)

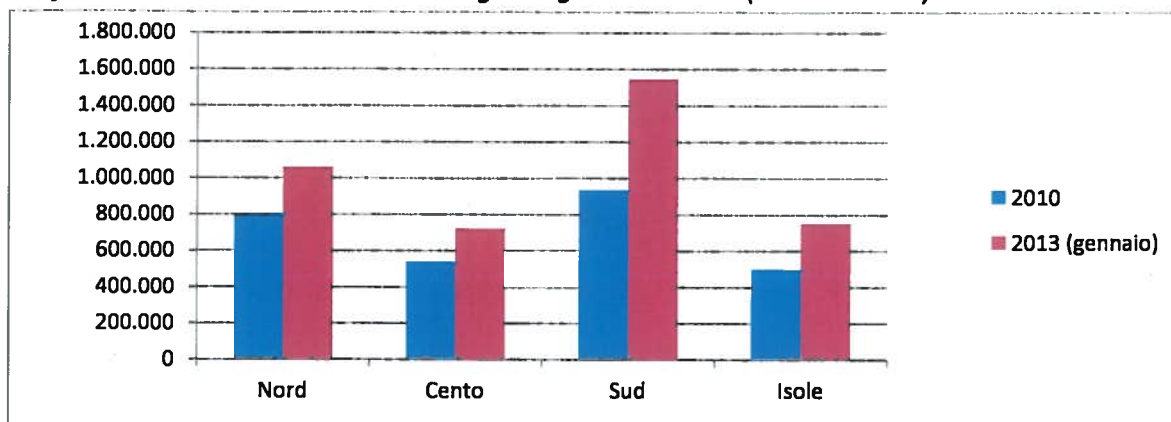


Fonte: Elaborazione Isfol su dati AGEA

Questo incremento si differenzia a livello territoriale con una maggiore crescita di indigenti assistiti nell'Italia meridionale e insulare, dove a gennaio 2013 il numero degli indigenti risulta aumentato rispettivamente del 65,5% e del 50,7% rispetto al 2010 (graf. 9). In particolare, le regioni con una maggiore concentrazione del fenomeno sono Campania (913.213 indigenti) e Sicilia (660.152 indigenti), dove si concentra il 38,7 degli indigenti.

² L'AGEA è l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura che si occupa della distribuzione degli alimenti agli indigenti in Italia. È l'Organismo pagatore che su incarico del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali si è occupato dell'attuazione del PEAD. Il documento a cui si fa riferimento è la "Sintesi del consuntivo delle attività realizzate al 30.04.2013".

Grafico 8 – Distribuzione territoriale degli indigenti “assistiti” (valori assoluti)



Fonte: Elaborazione Isfol su dati AGEA

Quasi un quarto (24,7%) del totale degli indigenti è costituito da bambini con età inferiore ai 5 anni e anziani oltre 65 (identificati anche come “nuovi poveri”). Queste persone rappresentano i segmenti della popolazione complessiva degli indigenti a maggior rischio, anche perché richiedono la fornitura di alimenti idonei ad assicurare una base alimentare correlata alle esigenze nutrizionali specifiche dell’età di appartenenza. A carico di queste due categorie si registrano, inoltre, gli incrementi percentuali più consistenti rispetto alla restante fascia di indigenti compresa tra i 5 e i 65 anni di età.

In particolare, il 34,8% dei bambini (0-5 anni) indigenti assistiti si trova nelle regioni dell’Italia meridionale; questa percentuale è destinata a salire sfiorando il 40% se si considerano solo Campania e Sicilia. Valori intorno al 9% si registrano per Lombardia e Lazio, mentre per le altre regioni il valore non supera il 7%. In alcuni contesti territoriali (Trentino Alto Adige, Molise e Valle d’Aosta) siamo al di sotto dell’1%.

Per quanto riguarda la portata quantitativa delle attività di assistenza agli indigenti, per il 2013 è stato calcolato un numero complessivo di interventi alimentari pari ad almeno 134.019.679 unità³, valore in crescita rispetto all’anno precedente (nel 2012 il numero di unità è pari a 125.831.921). Per intervento alimentare si intende la distribuzione di un pasto tramite mensa oppure la distribuzione di un pacco alimentare⁴.

Nel 2013 l’assistenza assicurata tramite pacchi alimentari ha interessato 3.764.765 persone, mentre quella svolta tramite servizio di mensa o residenziale ha coinvolto nel complesso 303.485 persone. Il maggior ricorso ai pacchi alimentari è attribuibile al fatto che questa modalità di distribuzione risponde adeguatamente alle aspettative dei “nuovi poveri” (pensionati, disoccupati recenti, famiglie con figli piccoli ecc.) che prediligono tale modalità di somministrazione piuttosto che l’erogazione di pasti tramite servizio di mensa. Naturalmente la scelta di attivare il servizio di mensa piuttosto che quello di distribuzione dei pacchi è fortemente influenzata anche dall’entità

³ Il calcolo del numero degli interventi alimentari si basa sui dati comunicati dagli enti caritativi capofila in sede di presentazione delle domande di adesione al programma annuale e che sono verificati a campione in sede di controllo in loco dall’organismo di controllo incaricato da AGEA (AGECONTROL S.p.A.).

⁴ Tali pacchi non sono assimilabili ad 1 pasto in quanto il pacco contiene alimenti per più giorni.

delle risorse disponibili diverse da quelle già assicurate dall'AGEA, da fattori di carattere logistico gestionale e dalla disponibilità di lavoro volontario più o meno qualificato.

Senza dimora

Una delle forme di povertà estrema di cui è necessario tener conto nell'analisi dei bisogni collegati al contesto nazionale, riguarda la condizione delle persone senza dimora, non tanto per la dimensione del fenomeno quanto per la gravità del bisogno. Una persona è considerata senza dimora quando viene a trovarsi in un stato di povertà materiale e immateriale, connotata dall'impossibilità e/o incapacità di provvedere autonomamente a reperimento e mantenimento di un'abitazione⁵. L'individuo senza dimora è portatore di un disagio complesso dinamico e multiforme. In letteratura vengono individuati quattro elementi ricorrenti per la condizione di senza dimora: multifattorialità (presenza contemporanea di bisogni e problemi diversi come malattia, tossicodipendenza o alcolismo, isolamento dalle reti familiari e sociali); progressività del percorso emarginante (le condizioni di disagio interagiscono, si consolidano e si aggravano divenendo un processo di cronicizzazione che si autoalimenta); esclusione dalle prestazioni di welfare (accresce la difficoltà nel trovare accoglienza e risposte appropriate nei servizi istituzionali per le elevate barriere di accesso); difficoltà nello strutturare e mantenere relazioni significative (si vivono le relazioni come funzionali alla sopravvivenza oppure caratterizzandole per una loro intrinseca superficialità).

Nel corso del 2011 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in collaborazione con l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), Fio.PSD e Caritas Italiana ha realizzato un'indagine nazionale sui servizi rivolti alle persone senza dimora⁶. Le persone senza dimora sono stimate nel 2011 in 47.684 e corrispondono a circa lo 0,2% della popolazione regolarmente iscritta presso i comuni considerati nell'indagine. L'incidenza sul totale dei residenti risulta più elevata nel Nord-ovest, dove le persone senza dimora corrispondono a circa lo 0,35% della popolazione residente, seguono il Nord-est con lo 0,27%, il Centro con lo 0,20%, le Isole (0,21%) e il Sud (0,10%).

L'assenza della dimora riguarda soprattutto gli uomini (86,9%), con meno di 45 anni (57,9%), in possesso al massimo di licenza media inferiore e che dichiara di vivere solo (72,9%). La maggioranza è costituita da stranieri (59,4%) mediamente più giovani degli italiani (il 47,4% ha meno di 34 anni contro l'11,3% degli italiani), con titolo di studio più elevato (ha almeno la licenza media superiore il 40,8% contro il 22,1% degli italiani).

⁵ Facendo riferimento alla tipologia ETHOS (*European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*), così come elaborata dall'Osservatorio europeo sull'*homelessness*, nella definizione rientrano tutte le persone che: vivono in spazi pubblici (per strada, baracche, macchine abbandonate, roulotte, capannoni); vivono in un dormitorio notturno e/o sono costretti a trascorrere molte ore della giornata in uno spazio pubblico (aperto); vivono in ostelli per persone senza casa/sistemazioni alloggiative temporanee; vivono in alloggi per interventi di supporto sociale specifici (per persone senza dimora singole, coppie e gruppi). Sono escluse tutte le persone che: vivono in condizione di sovraffollamento; ricevono ospitalità garantita da parenti o amici; vivono in alloggi occupati o in campi strutturati presenti nelle città.

⁶ La rilevazione è stata condotta nei mesi di novembre-dicembre 2011 e ha riguardato le persone senza dimora che hanno utilizzato i servizi di mensa o accoglienza notturna nei 158 comuni italiani in cui è stata condotta l'indagine.

Il fenomeno è fortemente differenziato a livello territoriale a causa dalla notevole concentrazione della popolazione considerata nei grandi centri. Le più elevate percentuali osservate nel Nord-ovest (38,8%) e nel Centro (22,8%) dipendono, essenzialmente, dal fatto che Milano e Roma raccolgono ben il 71% della corrispondente stima campionaria. Il 44% delle persone senza dimora utilizza servizi con sede a Roma (16,4%) o Milano (27,5%). Dopo queste due città, Palermo è, tra i 12 comuni più grandi, quello che accoglie il maggior numero di persone senza dimora (3.829); vi vive quasi l'80% di coloro che utilizzano servizi nelle Isole e ben il 60,7% è costituito da stranieri. Seguono Firenze (1.911), con il 60,9% di stranieri, Torino (1.424), con il 56,5%, e Bologna (1.005), con il 51,6%.

