

## **RELAZIONE**

**Oggetto: Reg. CE n. 807/10. Piano di distribuzione degli alimenti agli indigenti 2012.  
Consuntivo delle attività realizzate al 31 luglio 2012.**

### **1. Il sistema degli indigenti in Italia**

Nell'ambito della Politica Agricola Comunitaria, la Commissione Europea finanzia fin dal 1987 la distribuzione di prodotti alimentari destinati alla popolazione indigente che si trova sul territorio nazionale. L'intervento risponde all'obiettivo di ridurre il livello di insicurezza alimentare riscontrato in Europa, perseguendo un adeguato livello di sostentamento e – conseguentemente - di coesione sociale. In Italia esso è applicato dall'Organismo Pagatore Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA), per il tramite di sette Organizzazioni Caritative, formalmente riconosciute ed iscritte al relativo Albo istituito presso l'AGEA, con Delibera del Consiglio di Amministrazione n. 164 del 12 maggio 2006.

La determinazione degli alimenti da includere nel paniere destinato alle Organizzazioni caritative, viene stabilita dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, su proposta tecnica dell'AGEA. Tale proposta, viene determinata sui seguenti criteri:

- Massimizzazione della razione pro-capite, ottimizzata sotto il profilo quali-quantitativo;
- Preferenze delle Organizzazioni caritative, come espresse in fase di presentazione della domanda annuale di adesione al piano, nonché tramite comunicazioni integrative o altre indicazioni emerse nel corso delle riunioni;
- Conservabilità del prodotto anche in relazione alle capacità di conservazione delle strutture delle Organizzazioni caritative;
- Tracciabilità e controllo, nell'ottica della piena rispondenza del prodotto, sia sotto il profilo nutrizionale che della sicurezza alimentare, ai requisiti europei. Per i formaggi tale condizione è assicurata con la DOP.

Una volta stabilita la quantità e la qualità degli alimenti da distribuire agli indigenti si procede a bandire aste pubbliche comunitarie aperte, tramite le quali si determinano le ditte con le quali contrattualizzare la fornitura degli alimenti ed il servizio di trasporto alle Organizzazioni caritative.

Gli alimenti in fornitura devono rispondere a determinati parametri chimico-fisici:

- per i formaggi DOP detti parametri sono desunti dai relativi disciplinari di produzione. In alcuni casi sono introdotti ulteriori parametri al fine di rendere il formaggio DOP ancor più fruibile in relazione alla funzione alimentare al quale è destinato<sup>1</sup>;
- per gli altri prodotti i requisiti qualitativi vengono determinati sulla base della letteratura scientifica di settore.

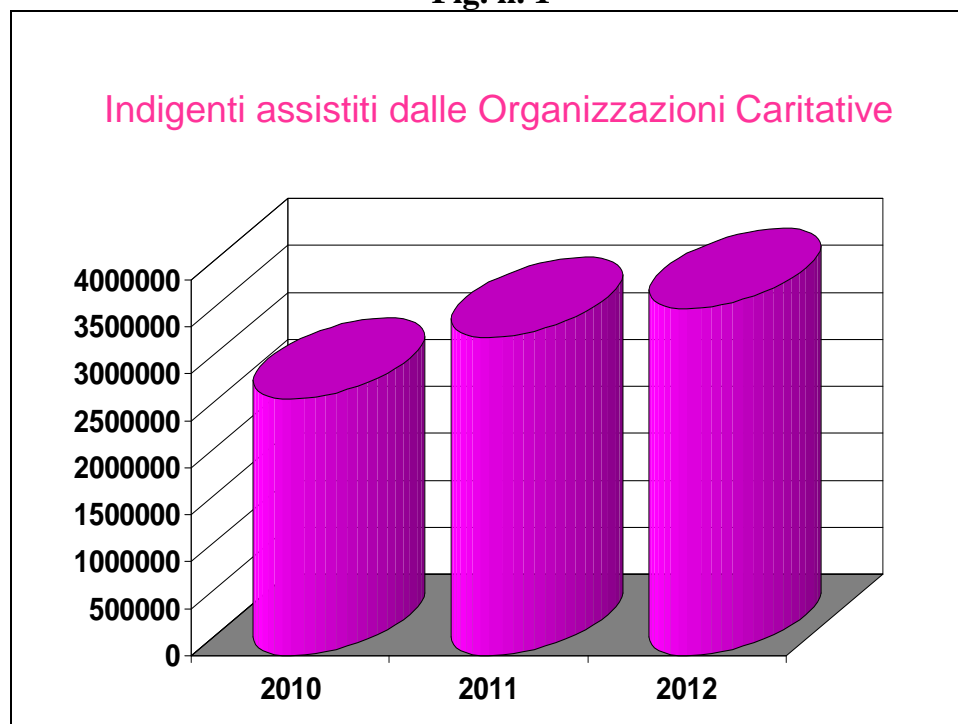
Gli alimenti vengono distribuiti alle Organizzazioni Caritative tenendo conto delle attività svolte (numero indigenti, giorni di distribuzione e numero medio giornaliero di presenze) e delle richieste inserite nella domanda annuale. Viene, in pratica, coinvolta una diffusa rete distributiva, che poggia su alcune centinaia di Enti Caritativi Capofila di ambito regionale e provinciale e diverse migliaia di strutture distributive diffuse su tutto il territorio nazionale, la quale consente un flusso di prodotti che raggiunge in modo capillare anche le località più periferiche.

### 1.1. La distribuzione territoriale della povertà alimentare

Il numero degli indigenti “assistito” in Italia nel 2012 ammonta a 3.686.942 persone.

Come si evince dalla Fig. n. 1 la consistenza degli indigenti “assistiti” si è incrementata tra il 2010 ed il 2012 di 923.563 persone passando da 2.763.379 indigenti nel 2010 a 3.380.220 indigenti nel luglio 2011 e a 3.686.942 indigenti nel luglio 2012.

**Fig. n. 1**



<sup>1</sup> E' il caso del Pecorino Romano per il quale sono stati introdotti parametri qualitativi ulteriormente restrittivi rispetto allo standard della DOP (umidità>30%; Salinità<5%, limiti all'anzianità del prodotto) imponendo un prodotto di migliore qualità organolettica e più idoneo al consumo come secondo piatto.

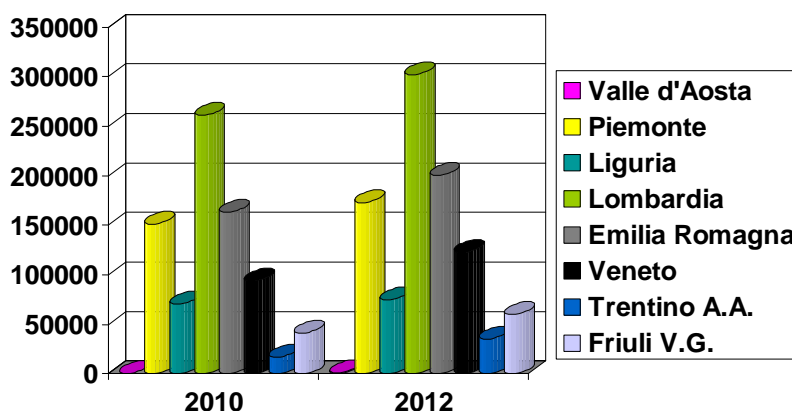
Tuttavia, tale incremento non è omogeneo nelle diverse regioni. Infatti, come si rileva dalle Fig. 2, 3 e 4 si oscilla tra incrementi di notevole entità registrati in alcune regioni ed aumenti modesti misurabili per altre.

In particolare nella Fig. 2, si evidenziano le variazioni in termini di valore assoluto nel numero degli indigenti “assistiti” presente nelle singole regioni dell’Italia settentrionale tra il 2010 ed il 2012. In tale area del Paese il numero degli indigenti assistiti cresce tra il 2010 ed il 2012 di ben 189.103 persone. Infatti si passa dai 797.939 indigenti del 2010 ai 987.042 indigenti assistiti del 2012. Come si può vedere, in tutte le regioni si registrano incrementi ma in Lombardia ed Emilia Romagna tali aumenti assumono una importanza maggiore<sup>2</sup>.

**Fig. n. 2**



### Indigenti nell’Italia settentrionale

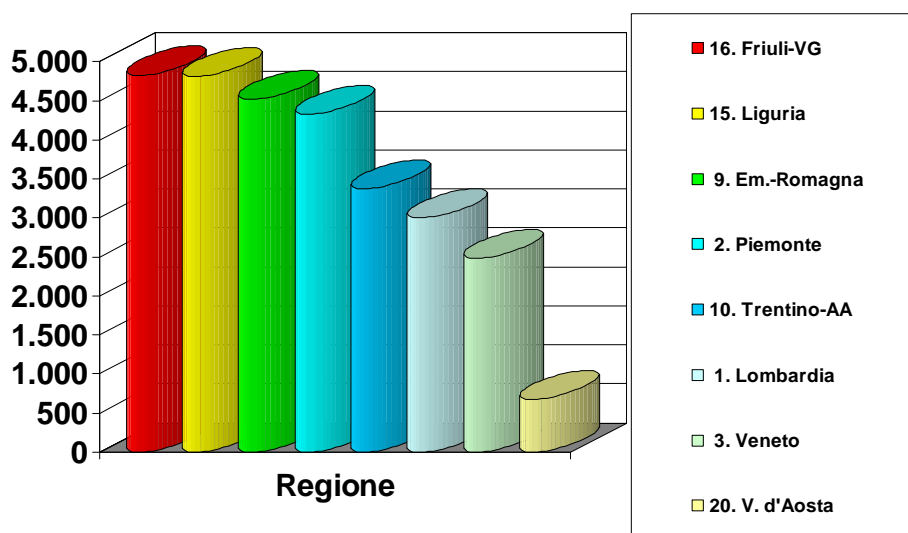


<sup>2</sup> In Lombardia si passa dai 261.063 assistiti del 2010 ai 297.376 assistiti del 2012; in Emilia Romagna dai 163.029 assistiti del 2010 ai 200.463 assistiti del 2012. Tuttavia, l’incremento % maggiore si registra nel Trentino Alto Adige dove si passa dai 16.738 indigenti assistiti del 2010 ai 35.014 indigenti assistiti del 2012, con un incremento del 109%.

Nella Fig. n. 3, è rappresentata la consistenza media degli indigenti assistiti ogni 100.000 residenti, distintamente per regione nell'Italia Settentrionale.