Tabella 2 – Persone senza dimora per alcune caratteristiche. Anno 2011 (valori assoluti e percentuali)

	Valori assoluti	Composizione percentuale
Ripartizione geografica		
Nord-ovest	18.456	38,8
Nord-est	9.362	19,7
Centro	10.878	22,8
Sud	4.133	8,7
Isole	4.819	10,1
Sesso		
Maschile	41.411	86,9
Femminile	6.238	13,1
Cittadinanza		
Straniera	28.323	59,4
Italiana	19.325	40,6
Classe di età		
18-34	15.612	32,8
35-44	11.957	25,1
45-54	10.499	22,0
55-64	7.043	14,8
65 e oltre	2.538	5,3
Totale	47.648	100,0

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat, Condizioni delle persone che vivono in povertà estrema

* Dato non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria

Il 9,3% delle persone senza dimora ha avuto difficoltà a interagire con i rilevatori (PDI), non è stato cioè in grado di rispondere all'intervista. Per tali persone le informazioni di base sono state rilevate anche tramite l'ausilio degli operatori del servizio. Tra le persone in difficoltà a interagire, ben il 76% ha problemi legati a limitazioni fisiche o a disabilità evidenti (insufficienze, malattie o disturbi mentali) e/o a problemi di dipendenza; la percentuale scende al 31% tra coloro che non hanno difficoltà a interagire. Si tratta di uomini in oltre l'80% dei casi e italiani in circa la metà. Un quarto di queste persone ha difficoltà di interazione dovuta alla ridotta conoscenza della lingua italiana.

Tra le persone senza dimora (al netto dei DPI), il 7,5% dichiara di non avere mai avuto una casa. Si tratta soprattutto di stranieri (72,3%) e di giovani (l'età media è pari a 37,4 anni). Quasi il 64% delle persone senza dimora, prima di trovarsi in tale condizione, viveva nella propria casa, quota che sale al 73,2% se si considerano solo gli italiani.

Per quanto riguarda la durata della condizione di senza dimora quasi un terzo è in questa situazione da meno di tre mesi, con un'incidenza maggiore per la componente straniera. Per più del 15% la condizione di senza dimora sussiste da più di quattro anni, ma sono soprattutto gli italiani ad essere interessati dal fenomeno della lunga durata (24%), attribuibile anche alla loro maggiore anzianità. Gli stranieri risultano da meno tempo nella condizione di senza dimora (tab. 3).

Tabella 3 - Persone senza dimora (al netto delle PDI) per cittadinanza, durata della condizione ed eventi vissuti. Anno 2011 (valori assoluti e percentuali)**

	Straniero	Italiano	Totale
Durata della condizione di senza dimora			
Meno di 1 mese	17,8	11,7	15,3
Tra 1 e 3 mesi	16,4	12,8	15,0
Tra 3 e 6 mesi	15,5	7,6	12,3
Tra 6 mesi e un anno	17,1	15,5	16,4
Tra uno e due anni	14,7	14,9	14,8
Tra due e quattro anni	9,2	13,6	11,0
Oltre quattro anni	9,3	24,0	15,3
Tipo di evento			
Malattia	13,7	19,8	16,2
Separazione dal coniuge e/o figli	54,4	67,0	59,5
Perdita del lavoro stabile	55,9	70,6	61,9
Numero di eventi			
Nessun evento	23,9	11,7	18,9
Un solo evento:	35,1	31,0	33,4
<i>Malattia</i>	*	*	2,2
<i>Separazione dal coniuge e/o figli</i>	15,5	12,5	14,3
<i>Perdita del lavoro stabile</i>	17,4	16,3	16,9
Più eventi:	41,0	57,3	47,7
<i>Separazione dal coniuge e/o figli e perdita del lavoro stabile</i>	29,7	39,7	33,7
<i>Malattia e separazione dal coniuge e/o figli o perdita del lavoro stabile</i>	4,7	5,9	5,3
<i>Malattia, separazione dal coniuge e/o figli e perdita del lavoro stabile</i>	6,7	11,7	8,7
Totale	25.658	17.561	43.219**

Fonte: elaborazioni Istat su dati Istat, Condizioni delle persone che vivono in povertà estrema

* Dato non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

** Sono escluse le persone che hanno avuto difficoltà di interazione (PDI) con i rilevatori.

Lavora il 28,3% delle persone senza dimora, per lo più con occupazioni a termine, poco sicure o saltuarie (24,5%); i lavori sono a bassa qualifica nel settore dei servizi (l'8,6% delle persone senza dimora lavora come facchino, trasportatore, addetto al carico/scarico merci o alla raccolta dei rifiuti, giardiniere, lavavetri, lavapiatti, ecc.), nell'edilizia (il 4% lavora come manovale, muratore, operaio edile, ecc.), nei diversi settori produttivi (il 3,4% come bracciante, falegname, fabbro, fornaio, ecc.) e in quello delle pulizie (il 3,8%). Le persone senza dimora che non svolgono alcuna attività lavorativa sono il 71,7% del totale; tuttavia, quelle che non hanno mai lavorato sono solo il 6,7% (in un quarto dei casi donne, in due terzi cittadini stranieri e con meno di 35 anni). Tra le persone senza dimora, infatti, ben il 61,9% ha perso un lavoro stabile, a seguito di un

licenziamento e/o chiusura dell'azienda (il 22,3%), per il fallimento di una propria attività (il 14,3%) o per motivi di salute (il 7,6%).

La perdita di un lavoro si configura come uno degli eventi più rilevanti del percorso di progressiva emarginazione che conduce alla condizione di senza dimora, insieme alla separazione dal coniuge e/o dai figli e, con un peso più contenuto, alle cattive condizioni di salute. Ben il 61,9% delle persone senza dimora ha perso un lavoro stabile, il 59,5% si è separato dal coniuge e/o dai figli e il 16,2% dichiara di stare male o molto male. Inoltre, sono una minoranza coloro che non hanno vissuto questi eventi o che hanno vissuto uno solo, a conferma del fatto che l'essere senza dimora è il risultato di un processo multifattoriale.

Il bisogno di alimentazione è soddisfatto tramite i servizi di distribuzione viveri e mensa. I primi rappresentano il 26,1% dei servizi in risposta ai bisogni primari, mentre i secondi il 18,9%. In ciascuna delle 277 mense individuate, in media, sono erogati 118 pasti al giorno e ben il 34% delle mense ha più di mille utenti all'anno. L'80% dei servizi in risposta ai bisogni primari è ubicato nei comuni di medio-grande dimensione (i 12 grandi comuni con oltre 250 mila abitanti e i comuni tra i 70 mila e i 250 mila abitanti) dove, ovviamente, sono presenti anche le strutture più grandi.

Per quanto riguarda il ricorso ai servizi, la mensa rappresenta quello maggiormente utilizzato dai senza dimora (89,4%), seguono il servizio di accoglienza notturna (71,2%) e il servizio di docce e igiene personale (63,1%). Non si osservano differenze significative tra italiani e stranieri nell'utilizzo dei servizi di accoglienza notturna, diurna e dei servizi di distribuzione di pacchi alimentari; più utilizzati dagli stranieri sono invece i servizi di mensa (91,3% contro 86,5%) e di igiene personale (67,5% contro 56,7%), anche a seguito della maggiore frequenza con cui sono costretti a dormire in strada, in altri luoghi pubblici o in alloggi di fortuna.

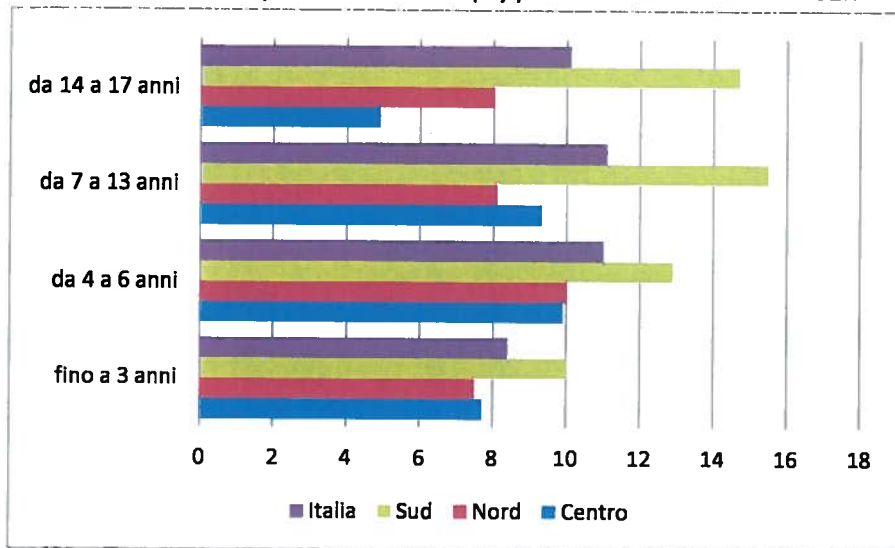
Il fenomeno dei senza dimora è fortemente caratterizzato in senso maschile. Le donne rappresentano, infatti, solo il 13,1%, senza particolari differenze con le caratteristiche osservate per gli uomini. Oltre un quarto (27,4%) ha più di 55 anni (l'età media è pari a 45,1) e circa un quinto (il 21,9%) vive la condizione di senza dimora da meno di un mese (il 14,6% la vive da quattro anni o più). Un quarto (il 25,3%) dichiara di avere un lavoro che viene svolto, in media, per 14 giorni al mese e con un guadagno di circa 314 euro. Le donne vivono più frequentemente degli uomini con un coniuge o con i figli (31,4%) e, anche per questo, dormono in strutture di accoglienza nel 75,4% dei casi, dove spesso consumano anche pasti - da qui il ridotto utilizzo delle mense, il 24% delle donne dichiara di non essersi mai rivolto ad una mensa negli ultimi 12 mesi. Tra le donne, l'86,3% ha vissuto almeno uno degli eventi considerati rilevanti per il percorso che porta alla condizione di senza dimora: il 70,2% ha vissuto la separazione dal coniuge e/o figli (il 40% dai figli), il 55,0% la perdita di un lavoro stabile; il 26,7% li ha vissuti entrambi; ben il 25,6% dichiara di stare male o molto male.