**Fig. n. 3**

Consistenza media degli indigenti assistiti ogni 100.000 residenti  
nel 2012 distintamente per regione  
Italia Settentrionale



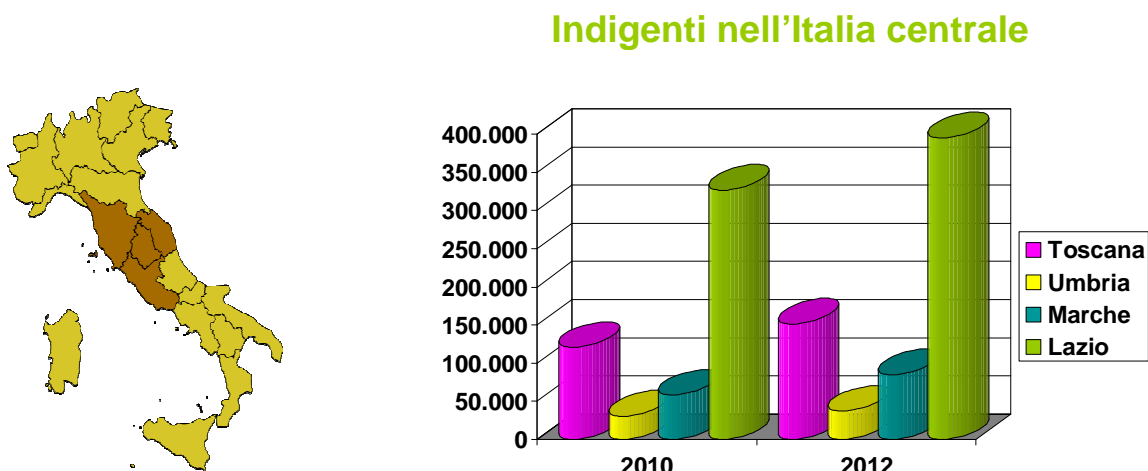
Come si può vedere, le maggiori consistenze si registrano in Friuli, Liguria ed Emilia Romagna, la più bassa in Valle d'Aosta. In ogni caso si è sempre al di sotto della consistenza media degli indigenti assistiti ogni 100 mila residenti stimata a livello nazionale che è pari a 6.081 unità.

Nella Fig. 4, si dà conto delle variazioni in termini di valore assoluto nel numero degli indigenti “assistiti” presente nelle singole regioni dell’Italia centrale tra il 2010 ed il 2012.

In tale area del Paese il numero degli indigenti assistiti cresce tra il 2010 ed il 2012 di ben 132.564 persone. Infatti si passa dai 537.068 indigenti del 2010 ai 669.632 indigenti assistiti del 2012.

Come si può vedere, anche in questo caso, si registrano incrementi in tutte le regioni ma in Toscana e Lazio tali aumenti assumono una importanza maggiore<sup>3</sup>.

**Fig. n. 4**

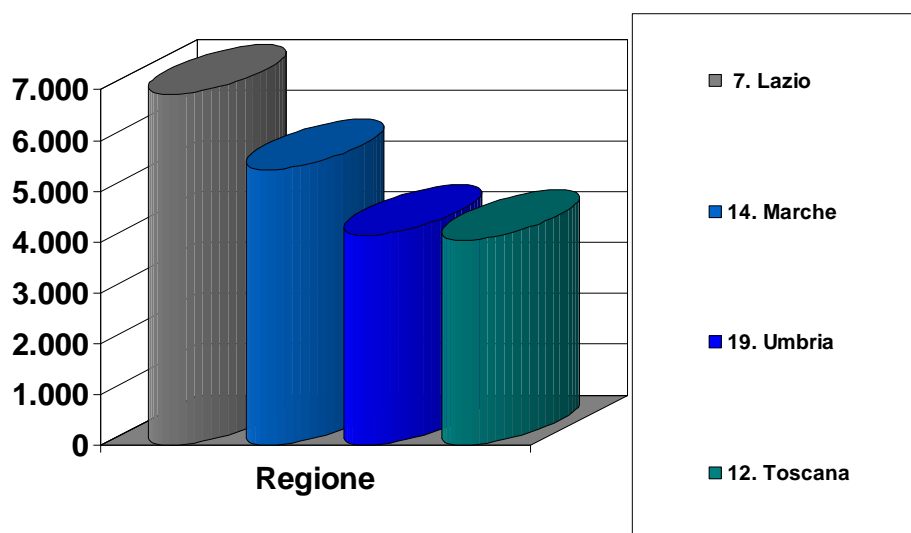


<sup>3</sup> Nel Lazio si passa dai 326.938 assistiti del 2010 ai 395.509 assistiti del 2012; in Toscana dai 120.905 assistiti del 2010 ai 151.635 assistiti del 2012.

Nella Fig. n. 5, è rappresentata la consistenza media degli indigenti assistiti ogni 100.000 residenti, distintamente per regione nell'Italia Centrale.

**Fig. n. 5**

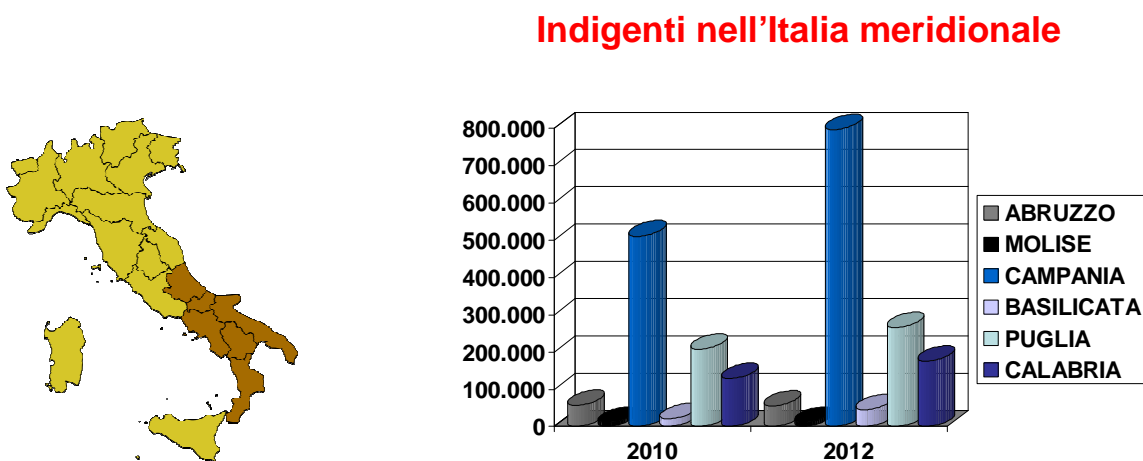
Consistenza media degli indigenti assistiti ogni 100.000 residenti  
nel 2012 distintamente per regione  
Italia Centrale



Come si può vedere, le maggiori consistenze si registrano nel Lazio, con l'unico valore regionale del centro Italia superiore alla media nazionale, la più bassa in Toscana.