Povertà infantile

La crescita della povertà infantile può essere letta attraverso la variazione della percentuale di minori che vivono in povertà assoluta in Italia, aumentata in un solo anno (dal 2011 al 2012) di

oltre 300 mila unità. Tale aumento ha interessato in misura maggiore le regioni del Centro e del Nord, con un'incidenza del 3,3% sul totale dei minori (fig. 12). Le regioni che presentano la maggiore percentuale di minori in povertà assoluta sono l'Umbria (16,3% - per il centro), la Liguria (11,8% - per il Nord) e la Sicilia (19,3% per il Sud) (graf. 9).

Grafico 9 – Minori in povertà assoluta (%) per classi di età – anno 2012



Fonte: elaborazioni *Save the Children* su dati Istat

Non si può far riferimento al fenomeno della povertà infantile senza considerare i contesti familiari. Per meglio inquadrare il problema della povertà minorile è necessario quindi far riferimento ad alcuni elementi di analisi non irrilevanti, quali: la numerosità del nucleo familiare, la presenza di nuclei monoparentali, la povertà di istruzione dei genitori, la cittadinanza straniera e le famiglie giovani (*Save the Children, 2013*). Tra i principali fattori di povertà occorre considerare:

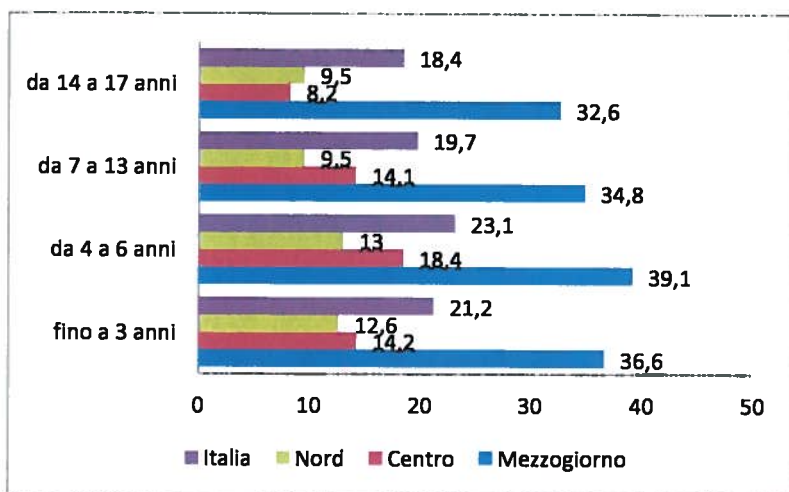
- ✓ la numerosità del nucleo familiare: nel 2012 la povertà assoluta è cresciuta significativamente tra le famiglie con 2 (+4,2%) e 3 figli minori (+6,2%). La media delle famiglie numerose è scesa sensibilmente negli ultimi vent'anni, ma la loro incidenza rimane elevata nel Sud e nelle Isole (dove supera il 10%), nelle periferie e nei comuni di media grandezza;
- ✓ un solo genitore: le famiglie monogenitore hanno conosciuto un incremento significativo della povertà, nell'ordine del 3,3%. Gran parte dei bambini in questa condizione vivono con la madre, quindi il loro benessere dipende dal livello dell'assegno di mantenimento pagato dal padre e dalla capacità di guadagno della madre;
- ✓ la povertà di istruzione: secondo l'Istat nel 2012 le famiglie con a capo una persona ferma alla licenza media inferiore hanno conosciuto un incremento della povertà pari al 3,1%. L'istruzione dei genitori incide inoltre su molte dimensioni che interessano la salute dei bambini e la loro educazione;
- ✓ la cittadinanza straniera: secondo l'indagine della Banca d'Italia sui Bilanci delle famiglie italiane, nel 2010 ben il 58,4% dei bambini di cittadinanza straniera risultava povero (tre volte il valore registrato al tempo tra gli italiani), con un incremento di 20 punti percentuali rispetto al 2006. Si tratta di una tipologia familiare che mette insieme tutti i principali

fattori alla base del fenomeno: nuclei familiari numerosi (le donne immigrate confermano una maggiore propensione ad avere figli), con una bassa partecipazione al mondo del lavoro, un'alta presenza di famiglie disoccupate o sostenute da un unico stipendio, e in genere con bassi livelli di capacità linguistica;

- ✓ le famiglie giovani: un numero crescente di bambini in povertà assoluta ha genitori giovani. Nel 2012 le famiglie in questa condizione con a capo una persona sotto i 35 anni sono aumentate anch'esse del 2,8%. Preoccupa l'ineguale distribuzione della ricchezza: i nuclei con capofamiglia di età inferiore ai 35 anni rappresentano più del 10% delle famiglie, ma posseggono solo il 5% della ricchezza.

L'estensione della povertà ha inoltre interessato un numero crescente di famiglie del "ceto medio", solo fino a qualche anno fa lontane dalle soglie critiche. Nel 2012 l'area delle povertà relativa si è estesa, fino a comprendere oltre due milioni di minori (+12% rispetto allo scorso anno), quasi un bambino su 5. Le Regioni del Mezzogiorno registrano i valori più alti per tutte le classi di età (graf. 10). L'affacciarsi alla povertà di individui appartenenti a categorie sociali che fino a poco tempo fa si ritenevano tutelate e ben al riparo dalla povertà, in molte città italiane si configura come una vera e propria emergenza sociale. Si tratta di persone e famiglie che non appartengono all'area tradizionale del disagio o dell'esclusione, né sono collocabili entro i confini tradizionali della povertà economica. Molti non sono "assistibili" economicamente dai servizi sociali, ma neppure contemplanò la possibilità di rivolgersi ad essi.

Grafico 10 - Minori in povertà relativa (%) per classi di età – anno 2012

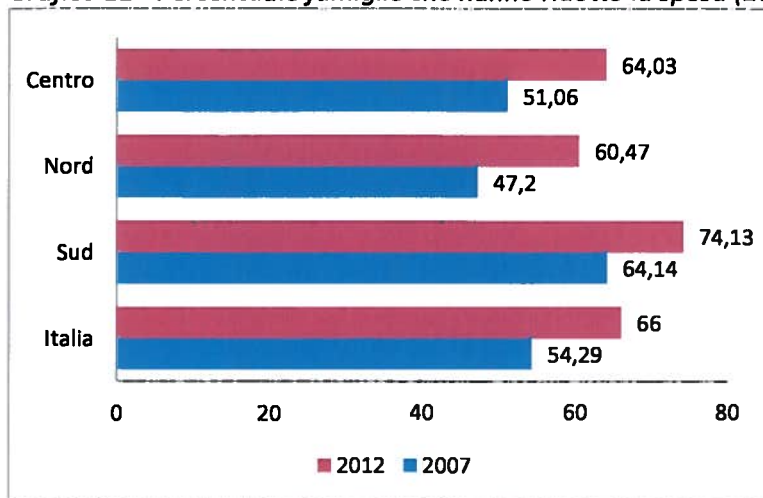


Fonte: elaborazioni *Save the Children* su dati Istat

La spesa media mensile delle famiglie con bambini si è ridotta in cinque anni del 4,6% (circa 138 euro), quasi il doppio rispetto a quanto si è verificato tra l'intero monte delle famiglie (2,5%). A livello nazionale i tagli non sembrano aver intaccato il comparto alimentare - con un'importante eccezione al Sud, dove la spesa media per questo capitolo scende del 5,8% - ma soltanto perché tanti hanno imparato a convivere con la crisi, ad adattarsi (*Save the Children*, 2013). Le famiglie con minori riducono dappertutto qualità e quantità della spesa alimentare, ma i tagli più consistenti si hanno al Sud. Il grafico 11 indica la variazione 2007-2012, il dato mostra la

percentuale di famiglie che ha effettuato i tagli (66% nel 2012), riduzione al Nord (-195 euro) e al Sud (-189 euro), e una perdita più contenuta al Centro (-13 euro).

Grafico 11 - Percentuale famiglie che hanno ridotto la spesa (2012)



Fonte: elaborazione *Save the Children* su dati Istat

Analizzando il fenomeno in termini di quote di spesa, ovvero misurando la variazione dell'incidenza dei diversi capitoli sul totale della spesa media mensile – si osserva come i tagli più consistenti si registrino al Sud e al Centro (rispettivamente -2,56 e -1,82 punti percentuali) per quanto riguarda il vestiario, al Nord per la sanità (-0,66 punti percentuali) e nuovamente nel Mezzogiorno per il tempo libero e la cultura (-0,90 punti percentuali).