Il trend di incremento degli indigenti assistiti tra il 2010 ed il 2012, si registra anche per l'Italia meridionale (vedi Fig. n. 6), dove, però, gli aumenti del già notevolissimo numero di indigenti "assistiti" assumono valori veramente notevoli in Campania (da 509.928 a 795.966 indigenti) ed in misura minore in Puglia e Calabria<sup>4</sup>.

**Fig. n. 6**



Complessivamente, in tale area del Paese il numero degli indigenti assistiti cresce tra il 2010 ed il 2012 di ben 416.135 persone. Infatti si passa dai 931.571 indigenti del 2010 a 1.347.706 indigenti assistiti del 2012.

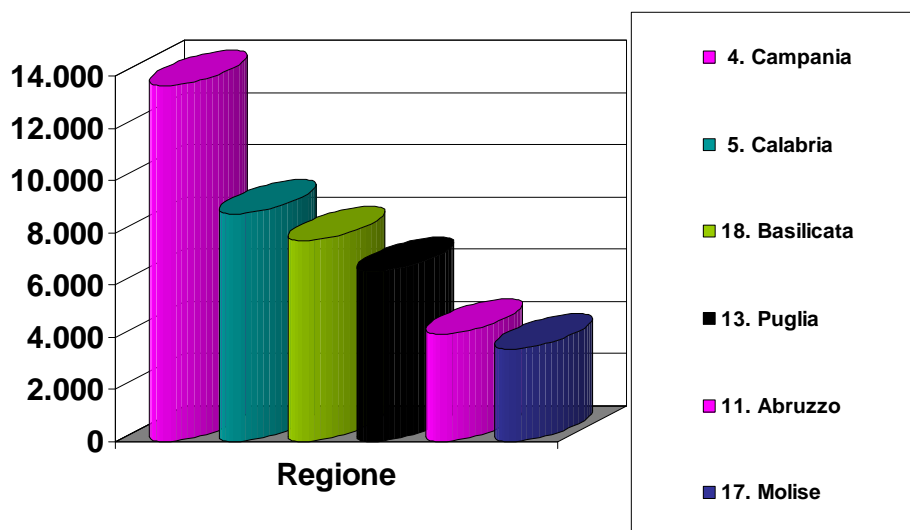
Come si può vedere, anche in questo caso, si registrano incrementi pressoché in tutte le regioni.

<sup>4</sup>In Puglia si passa dai 206.858 assistiti del 2010 ai 265.309 assistiti del 2012; in Calabria dai 128.617 assistiti del 2010 ai 174.890 assistiti del 2012

Nella Fig. n. 7, è rappresentata la consistenza media degli indigenti assistiti ogni 100.000 residenti, distintamente per regione nell'Italia Meridionale.

**Fig. n. 7**

Consistenza media degli indigenti assistiti ogni 100.000 residenti  
nel 2012 distintamente per regione  
Italia Meridionale

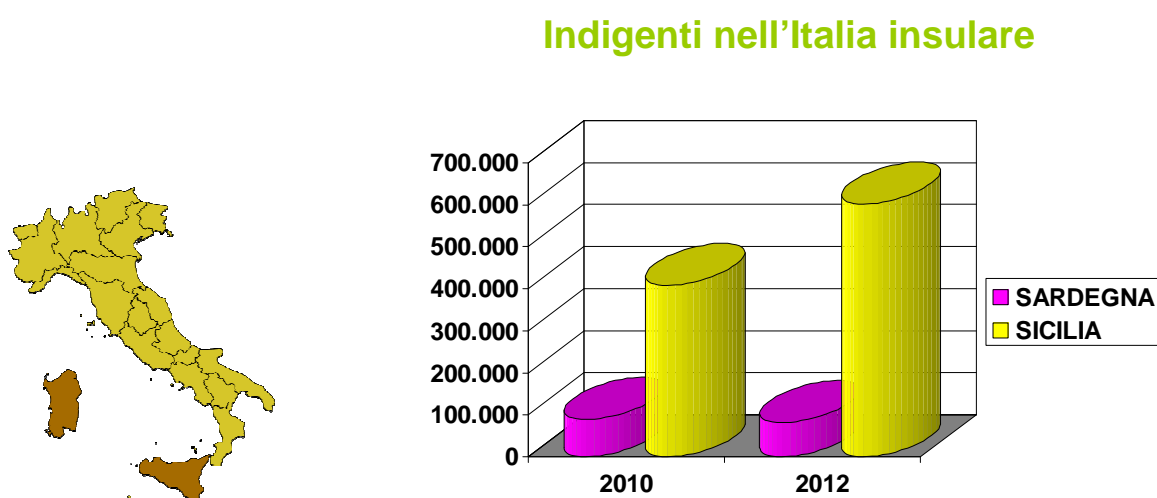


Come si può vedere, le maggiori consistenze si registrano in Campania (13.643 unità), le più basse, con valori inferiori alla media nazionale, in Abruzzo ( 4.114 unità) e in Molise ( 3.528 unità).



Relativamente all'Italia insulare (vedi Fig. n. 8) si segnala lo straordinario incremento registrato in Sicilia (da 408.517 a 601.462 indigenti). Viceversa, in Sardegna non si registrano variazioni significative.