Gli ambiti di intervento prioritari del PO I sono la deprivazione materiale scolastica e la deprivazione educativa e sociale dei minori in zone deprivate. Per quanto riguarda il primo ambito, è importante considerare alcuni indicatori rilevanti nell'analisi di contesto. Nell'analisi della deprivazione materiale scolastica è importante tener conto della forte incidenza del rischio di dispersione in alcuni territori. Una radiografia aggiornata dei contesti educativi a maggior rischio limitatamente alle quattro regioni Obiettivo Convergenza del Mezzogiorno - Sicilia, Calabria, Campania e Puglia - è stata realizzata nell'ambito di un importante e innovativo programma di contrasto alla dispersione scolastica promosso nel 2012 dal MIUR con fondi europei e all'interno del Piano di Azione e Coesione nell'ambito dell'Azione F3⁷. L'individuazione dei territori a rischio è stata ottenuta incrociando i dati provenienti dall'Anagrafe nazionale degli allievi (interruzioni di frequenze e di abbandoni) con i risultati dell'Invalsi (livelli di apprendimento, status socio-economico-culturale e abbandoni scolastici). L'ubicazione degli istituti con maggiori criticità (per livelli di dispersione o altri indicatori compositi) ha permesso di stilare un elenco di comuni, aree urbane, quartieri, su cui si sono concentrati gli interventi. I primi dati forniti dal MIUR sull'avvio dell'Azione F3 permettono di osservare in controluce bisogni educativi e le risorse dei territori più a rischio. Il programma ha permesso la nascita di 208 "prototipi" di intervento, ripartiti tra Sicilia (33,5%), Campania (30,6%), Puglia (20,1%) e Calabria (15,8%). Il 73% delle scuole coinvolte

⁷ PON FSE "Competenze per lo sviluppo" - Avviso prot. n. AOODGAI/199 del 08/01/2013 – Obiettivo/Azione F3 "Realizzazione di prototipi di azioni educative in aree di grave esclusione sociale e culturale, anche attraverso la valorizzazione delle reti esistenti".

appartiene al primo ciclo della scuola superiore, l'ex scuola media dove il fenomeno della dispersione affonda le sue radici, mentre le scuole capofila sono in maggioranza secondarie di II grado (58%). Tre progetti su 4 sono formati da reti di media grandezza (5-9 soggetti) e il 78% dei soggetti del territorio coinvolti è rappresentato da enti-no profit. I circa 1.300 percorsi promossi avranno come destinatari oltre 50 mila ragazzi. I target prioritari individuati sono principalmente gli allievi a rischio di abbandono (51,3%) o con bassi livelli di competenza (50,3%). Il 15,7% dei moduli prevedono azioni di sostegno nella fase critica di transizione tra il I e il II ciclo, mentre l'8,1% favoriscono la socializzazione al lavoro e l'accompagnamento scuola-lavoro.

Per quanto riguarda la povertà educativa e sociale dei minori in zone deprivate è importante considerare l'indice di povertà educativa e la povertà educativa nel contesto scolastico. La tabella 4 riporta la classifica delle regioni italiane, dalla più povera alla meno povera, così come valutata in base a 14 indicatori riguardanti l'offerta educativa e la fruizione di attività ricreative e culturali, quali: copertura nidi e servizi integrativi, classi tempo pieno scuola primaria, classi tempo pieno scuola secondaria, istituti principali con mensa, scuole con certificato di agibilità/abitabilità; dispersione scolastica, aule connesse a internet⁸. Emerge una ripartizione netta tra regioni del Mezzogiorno, del Centro e del Nord.

Tabella 4 – Indice di povertà educativa (IPE)

Campania	1
Puglia	2
Calabria	2
Sicilia	3
Molise	4
Abruzzo	5
Sardegna	6
Umbria	7
Basilicata	8
Lazio	9
Piemonte	10
Liguria	11
Toscana	12
Marche	13
Veneto	14
Emilia-Romagna	15
Lombardia	16
Friuli-Venezia Giulia	17

Fonte: *Save the Children, 2014*

Insieme all'indice IPE, *Save the Children* ha costruito 1 sub-indice relativo all'offerta educativa nel contesto scolastico, dall'infanzia alla scuola secondaria, realizzato in base a 7 indicatori⁹. La tabella 5 mostra il forte disagio educativo nel contesto scolastico per tutte le regioni del Mezzogiorno,

⁸ La classifica riflette un indice composito derivato dai punteggi in ciascuno degli indicatori selezionati.

⁹ 1. copertura dei nidi e servizi integrativi pubblici; 2. classi a tempo pieno nella scuola primaria; 3. classi a tempo pieno nella scuola secondaria di primo grado; 4. istituzioni scolastiche principali con servizio mensa; 5. scuole con certificato di agibilità/abitabilità; 6. aule connesse ad internet; 7. dispersione scolastica.

incluso il Lazio e il Molise, mentre si registra una situazione decisamente migliore nelle regioni del Centro-nord e, in particolare, per la Lombardia e la Basilicata.

Tabella 5 - Povertà educative nel contesto scolastico

Sicilia	1
Puglia	2
Campania	3
Molise	4
Calabria	5
Lazio	6
Abruzzo	7
Sardegna	8
Veneto	9
Marche	10
Toscana	11
Umbria	12
Liguria	13
Piemonte	14
Friuli-Venezia Giulia	15
Emilia-Romagna	16
Basilicata	17
Lombardia	18

Fonte: Save the Children, 2014

1.2 La rispondenza della strategia proposta rispetto ai bisogni identificati

Sulla base dei dati di contesto sopra richiamati è possibile valutare il contributo che il programma proposto può dare all'obiettivo della Strategia Europa 2020 legato alla riduzione delle persone in condizione di povertà. I dati sopra esposti fanno emergere la natura multidimensionale del concetto di deprivazione, che tiene conto non solo della ridotta capacità economica, ma anche del sommarsi di ulteriori condizioni di svantaggio che aggravano ulteriormente la situazione degli individui, quali l'insoddisfazione dei bisogni primari, la deprivazione educativa, l'insorgere di eventi negativi come la perdita dell'alloggio.

La lettura del contesto nazionale e territoriale in termini povertà, esclusione sociale e deprivazione, evidenzia tre grandi aree di deprivazione più critiche:

- la deprivazione materiale, in particolare la *deprivazione alimentare* e l'assenza di altri beni di prima necessità: colpisce soprattutto le persone in condizione di povertà estrema (senza dimora) e le famiglie con figli. Rappresenta un problema specifico per minori e anziani (per la particolarità degli alimenti di cui hanno bisogno). Può essere particolarmente grave in alcune aree territoriali a rischio;
- la *povertà minorile*: i bambini sono maggiormente esposti al rischio di povertà rispetto al resto della popolazione e soffrono di forme di deprivazione materiale che diminuiscono la loro probabilità, rispetto ai coetanei in migliori condizioni economiche, di avere una buona salute e di realizzare le loro piene potenzialità una volta divenuti adulti;

- La *povertà estrema* con particolare riferimento alla condizione delle persone senza dimora o in condizione di estrema marginalità, fenomeno che si concentra maggiormente nelle grandi aree urbane.

L'analisi delle corrispondenze tra bisogni del territorio e le aree di deprivazione individuate nel PO I consente di valutare la rispondenza tra le problematiche emerse e gli ambiti sui quali il programma si propone di intervenire. Attraverso la tavola 2 è possibile leggere la strategia complessiva in termini di relazione tra le aree di deprivazione individuate, gli interventi programmati all'interno del PO I e i destinatari maggiormente coinvolti.

Tavola 2 – Corrispondenza tra bisogni del territorio e interventi programmati nel PO I

Area di deprivazione	Interventi	Destinatari
Deprivazione alimentare	Distribuzione beni alimentari, mense distribuzione tramite unità di strada	Senza dimora Famiglie in condizione di povertà estrema Famiglie con minori
Povertà minorile	Erogazione materiale scolastico	Bambini che vivono in famiglie in condizioni di disagio economico e in territori socialmente ed economicamente degradati
	Fornitura di alimenti nelle scuole	
	Progetti di educazione alimentare	
Povertà estrema	Fornitura di beni di prima necessità	Senza dimora e persone in condizione di marginalità estrema

In piena coerenza con le dimensioni individuate nell'analisi di contesto, le scelte effettuate all'interno del PO I rispetto alle strategie di intervento definite sono in linea con la complessità dei bisogni evidenziati.

Il peggioramento verificatosi negli ultimi anni delle condizioni di vita degli italiani, soprattutto in riferimento alla grave deprivazione materiale, richiede interventi volti al sostegno delle persone e delle famiglie indigenti e finalizzati al soddisfacimento di bisogni primari, in primo luogo quello alimentare. Le fonti informative disponibili mostrano come le situazioni di maggiore criticità all'interno della popolazione a rischio di esclusione e povertà coinvolgano i minori e gli individui senza dimora.

Per quanto riguarda i minori le problematiche più rilevanti fanno riferimento al contesto familiare, all'istruzione dei genitori e ai bisogni educativi. In particolare, il disagio economico unitamente alle condizioni di maggiore svantaggio hanno ricadute sui figli minori presenti nel nucleo familiare, in termini di errata alimentazione e deprivazione educativa, culturale e sociale.

Il fenomeno della povertà minorile si concentra in contesti territoriali deprivati; nella definizione degli interventi si deve prestare particolare attenzione all'individuazione di queste zone, tenendo conto della possibilità di ricorrere ai seguenti indicatori: la flessione di asili e servizi (variazione della percentuale di bambini presi in carico dai servizi per l'infanzia e dai soli servizi integrativi nell'a.s. 2011-2012 rispetto all'anno precedente (Istat, 2013), il disagio abitativo dei minori (Istat, 2011), il rischio di lavoro precoce (Associazione Bruno Trentin e *Save the Children*, 2013), la

variazione del numero dei consultori pubblici in Italia (Anni, 2007-2009 - Ministero della salute), il numero di minori che vivono in situazioni di sovraffollamento abitativo, in abitazioni prive di alcuni servizi e con problemi strutturali (Eu-Silc, 2011).

Per le persone in condizione di marginalità estrema, il sommarsi di risorse carenti alla perdita dell'alloggio, soprattutto quando associate all'insorgere e al concatenarsi di altri eventi negativi, quali la perdita del lavoro e/ la dissoluzione del nucleo familiare, possono avere effetti cumulativi di crescente entità. Il fenomeno della povertà alloggiativa inoltre presenta una maggiore concentrazione nei grandi centri urbani e una forte incidenza di immigrati; i dati mettono in evidenza come queste caratteristiche si associano ad una richiesta di specifici servizi. Di ciò si deve tener conto nella definizione degli interventi.

In sintesi, il PO I identifica in maniera appropriata le aree di deprivazione su cui intervenire, cercando di dare risposta ai principali bisogni del Paese in termini di grave deprivazione materiale, tenendo conto sia delle caratteristiche e delle problematiche specifiche di alcuni target, sia delle diversità dei contesti territoriali.