**Fig. n. 8**

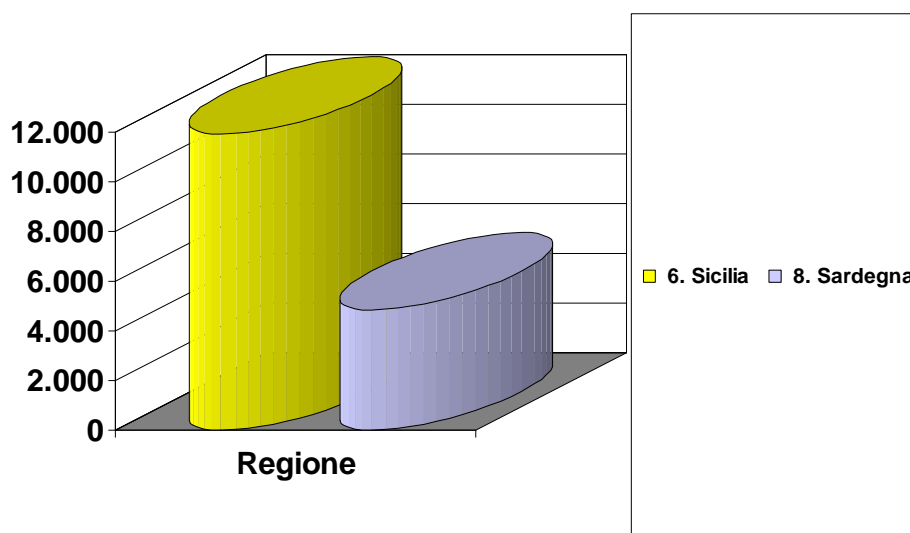


Complessivamente, in tale area del Paese il numero degli indigenti assistiti cresce tra il 2010 ed il 2012 di ben 187.771 persone. Infatti si passa dai 496.771 indigenti del 2010 a 682.562 indigenti assistiti del 2012.

Nella Fig. n. 9, è rappresentata la consistenza media degli indigenti assistiti ogni 100.000 residenti, distintamente per regione nell'Italia Insulare.

**Fig. n. 9**

Consistenza media degli indigenti assistiti ogni 100.000 residenti  
nel 2012 distintamente per regione  
Italia Insulare



Come si può vedere, la maggiore consistenze si registra in Sicilia (11.908 unità).

## 1.2. La distribuzione anagrafica della povertà alimentare

Precedenti studi avevano determinato la consistenza delle fasce di indigenti ad alto rischio, quali i bambini sotto i 5 anni di età e gli anziani oltre i 65 anni, nel 30% circa della popolazione totale degli indigenti.

In particolare, nella pubblicazione *“La povertà alimentare in Italia”* di Rovati e Campiglio, 2009, ed. Guerini e Associati, si stimava la presenza in Italia di circa 212 mila bambini indigenti di età compresa da 0 a 5 anni e di 677 mila anziani oltre i 65 anni.

Per far fronte alle specifiche esigenze alimentari di tali fasce di popolazione indigente, già a partire dal 2011 sono stati introdotti nel paniere dei prodotti destinati agli indigenti, alcuni alimenti specifici quali i biscotti solubili per l’infanzia, la pastina, la crema di riso e i preparati per risotti con verdure.

In sede di integrazione delle domande 2011, gli Enti Caritatevoli hanno complessivamente richiesto volumi importanti di tali nuovi alimenti, confermando in tal modo la significatività della presenza delle predette fasce a rischio.

In sede di valutazione del Piano Indigenti 2011, le Organizzazioni Caritative hanno sottolineato la positività della scelta compiuta dall’AGEA di introdurre alimenti specifici per i bambini tra 0 e 5 anni e gli anziani oltre i 65 anni, evidenziando, però, l’opportunità di privilegiare gli acquisti di biscotti per l’infanzia e pastina, in quanto maggiormente apprezzati dagli indigenti stessi rispetto alla crema di riso ed ai preparati per risotti con verdure.

Alla luce dell’esperienza del 2011, l’AGEA ha ritenuto da un lato di introdurre nei moduli di domanda per il 2012<sup>5</sup> i predetti alimenti per bambini ed anziani, dall’altro di inserire tra i dati obbligatori da fornire da parte degli Enti Caritatevoli, anche le consistenze della popolazione indigente assistita suddividendola nelle seguenti tre fasce di età:

- Bambini da 0 a 5 anni di età
- Persone tra 5 e 65 anni di età
- Anziani oltre i 65 anni di età.

I dati in tal modo acquisiti, sono risultati utili a migliorare la pianificazione territoriale delle distribuzioni alimentari e, almeno in parte, ad orientare le scelte inerenti il paniere di alimenti da acquistare nella seconda fase di pianificazione del piano 2012.

---

<sup>5</sup> Si fa riferimento al modulo di richiesta alimenti da parte degli Enti Caritativi allegato alla Circolare AGEA Prot. n. del

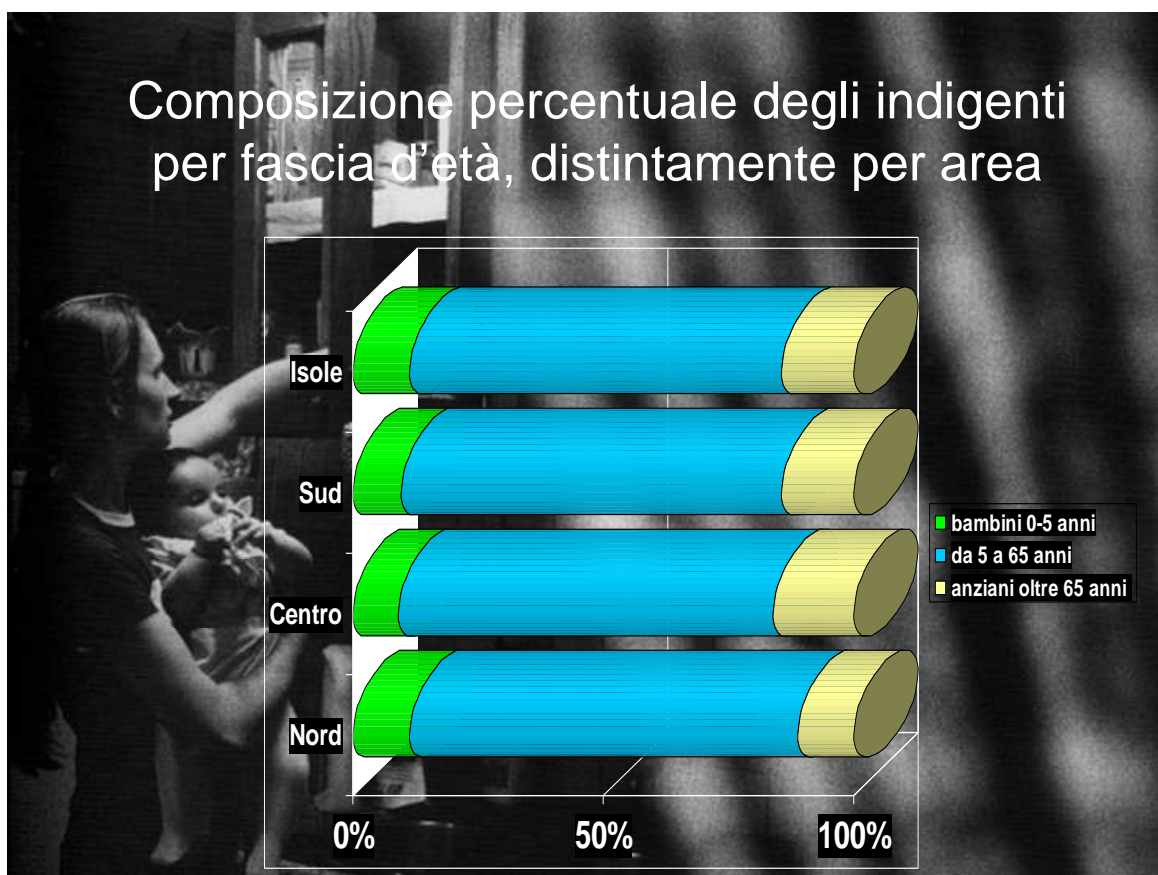
Tali dati, in ogni caso, costituiscono una miniera di informazioni utilissima ai fini di indirizzare le scelte programmatiche di qualsivoglia iniziativa di interventi socio-assistenziali si voglia intraprendere.

In Italia, su un volume complessivo di 3.686.942 indigenti alimentari assistiti dagli Enti Caritativi nell'ambito dei piani AGEA, sono complessivamente presenti ben 379.799 bambini tra 0 e 5 anni di età e 508.451 anziani oltre i 65 anni di età.

Se si confrontano quest'ultimi due valori con le stime effettuate nel 2009 da Roviati e Campiglio, si rileva una variazione in incremento per i bambini da 0 a 5 anni ed in riduzione per gli anziani oltre i 65 anni di età. Il saldo netto sembra essere leggermente negativo.

La Figura n. 6 rappresenta la composizione percentuale della popolazione indigente per fascia d'età (0-5 anni, 5-65 anni, >65 anni) e per area del Paese (Isole, Sud, Centro e Nord).