Il programma cerca di dare una risposta concreta all'obiettivo specifico del Fondo (art. 3 comma 1 del Regolamento FEAD) di alleviare le forme più gravi di povertà, in coerenza con l'obiettivo di EU 2020.

La valutazione di specifici elementi di contesto di natura territoriale dovrà indirizzare in particolare la programmazione degli interventi rivolti ai minori in zone deprivate, attraverso un lavoro congiunto con il MIUR, al fine di concentrare le azioni sulle scuole più direttamente interessate da fenomeni di degrado sociale ed economico.

2. La coerenza interna e il rapporto con gli altri strumenti finanziari pertinenti

2.1 La coerenza interna

La valutazione della coerenza interna ha come obiettivo l'analisi delle relazioni esistenti tra le aree di intervento individuate dal programma. Al fine di verificare tale coerenza, come richiesto dall'art. 16 (comma 3b) del Regolamento FEAD, nella tavola 3 si è sintetizzato le linee di azione e i target definiti all'interno del programma con riferimento alle principali caratteristiche. Questa lettura trasversale consente di far emergere le sinergie esistenti tra le diverse tipologie di intervento. In particolare, si può evidenziare che:

- il problema della povertà minorile viene affrontato attraverso interventi di diversa natura relativamente alla deprivazione materiale scolastica e a quella sociale e educativa; questo approccio risponde alla natura multidimensionale del bisogno riferito ai minori;
- significativa è l'attenzione attribuita all'alimentazione dei minori, sia nella componente di fornitura di beni alimentari, che in quella di educazione alimentare: questo rappresenta un elemento in grado di rispondere non solo al problema dell'accesso alla refezione scolastica, ma anche al problema dell'obesità infantile, spesso legato al *downgrading* della spesa alimentare delle famiglie in difficoltà. Il momento del pasto è considerato un passaggio estremamente importante per ogni bambino e la possibilità di poter contare sulla distribuzione dei pasti a scuola per chi vive in condizioni di povertà rappresenta una occasione di convivialità, nonché di educazione alimentare;
- gli interventi rivolti ai senza dimora possono contare su diverse linee di azione che tendono a rafforzarsi reciprocamente: da un lato interventi rivolti alla deprivazione alimentare e materiale, dall'altro le azioni di accompagnamento finalizzate all'accrescimento dell'autonomia anche abitativa.

Alcune raccomandazioni in merito alla formulazione delle azioni:

- la linea di azione rivolta a bisogni specifici, anche se concettualmente diversa rispetto alle altre linee, in quanto non fa riferimento ad una specifica area di deprivazione, ma raggruppa bisogni specifici rivolti a target in parte già destinatari di altri interventi, permette di valorizzare quelle proposte progettuali che provengono "dal basso" che meglio sono in grado di cogliere la specificità di bisogni emergenti accomunati non tanto dalla natura del bisogno quanto dalla tipologia di intervento. Nel corso della programmazione sarà importante valorizzare tali proposte progettuali;
- le azioni di accompagnamento non sono sempre chiaramente individuabili nel PO I, (anche se nella ripartizione finanziaria è stata destinata una specifica quota di risorse per operazione); si suggerisce una esplicitazione più puntuale per ciascuna linea di azione;
- l'attivazione di un PO II, destinato a sostenere forme di assistenza non finanziaria e non materiale orientate all'inclusione sociale in maniera complementare con quelle del PO I, rende necessario garantire opportune forme di sinergia, sia nella fase di programmazione che in quella di implementazione dei Programmi, al fine di rafforzare i risultati ottenuti con il PO I.

Tavola 3 – Linee di intervento definite nel PO I

Bisogni	Descrizione intervento	Destinatari (Identificazione indigenti)	Modalità di distribuzione	Complementarietà con il PO II
1. Povertà alimentare	Distribuzione di beni alimentari attraverso: organizzazione servizi mensa; distribuzione pacchi; empori sociali; distribuzione tramite unità di strada di cibi e bevande	Adulti e famiglie con minori in condizioni di estremo disagio materiale Persone senza fissa dimora o in condizione di estrema emergenza sociale	AGEA attraverso organizzazioni partner	Non prevista
2. Deprivazione materiale scolastica	Erogazione di materiale scolastico selezionabile individualmente: sulla base di un budget predefinito ai destinatari sarà consentito di scegliere il materiale (libri, zaini, calcolatrici tascabili, matite, vestiario idoneo a discipline motorie scolastiche, ecc...)	Bambini delle famiglie beneficiarie della misura SIA (minori che frequentano la scuola primaria o secondaria). Potrà essere necessario individuare un sottoinsieme di questi sulla base di indicatori di disagio prioritari	Organizzazione partner individuata dall'AdG tramite negozio on line	Non prevista
3. Deprivazione educativa e sociale dei minori in zone deprivate	Servizi di mensa scolastica Fornitura di alimenti	Bambini che vivono in aree territoriali socialmente ed economicamente degradate Collaborazione con MIUR per identifica aree urbane e zone territoriali	Organizzazioni individuate dagli istituti scolastici e amministrazioni territoriali proponenti	Attività socio-educative pomeridiane
4. Senza dimora e povertà estrema	Misure di accompagnamento: Misure a bassa soglia per la soddisfazione di bisogni immediati: fornitura di beni di prima necessità (indumenti, igiene personale, sacchi a pelo, kit di emergenza), bisogni materiali specifici di famiglie particolarmente deprivate Misure di accompagnamento: servizi delle unità di strada, attività di accoglienza, assistenza pratiche burocratiche Interventi specifici di supporto: interventi di promozione della corretta alimentazione, abbinando la distribuzione di beni di prima necessità con interventi di educativa domiciliare, ecc...	Persone senza dimora e famiglie particolarmente deprivate (persone in condizioni di marginalità estrema)	Città metropolitane, città con più di 250 mila abitanti, Regioni (presentano proposte progettuali)	Misure di inclusione sociale
5. Bisogni specifici di bambini materialmente deprivati e altre persone fragili	Interventi specifici: interventi di distribuzione materiale non alimentare, compresa la distribuzione di beni materiali all'interno di progetti più complessivi di accompagnamento finalizzati all'autonomia, non solo abitativa Interventi specifici rivolti a persone fragili	Famiglie con minori in difficoltà (bambini maggiormente deprivati) Persone senza dimora Persone fragili (ad es. persone la cui deprivazione materiale si associa a disabilità o particolari patologie o ad altri fattori di discriminazione)	Organizzazione partner del privato sociale di livello nazionale (bando per selezionare proposte progettuali)	Azioni di inclusione sociale

2. 2 La complementarietà con altri interventi finanziari

L'articolo 5 comma 2 del Regolamento FEAD stabilisce che lo Stato membro garantisca, oltre alla coerenza con le politiche e le priorità dell'Unione, la complementarietà del Programma con altri strumenti finanziari. In generale assicurare la complementarietà significa sia evitare il rischio di doppio finanziamento su uno stesso beneficiario, sia la duplicazione di uno stesso intervento a valere su più Fondi.

Con riferimento al FEAD il tema della complementarietà acquista rilevanza in seguito alla revisione complessiva degli schemi di aiuto alimentare che ha portato alla soppressione del PEAD a fine 2013. Rispetto al precedente fondo, il FEAD si colloca nell'ambito della politica di coesione dell'Unione, superando pertanto la dimensione meramente agricola della PAC e assumendo una connotazione di tipo "sociale". In particolare, rispetto ai precedenti interventi, esclusivamente finalizzati all'erogazione di aiuti alimentari, il FEAD prevede la possibilità di finanziare attività di accompagnamento alla distribuzione di beni di prima necessità e interventi di inclusione sociale in senso ampio.

In linea generale, la deprivazione alimentare e materiale di cui si fa carico il FEAD riguarda target non raggiunti da altri programmi e strumenti a sostegno della lotta alla povertà e all'esclusione sociale, poiché si concentra sulle forme di povertà estrema; inoltre l'assistenza fornita dal FEAD è di tipo non finanziario rispetto a quella a carico degli altri Fondi strutturali. Tuttavia, come già osservato, la nuova impostazione "sociale" data alle politiche per gli indigenti sostenute dal FEAD richiede di considerare i rapporti e le relazioni esistenti con altri strumenti finanziari pertinenti, tanto più che nel periodo 2014-2020 la dimensione inclusiva è al centro della strategia della Raccomandazione Europa 2020 (con lo specifico obiettivo di riduzione del rischio di povertà) in cui si collocano sia, il FEAD sia gli altri Fondi europei.

Nei nuovi Regolamenti dei Fondi strutturali per il periodo 2014-2020 è stata individuata una specifica priorità di investimento che riguarda la povertà e l'inclusione sociale: Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione. L'Accordo di partenariato 2014-2020 dell'Italia, che definisce il quadro strategico della programmazione delle politiche di coesione finanziate dai Fondi strutturali per il prossimo settennio, ha declinato il tema della povertà e dell'inclusione in una serie di risultati attesi a cui sono stati associati target, interventi, programmi e fondi.

Ai fini della valutazione della complementarietà del FEAD con il complesso dei programmi che insistono sui temi comuni della povertà e della marginalità, nella tabella che segue sono stati selezionati i risultati attesi dell'Obiettivo tematico 9 dell'Accordo di partenariato e le relative azioni e target.

Tavola 4 – Accordo di partenariato: azioni, target, programmi e fondi per risultato atteso

Risultato atteso	Azioni	Target	Programmi	Fondo
<p>RA 9.1 Riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale</p>	<p>(Sperimentazione Sostegno per l' Inclusion Attiva-SIA) Supporto alla sperimentazione di una misura di inclusione attiva - che prevede l'erogazione di un sussidio economico a nuclei familiari in condizioni di povertà condizionale alla adesione ad un progetto di attivazione sociale e lavorativa, attraverso il rafforzamento dei servizi di accompagnamento e delle misure di attivazione rivolte ai beneficiari</p>	<p>Nuclei familiari con minori in condizioni di povertà</p>	<p>PON Inclusion</p>	<p>FSE</p>
<p>RA 9.5 Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti in coerenza con la strategia nazionale di inclusione</p>	<p>Sistemi urbani di interventi infrastrutturali nell'ambito di progetti mirati per il potenziamento della rete dei servizi per il pronto intervento sociale per i senza dimora (sportelli dedicati per la presa in carico, alloggio sociale temporaneo per adulti in difficoltà, docce e mense, alberghi diffusi per lavoratori stagionali nelle zone rurali)] Finanziamento progetti nelle principali aree urbane e nei sistemi urbani di interventi mirati per il potenziamento della rete dei servizi per il pronto intervento sociale per i senza dimora. Misure di sostegno nell'ambito della sperimentazione della integrazione tra interventi infrastrutturali riguardanti le strutture abitative e socio sanitarie e misure di sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia</p>	<p>Personne senza dimora</p>	<p>PON Città metropolitane PON Città metropolitane POR</p>	<p>FSER FSE</p>
<p>RA 10.1 Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa a parità di contesto e con attenzione a specifici target, anche attraverso la promozione della qualità dei sistemi di istruzione prescolare, primaria e secondaria e dell'istruzione e formazione professionale (IFP)</p>	<p>Interventi di sostegno agli studenti caratterizzati da particolari fragilità, tra cui anche persone con disabilità (azioni di tutoring e mentoring, attività di sostegno didattico e di counselling, attività integrative, incluse quelle sportive, in orario extra scolastico, azioni rivolte alle famiglie di appartenenza, ecc.)</p>	<p>Studenti con particolari difficoltà e famiglie di appartenenza</p>	<p>PON Istruzione POR</p>	<p>FSE</p>

Come si evince dalla lettura della tabella, sui risultati selezionati insistono più Programmi e più Fondi. In particolare il PON Città metropolitane è un programma che andrà a finanziare progetti individuati da 14 Amministrazioni comunali, sostenuto sia dal FSER che dal FSE, che ha tra i suoi target le persone senza dimora. Lo stesso vale per i Programmi operativi regionali finanziati con il FSE 10. Il PON del MIUR ha tra i risultati quello della lotta alla dispersione scolastica ed intercetta una platea di minori, e delle relative famiglie, presenti nel sistema scolastico. Anche il PON Legalità prevede interventi rivolti ai minori a sostegno della cultura della legalità.

Nell'Accordo di partenariato viene affrontato il tema della complementarità degli interventi a valere sull'Obiettivo Tematico 9 finanziati dal FSE con quelli del FEAD e viene specificato che quest'ultimo si concentra sulle aree di povertà alimentare, di povertà educativa dei bambini e di sostegno emergenziale ai senza dimora, escludendo pertanto il finanziamento di interventi finalizzati all'inclusione attiva, a carico del FSE, o di tipo infrastrutturale, a carico del FESR. Alla luce di ciò, il PO I affronta correttamente il tema della complementarità evidenziando le "specializzazioni" dei diversi programmi.

A partire da questo quadro, nella tabella che segue (Tavola 5) sono state riportate le azioni, i target e le misure di accompagnamento previste dal PO I collocando nei punti di intersezione i Programmi che potranno intervenire.

I punti di intersezione rappresentano potenziali sovrapposizioni con riferimento ad azioni e target e riguardano le misure di accompagnamento, su cui appare opportuno prestare attenzione. In particolare:

1. le misure di accompagnamento del FEAD che si configurano come azioni di "bassa soglia" a supporto della distribuzione materiale presentano intersezioni con analoghi interventi finanziati dal PON Città Metropolitane sui senza dimora;
2. il supporto alle famiglie con minori in difficoltà presenta potenziali sovrapposizioni con azioni finanziabili dal PON del MIUR che interessano le famiglie di appartenenza dei minori-studenti.

In questi snodi si suggerisce alla Autorità di Gestione di presidiare l'implementazione dei programmi anche attraverso forme di coordinamento con gli altri soggetti della politica di coesione in modo da evitare e limitare possibili sovrapposizioni, favorire sinergie e, se necessario, identificare possibili specializzazioni¹¹.

Un discorso a parte può essere fatto per la complementarità tra il PO I e il PON Inclusione per ciò che riguarda la sperimentazione del SIA: la scelta di far convergere su uno stesso beneficiario due

¹⁰ Sulla base delle informazioni disponibili al momento della stesura di questo documento, solo alcune città hanno scelto questo target nei propri progetti. I Por sono ancora in fase di stesura.

¹¹ La AdG ha promosso di recente (giugno 2014) su questo punto un incontro con le Adg degli altri programmi operativi che mostrano potenziali sovrapposizioni, al quale ha partecipato anche la CE. Nel corso dell'incontro sono stati affrontati secondo questa chiave di lettura, azioni, target e territori di intervento. Si veda anche il paragrafo sul partenariato.

strumenti di sostegno è motivata dal fatto che il SIA intercetta nuclei familiari in condizioni di povertà estrema che privilegiano con la carta il soddisfacimento dei bisogni primari di sussistenza. In ogni caso la modalità di distribuzione di materiale scolastico ai bambini appartenenti alle famiglie beneficiarie del SIA proposta dal PO I mira a garantire l'utilizzo coerente delle risorse con le finalità dell'intervento.

In sintesi, il valutatore raccomanda di garantire il coordinamento con altri programmi nella fase di implementazione delle azioni con riferimento al target dei senza dimora e delle famiglie con minori.

Tavola 5 - Aree di intersezione tra PO FEAD e altri strumenti finanziari su target, azioni

Azioni FEAD	Distribuzione beni materiali							Misure di accompagnamento		
	Distribuzione beni alimentari (mense e consegna pacchi)	Distribuzione vestiario e beni per l'igiene personale	Distribuzione e beni alimentari (unità di strada)	Distribuzione materiali scolastici	Refezione scolastica	Educazione alimentare/ supporto alle famiglie	Servizi di strada	Attività di accoglienza	Assistenza pratiche burocratiche	
Target FEAD										
Persone in condizione di deprivazione alimentare	PO FEAD		PO FEAD							
Famiglie con minori	PO FEAD			PO FEAD PON Inclusione	PO FEAD	PO FEAD PON Istruzione				
Minori						PO FEAD PON Istruzione				
Persone senza dimora		PO FEAD	PO FEAD				PO FEAD PON Città metropolitane POR	PO FEAD PON Città metropolitane POR	PO FEAD PON Città metropolitane POR	
Persone maggiormente deprivate (minori, senza dimora, persone con specifiche fragilità)		PO FEAD				PO FEAD PON Istruzione	PO FEAD PON Città metropolitane POR	PO FEAD PON Città metropolitane POR	PO FEAD PON Città metropolitane POR	

3. La coerenza dell'assegnazione delle risorse di bilancio con gli obiettivi del programma operativo

In questa sezione della valutazione ex-ante si intende illustrare la congruenza della ripartizione delle risorse di budget tra le diverse forme di assistenza materiale rispetto ai bisogni e quindi agli obiettivi del Programma, analizzando se le risorse finanziarie si concentrano effettivamente sugli interventi più rilevanti in linea con le sfide e i fabbisogni individuati.

Il Programma proposto affronta il tema della povertà estrema articolando l'intervento su diverse tipologie di azione, associate a forme diverse di deprivazione e di target. Esso si rivolge dunque anche alle nuove sfide introdotte dal Regolamento, ampliando le tipologie di assistenza materiale e destinando quote di risorse alle altre forme di deprivazione, non legate a quella alimentare. Come evidenziato nell'analisi di contesto, la povertà alimentare rappresenta per l'Italia una delle urgenze più evidenti; tale emergenza si è andata rafforzando nel tempo considerato che tra il 2009 al 2012 la percentuale di persone in situazione di grave deprivazione è passata dal 16% al 25,2%.

Come segnalato dall'AGEA, che ha gestito la distribuzione alimentare con il PEAD fino al 2013, il numero delle persone che ha beneficiato del sostegno di tipo alimentare è cresciuto nel corso degli ultimi 3 anni del 47,2%, pari a 1.304.871. Complessivamente nel 2013 il numero degli indigenti "assistiti" in Italia è stato di 4.068.250 persone¹².

Nella tabella che segue si presenta la distribuzione delle risorse per il periodo 2014-2020 operata dal programma tra le diverse tipologie di intervento.

Tabella 6 – Risorse finanziarie PO I 2014-2020 per tipologia di azione (valori assoluti e percentuali)

Tipo di assistenza materiale	Spesa pubblica 2014-2020	%
Assistenza tecnica	350.829	0,0
Povertà alimentare	471.307.207	67,2
<i>di cui misure di accompagnamento</i>	23.565.360	5,0
Deprivazione materiale scolastica	140.000.000	20,0
<i>di cui misure di accompagnamento</i>		
Deprivazione educativa e sociale dei minori in zone deprivate	42.500.000	6,1
<i>di cui misure di accompagnamento</i>	2.125.000	5,0
Senza dimora e povertà estrema	30.000.000	4,3
<i>di cui misure di accompagnamento</i>	1.500.000	5,0
Bisogni specifici di bambini materialmente deprivati e altre persone fragili	17.500.000	2,5
<i>di cui misure di accompagnamento</i>	875.000	5,0
Totale	701.658.036	100,0

Fonte: elaborazioni Isfol su dati PO I

¹² Cfr. AGEA, *Relazione Piano di distribuzione agli indigenti 2013*. Sintesi del consuntivo delle attività realizzate al 30.04.2013. Da tenere presente che il dato può in realtà essere riferito al numero di aiuti offerti, che non necessariamente coincide con il numero di persone assistite.

In coerenza con il quadro dei bisogni e anche in continuità con le esperienze pregresse, la ripartizione delle risorse effettuata dal Programma rispetto alle diverse forme di deprivazione, presenta una maggiore concentrazione sulla povertà alimentare, sulla quale pesano per il 67,2%.