**Fig. n. 10**

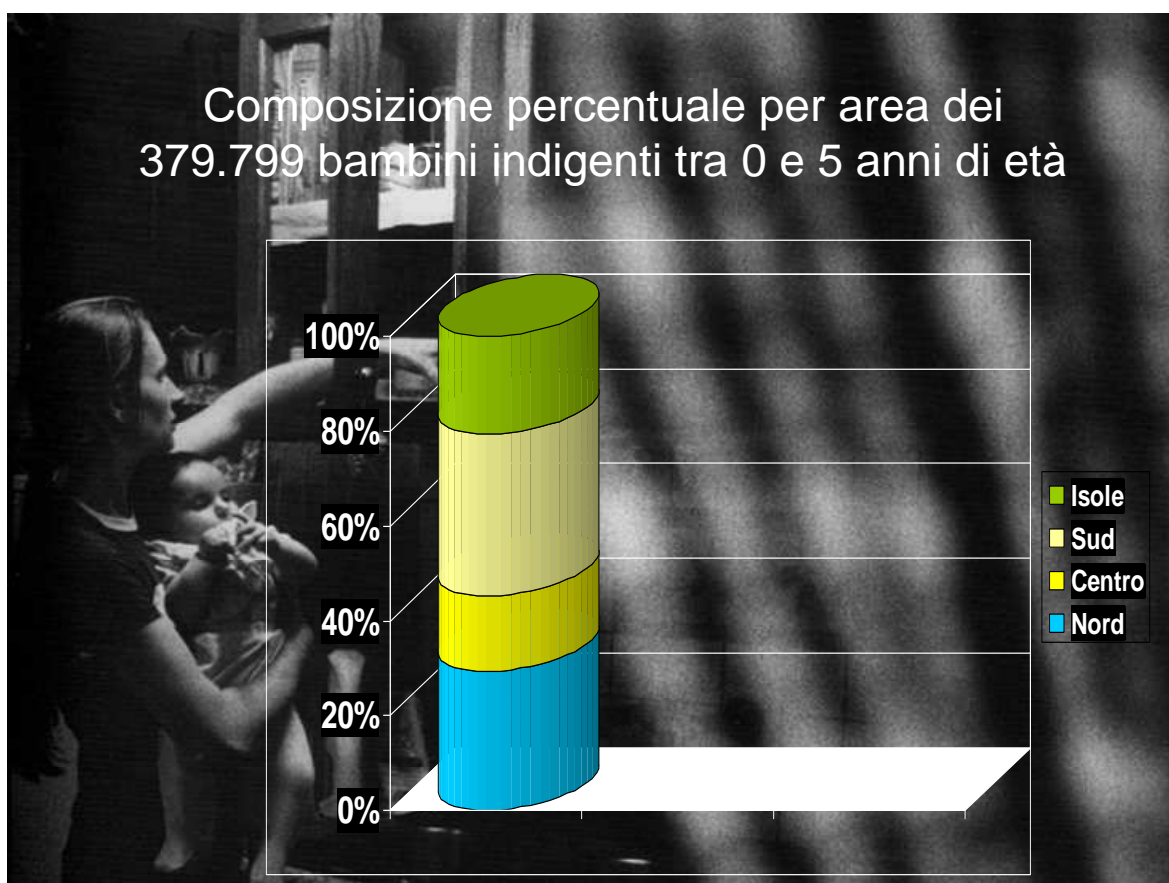


Come si evince chiaramente dalla Fig. n. 10 le fasce di popolazione a rischio sono in tutte le aree del Paese complessivamente inferiori al 30% della popolazione totale indigente<sup>6</sup>, attestandosi nell'insieme a valori compresi tra il 22,59% del Nord Italia e il 25,8% delle Isole.

Tuttavia, se si considera esclusivamente la popolazione dei bambini tra 0 e 5 anni, i dati rilevati sono sempre significativamente superiori rispetto all'ipotesi formulata in sede di Pianificazione 2011<sup>7</sup>.

Da qui la scelta di riposizionare, rispetto al 2011, la composizione degli alimenti per le fasce di popolazione a rischio orientandola maggiormente verso l'infanzia, scelta che confermava pienamente le valutazioni espresse dalle Organizzazioni Caritative circa la preferenza degli indigenti verso taluni alimenti (biscotti per l'infanzia e pasta) rispetto ad altri (ad es. preparati per risotti con verdure).

**Fig. n. 11**

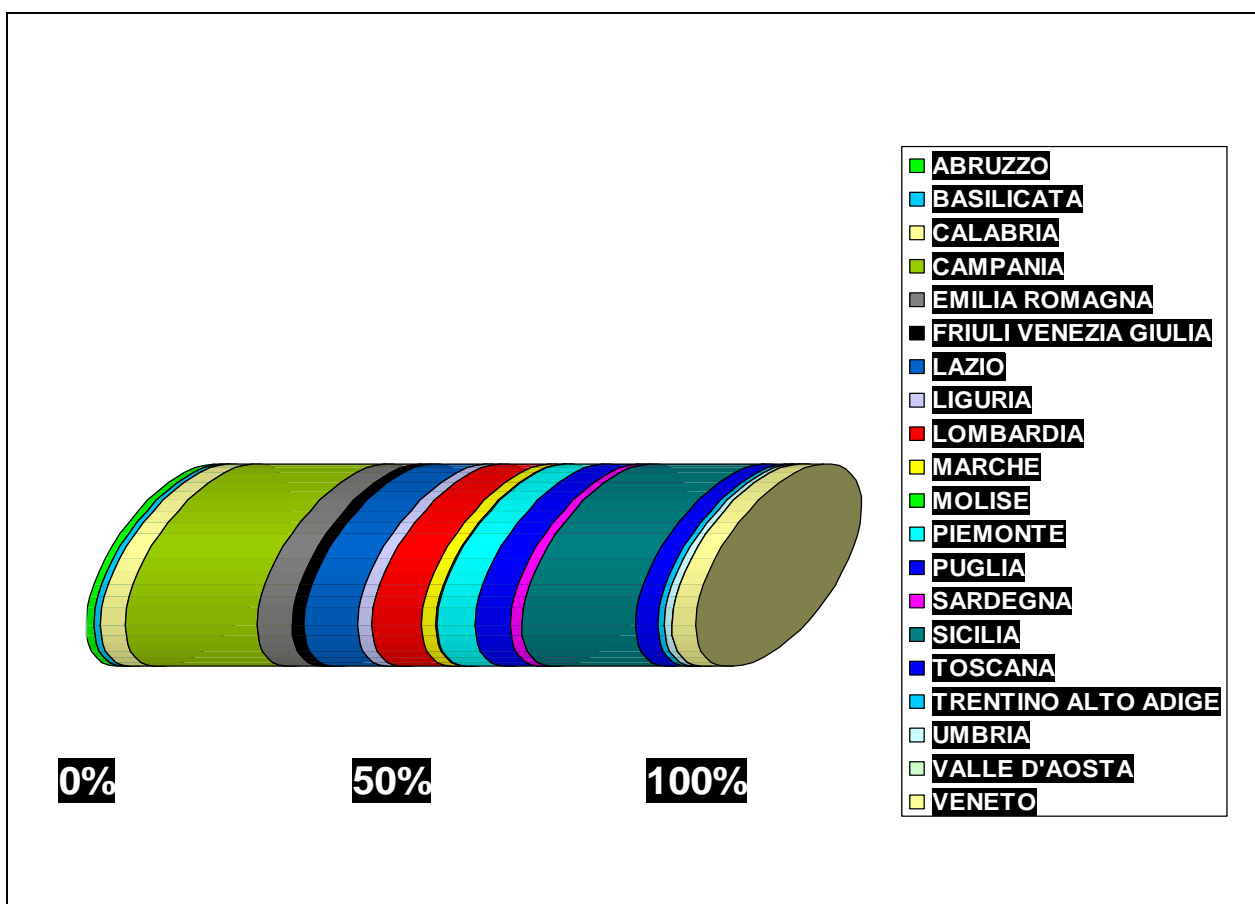


<sup>6</sup> Era questa l'ipotesi di consistenza a partire dalla quale si è lavorato in sede di redazione del Piano Indigenti 2011.