L'assistenza ai bambini nella forma di distribuzione di materiale scolastico è la seconda tipologia di azione in termini di dotazione finanziaria. Su questo vale la pena richiamare quanto già detto in tema di complementarietà e sinergia con altri strumenti: in questo caso la fornitura di materiale scolastico intercetta la platea delle famiglie già beneficiarie del SIA, andando pertanto a rafforzare finanziariamente l'intervento sui nuclei che presentano caratteristiche di povertà estrema.

Le altre tre forme di deprivazione materiale risultano residuali dal punto di vista finanziario. Al fine di massimizzare i risultati di queste azioni, appare importante valorizzare le sinergie che possono prodursi con altri strumenti finanziari. In particolare, nel caso della deprivazione educativa e sociale dei minori in zone deprivate, l'azione può produrre effetti maggiori operando in sinergia con gli interventi a carico del PON del MIUR. Per quanto riguarda il target delle persone senza fissa dimora, considerato che sono previsti interventi a carico del PON Città Metropolitane che riguardano il potenziamento della rete dei servizi per il pronto intervento sociale per i senza dimora, il FEAD può andare ad integrarsi con tali azioni. Complessivamente sulle forme di deprivazione con una capienza finanziaria limitata, il FEAD può agire a supporto/integrazione ad interventi collocati su altri Fondi.

Con riferimento infine al target dei bambini con bisogni specifici e delle altre persone fragili, considerato quanto già detto a proposito della coerenza interna del programma, la dimensione finanziaria contenuta suggerirebbe di riconsiderare tale interventi tra le azioni di accompagnamento a sostegno delle tipologie di deprivazione materiale scolastica e di quella alimentare. Tuttavia la necessità di disporre di una quota di finanziamenti per rispondere alla progettualità espressa dai soggetti "dal basso", giustifica l'appostamento di risorse su questa forma di deprivazione.

Rispetto a questo quadro finanziario, va tenuto presente che complessivamente le risorse stanziare a livello comunitario per il FEAD risultano meno consistenti rispetto a quelle messe a disposizione dal PEAD fino al 2013. In fase negoziale, l'adesione da parte del Ministero alla quota volontaria del FEAD ha rappresentato una scelta strategica importante per garantire una quota di risorse adeguata ai bisogni del Paese. Inoltre, in una logica di rete, l'Autorità di gestione intende favorire nel corso dei sette anni l'attivazione di risorse dei privati attraverso le donazioni e il contrasto agli sprechi alimentari.

Al fine di garantire la disponibilità finanziaria anche per il periodo ponte che va dalla cessazione del PEAD all'adozione dei nuovi PO FEAD (con il rischio di compromettere seriamente la continuità dell'assistenza alimentare) il Ministero ha inoltre reso disponibile il "Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti" di cui all'art. 58 della legge 83/2012 istituito presso l'AGEA.

In sintesi si suggerisce di:

- **sostenere sin da subito l'attivazione delle risorse private per garantire un livello adeguato di finanziamenti per la deprivazione alimentare, anche ai fini di una maggiore sostenibilità futura dell'assistenza alimentare**
- **massimizzare gli effetti degli interventi con minore capienza finanziaria creando sinergie con gli altri programmi**






4. Il contributo delle realizzazioni previste ai risultati e, di conseguenza, agli obiettivi

In questa sezione è stata ricostruita la logica complessiva del programma prendendo in esame le relazioni individuabili tra le azioni previste, i risultati ad esse associati, nonché gli obiettivi specifici su cui convergono.

Per fare questo è stata utilizzata la matrice del quadro logico, che consente di ricostruire la logica di intervento secondo un'articolazione su quattro livelli, legati tra loro da un rapporto di "causa-effetto" in senso verticale: tale rapporto esplicita il modo in cui le attività portano ai risultati, i risultati conducono al raggiungimento dell'obiettivo specifico, che a sua volta contribuisce al raggiungimento dell'obiettivo generale. Rispetto alla matrice originale, in questa sede, non sono stati presi in considerazione gli eventuali fattori esterni che possono influenzare i risultati e gli indicatori associati ai risultati, utili per le attività di valutazione. Nello schema che segue (tav. 6), partendo da ciascun bisogno/forma di deprivazione, sono state ricostruite le azioni associate, i risultati dichiarati che si intendono perseguire e quindi il contributo all'obiettivo specifico.

Tavola 6 - Quadro logico: relazione tra azioni, risultati e obiettivi del Programma

Obiettivo generale	Ridurre la deprivazione alimentare e materiale grave e/o contribuire all'inclusione sociale delle persone Indigenti				
Obiettivi specifici	Mitigare la povertà alimentare	Promuovere la mobilità sociale	Contrastare la dispersione scolastica	Contrastare la marginalità estrema <i>Favorire percorsi di inclusione sociale (PO II)</i>	Mitigare la deprivazione materiale
Risultati	Soddisfacimento bisogni primari	Accesso dei minori al bene primario dell'istruzione	Accesso al servizio di refezione scolastica	Soddisfacimento bisogni immediati e bisogni materiali specifici	Contrasto all'obesità infantile Soddisfacimento bisogni specifici
Azioni	Distribuzione di beni alimentari	Erogazione di materiale scolastico	Servizio di refezione scolastica <i>Attività socio-educative pomeridiane (PO II)</i>	Fornitura beni prima necessità	Interventi di promozione della corretta alimentazione <i>Percorsi verso l'inclusione sociale (PO II)</i>

					
Bisogni	Povertà alimentare	Deprivazione materiale scolastica	Deprivazione educativa e sociale dei minori in zone deprivate	Senza dimora e povertà estrema nelle città metropolitane e negli Ambiti regionali	Bisogni specifici di bambini materialmente deprivati e altre persone fragili

Con riferimento alla povertà alimentare, la logica di intervento appare evidente nella relazione che lega la distribuzione di beni alimentari al soddisfacimento di bisogni primari quali l'alimentazione e complessivamente alla riduzione della povertà alimentare.

Occorre invece fortemente contestualizzare la relazione tra l'erogazione di materiale scolastico ai bambini appartenenti alle famiglie beneficiarie del SIA e l'obiettivo della mobilità sociale per comprenderne il legame. Certamente infatti va considerato che tale obiettivo è raggiungibile attraverso l'attivazione di molteplici percorsi.

L'attivazione del servizio di refezione scolastica appare causalmente legato al contrasto alla dispersione scolastica laddove, se collegato all'offerta di servizi di doposcuola, consente ai minori presenti in scuole appartenenti a zone deprivate la permanenza presso gli istituti e quindi un maggiore controllo "sociale".

La fornitura di beni di prima necessità risulta causalmente connesso al soddisfacimento dei bisogni primari dei senza fissa dimora e quindi ad alleviare le forme di marginalità estrema. In questo caso la realizzazione di misure complementari appare determinante per facilitare percorsi di inclusione sociale, che rappresenta pertanto un secondo obiettivo.

Meno evidenti sono le relazioni tra gli interventi di promozione della corretta alimentazione rivolti ai minori e il soddisfacimento dei bisogni primari delle persone fragili: in questo caso il risultato atteso, che è quello di contrastare l'obesità infantile con una corretta alimentazione, non risulta logicamente legato all'obiettivo individuato, genericamente rivolto a mitigare la deprivazione materiale. L'implementazione concreta delle azioni derivanti dalla progettualità "dal basso" consentirà di chiarire meglio nel tempo le azioni e quindi i risultati ad esse connessi.

Complessivamente dal quadro logico emerge una relazione diretta sufficientemente chiara tra le azioni, i risultati e gli obiettivi che il programma ha individuato. **A partire da questo quadro si suggerisce di avviare un ragionamento sugli indicatori di realizzazione e di risultato associati a ciascuna linea di intervento utili alla valutazione in itinere ed ex post del Programma.**

5. Il ruolo del partenariato

Sono stati realizzati dalla Autorità di Gestione quattro incontri partenariali¹³ nel corso della predisposizione e messa a punto del programma. In linea con quanto promosso e suggerito dalla UE a proposito del ruolo che sta assumendo il partenariato nelle politiche cofinanziate, di consultazione e sostegno nel corso dell'intero ciclo della policy, il Ministero ha avviato i lavori di consultazione con l'intento di condividere l'impostazione generale del PO I e raccogliere suggerimenti ed osservazioni per meglio orientare gli interventi ed intercettare i target sensibili.

Il Tavolo partenariale ha visto il coinvolgimento di numerosi enti e associazioni che operano nel settore, nonché di rappresentanti istituzionali degli enti territoriali: Rete degli Enti caritativi (Banco Alimentare Roma, Caritas, Comunità di Sant' Egidio, Federazione Nazionale Società di San Vincenzo De Paoli, Fondazione Banco Alimentare, Fondazione Banco delle Opere di Carità), Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, Regione Toscana a nome del Coordinamento delle Regioni (Commissione Politiche Sociali), ANCI, *Save the Children*, CGIL, Alleanza Cooperative Italiane, Osservatorio Nazionale sul Disagio nelle Stazioni italiane, Comune di Roma, Caritas, Cilap, CNCA, Comune di Milano, Comune di Genova, Regione Veneto, Comune di Torino, Fondazione Banco delle Opere di Carità, Comunità di Sant'Egidio, Comune di Venezia, Comune di Palermo, Ferrovie dello Stato.

I lavori sono stati organizzati in forma aperta a raccogliere (anche attraverso note scritte) indicazioni e suggerimenti, che sono stati rielaborati e riproposti nelle riunioni successive, a conferma di una reale disponibilità a raccogliere proposte e orientamenti. Il dibattito all'interno del Tavolo partenariale, in effetti, ha sin da subito assunto una connotazione di reale supporto alla programmazione a partire dalla considerazione del cambiamento della *mission* del Fondo stesso, che ha man mano assunto una funzione più di politica sociale e non più direttamente connessa con la dimensione agricola. Le azioni che non sono direttamente centrate sulla distribuzione di alimenti (come ad esempio quelle di accompagnamento) stanno a testimoniare la rilevanza di questa nuova dimensione.

I lavori del Tavolo e la composizione del partenariato hanno consentito di identificare e focalizzare con maggiore precisione alcune dimensioni del fenomeno della deprivazione. La presenza dei Comuni di alcune grandi città, sedi di maggiore concentrazione del fenomeno, ad esempio, ha permesso di affrontare la questione del target (che grazie al loro contributo è stato definito con maggior dettaglio) e della *governance* complessiva del tema dell'emarginazione, nonché la necessità di realizzare una migliore integrazione delle risorse e degli obiettivi e di migliorare l'efficacia delle azioni. Un'altra questione posta dai Comuni riguarda la necessità di superare la logica emergenziale, che deriva in parte anche dalla continua diversificazione delle forme di povertà e dalla difficoltà di rispondere tempestivamente ai nuovi bisogni, per operare in una logica di inclusione sociale attiva.

¹³ 23 gennaio, 21 febbraio, 18 marzo, 24 aprile

Il contributo offerto da altre organizzazioni e associazioni ha permesso di delineare con più precisione alcuni aspetti del fenomeno della deprivazione per mettere a punto azioni idonee a fronteggiarlo. E' il caso di *Save the Children*, che riguardo alla povertà minorile pone l'accento non solo sulla deprivazione alimentare (che può manifestarsi in più forme) ma anche sulla mancanza di materiale scolastico di supporto ad una normale attività educativa. Ferrovie dello Stato, invece, attraverso gli Help Center allestiti presso alcune stazioni, svolge un ruolo di "antenna" del disagio sociale.

I contributi inviati al Tavolo hanno permesso di focalizzare con maggior precisione gli obiettivi strategici del PO I in relazione a:

- ✓ tipo di deprivazione materiale /priorità di intervento
- ✓ target dei destinatari degli interventi
- ✓ tipologie di intervento.

Tavola 7 - Fornitura di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base per tipologia di deprivazione materiale e destinatari.

Tipologie di deprivazione materiale	Destinatari						
	<i>Person</i> e in condizione di deprivazione alimentare	Famiglie con figli*	Persone senza dimora	Rom, Sinti e Camminanti	Minori	Anziani soli	Persone indigenti in aree territoriali a rischio**
Povert à alimentare	Distribuzione beni alimentari, mense	Distribuzione beni alimentari, mense	Distribuzione beni alimentari, mense, distribuzione tramite unità di strada	Distribuzione beni alimentari, mense	Distribuzione beni alimentari, mense	Distribuzione beni alimentari, mense	Distribuzione beni alimentari, mense
Povert à alimentare e arrata alimentazione minorile		Educazione alimentare e beni alimentari					
Assenza altri beni di prima necessità	Distribuzione vestiario, beni per l'igiene personale	Distribuzione vestiario, beni per l'igiene personale	Distribuzione vestiario, beni per l'igiene personale	Distribuzione vestiario, beni per l'igiene personale	Distribuzione vestiario, beni per l'igiene personale, biancheria, corredi per neonati	Distribuzione vestiario, beni per l'igiene personale	Distribuzione vestiario, beni per l'igiene personale
Deprivazione educativa, culturale e sociale					Distribuzione materiali scolastici, libri e attrezzatura per lo sport.		
Povert à alloggiativa			Dotazioni per alloggi di transizione				
Emergenza freddo			Sacchi a pelo e Kit di emergenza				
Povert à sanitaria			Distribuzione farmaci, cure sanitarie e accompagnamento ai servizi socio sanitari	Distribuzione farmaci, cure sanitarie e accompagnamento ai servizi socio sanitari		Distribuzioni farmaci e cure sanitarie	

Gli stimoli offerti dal Tavolo partenariale sono stati pertanto integrati nella programmazione. Questo tipo di confronto può risultare molto utile per gli ambiti già citati:

- ✓ *governance* complessiva degli interventi e riduzione della frammentazione
- ✓ definizione *on going* del disagio e dei destinatari
- ✓ integrazione delle fonti di finanziamento e valorizzazione delle complementarità.

In relazione a quest'ultimo punto, la AdG ha promosso anche un incontro con le altre amministrazioni che a livello centrale intervengono sul tema del disagio sociale e della deprivazione materiale con l'intento di evitare possibili sovrapposizioni soprattutto in relazione al target e alla tipologia di aiuto offerto. Nel corso dell'incontro, cui ha partecipato oltre ad un rappresentante della Commissione Europea anche rappresentanti delle AdG PON Istruzione, PON Legalità e PON Città Metropolitane, è emersa la necessità di intervenire sul target dei minori in coordinamento con il PON Legalità e di destinare risorse specifiche ai minori che sono beneficiari, insieme alle loro famiglie, del SIA, per l'acquisto di materiale scolastico. E' stato inoltre possibile individuare ulteriori ambiti di intervento che si configurano come complementari¹⁴.

Il valutatore suggerisce pertanto di proseguire, anche in fase di attuazione, i lavori dei due Tavoli (partenariato sociale il primo partenariato istituzionale il secondo) data la molteplicità degli interventi che la materia richiede e che necessitano di una *governance* verticale ed orizzontale. Si suggerisce di prevedere il coinvolgimento dei Tavoli anche nella fase della valutazione del PO I.

¹⁴ Si veda a questo proposito il paragrafo della Vexa sulle complementarità

6. L' idoneità delle procedure di sorveglianza e della raccolta dei dati necessari per effettuare le valutazioni

Per quanto riguarda le procedure di raccolta dei dati necessari per effettuare le valutazioni, occorre richiamare quanto previsto dal Regolamento, che all'art. 3 stabilisce che "i risultati dell'attuazione del Fondo sono valutati in termini sia qualitativi che quantitativi". Inoltre l'art. 15 espressamente afferma che la raccolta dei dati oltre che a fini valutativi, risulta necessaria per la quantificazione degli indicatori comuni.

Data la complessità delle azioni previste dal PO I, la diversità dei target, la presenza di un organismo intermedio e di diverse organizzazioni partner, i sistemi di raccolta dei dati di attuazione del programma dovranno necessariamente essere differenziati.

Allo stato attuale il PO I può contare in parte su un sistema di monitoraggio già operante per le tipologie di azione consolidate: sulla base dell'esperienza già maturata dall'AGEA nella gestione del PEAD, sarà possibile raccogliere dati sia di natura finanziaria, che di natura fisica, con riferimento alla quantità e qualità dell'erogazione, e ai destinatari degli aiuti alimentari che vengono registrati.

Problemi possono insorgere dalla impossibilità di registrare i destinatari per le azioni di distribuzione alimentare e materiale attraverso unità di strada. Trattandosi di interventi di bassa soglia risulta poco percorribile la quantificazione di indicatori di dettaglio sul target.

Per quanto riguarda i minori che saranno interessati dalla distribuzione di materiale scolastico, data la presenza dei bambini all'interno di famiglie già beneficiarie del SIA, si potrà ricorrere ai dati sui destinatari per il tramite dei Comuni/Ambiti territoriali che gestiscono la sperimentazione.

Data la natura delle attività poste in essere dal PO I, così come richiamato nel Regolamento, accanto a sistemi di raccolta di dati di attuazione fisica e finanziaria di natura quantitativa, appare opportuno prevedere azioni finalizzate a raccogliere informazioni di tipo qualitativo in grado di restituire evidenze sul processo di attuazione degli interventi.

Sintesi e raccomandazioni

In questo paragrafo si richiamano sinteticamente gli elementi di valutazione emersi dall'analisi dei singoli ambiti e forniti suggerimenti e raccomandazioni alla AdG per il miglioramento del processo di programmazione ed implementazione:

- ✓ il PO I identifica in maniera appropriata le aree di deprivazione su cui intervenire, e fornisce una risposta ai principali bisogni del Paese in termini di grave deprivazione materiale, tenendo conto sia delle caratteristiche e delle problematiche specifiche di alcuni target, sia delle diversità dei contesti territoriali. Esso fornisce inoltre una risposta concreta all'obiettivo specifico del Fondo (art. 3 comma 1 del Regolamento FEAD) di alleviare le forme più gravi di povertà, in coerenza con l'obiettivo di EU 2020;
- ✓ la valutazione attenta di specifici elementi di contesto di natura territoriale dovrà indirizzare l'attuazione degli interventi rivolti ai minori in zone deprivate, anche valorizzando le azioni sinergiche con il MIUR, per concentrare le azioni sulle scuole più direttamente interessate da fenomeni di degrado sociale ed economico;
- ✓ altrettanto cruciale per ottimizzare le complementarità delle azioni è il coordinamento costante con altri programmi che intervengono sul target dei senza dimora e delle famiglie con minori, anche nella fase di implementazione del PO;
- ✓ massimizzare gli effetti degli interventi con minore capienza finanziaria creando sinergie con gli altri programmi;
- ✓ le azioni di accompagnamento previste non sono sempre chiaramente individuabili nel PO; si suggerisce una esplicitazione puntuale per ciascuna linea di azione (che sarà funzionale anche alla valutazione);
- ✓ l'attivazione di un PO II, le cui complementarità sono state identificate, richiede forme di sinergia, sia nella fase di programmazione che in quella di implementazione dei Programmi, al fine di rafforzare i risultati ottenuti con il PO I;
- ✓ il quadro logico costruito sul PO I mostra una relazione diretta sufficientemente chiara tra le azioni, i risultati e gli obiettivi che il programma ha individuato. A partire da questo quadro si suggerisce di avviare una riflessione sugli indicatori di realizzazione e di risultato associati a ciascuna linea di intervento, utili alla valutazione in itinere ed ex post;
- ✓ proseguire, anche in fase di attuazione, i lavori dei due Tavoli (partenariato sociale il primo partenariato istituzionale il secondo) data la molteplicità degli interventi che la materia richiede e che necessitano di una *governance* verticale ed orizzontale.