<sup>7</sup> L'ipotesi di consistenza della fascia di bambini tra 0 e 5 anni, a partire dalla quale si è lavorato in sede di redazione del Piano Indigenti 2011, era di appena il 6,8%, mentre i dati rilevati in sede di domanda 2012 si attestano tra il 9,06% del Centro Italia e l'11,44 delle Isole.

Come si evince chiaramente dalla Fig. n. 11 la popolazione totale dei bambini indigenti, espressa in valori assoluti, è concentrata in prevalenza nell'Italia Meridionale (129.335 unità pari al 34,06% del totale dei bambini da 0 a 5 anni indigenti) e nell'Italia Settentrionale (111.680 unità pari al 29,41% del totale dei bambini da 0 a 5 anni indigenti).

**Fig. n. 12**



La Fig. n. 12 illustra graficamente la composizione per regione della popolazione dei bambini indigenti di età compresa tra 0 e 5 anni.

I relativi dati espressi sia in valore assoluto che in percentuale sul totale nazionale dei bambini indigenti da 0 a 5 anni di età è riportata nella Tab. n. 1.

**Tab. n. 1**

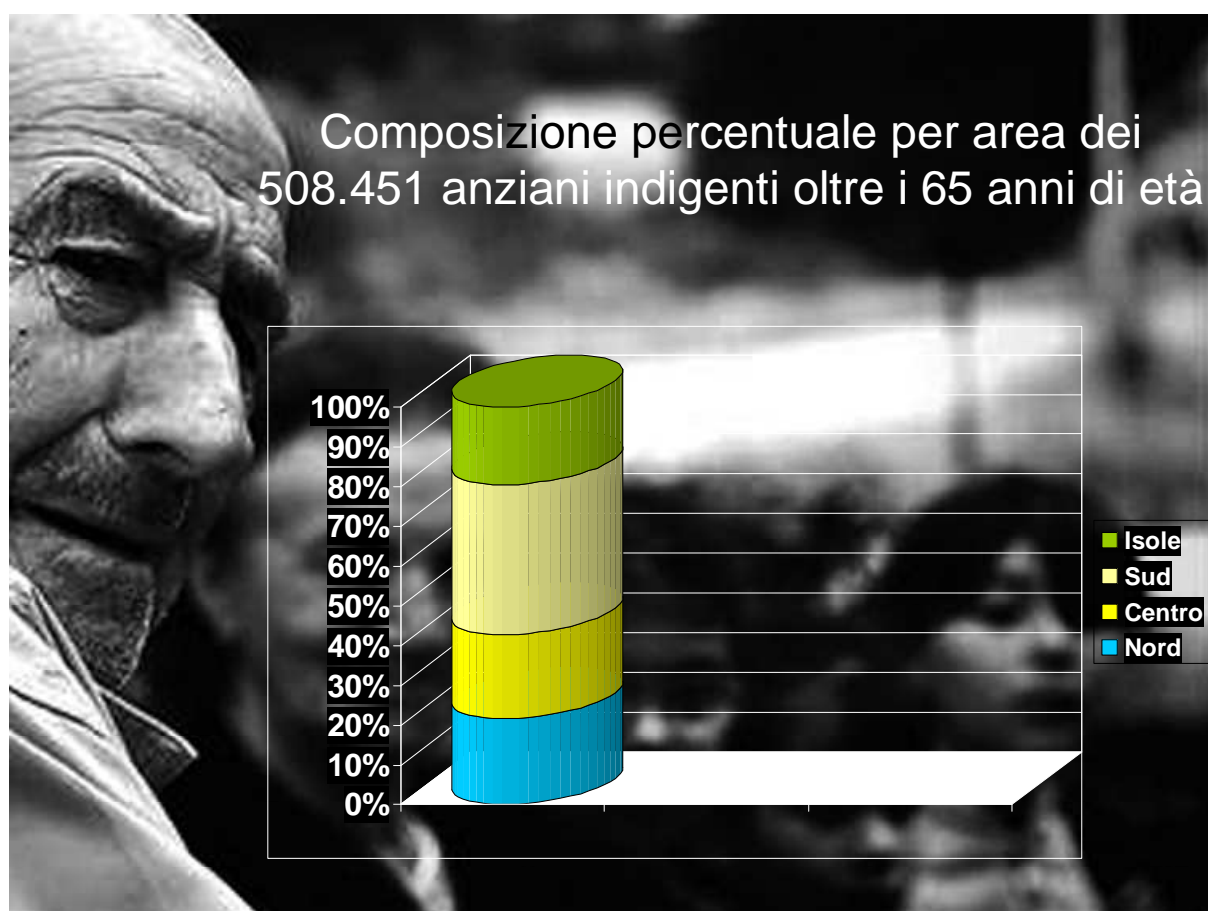
<b>Regione</b>	<b>bambini da 0 a 5 anni</b>	<b>% su totale</b>
ABRUZZO	5.373	1,41
BASILICATA	3.854	1,01
CALABRIA	15.375	4,05
CAMPANIA	82.241	21,65
EMILIA ROMAGNA	21.630	5,70
FRIULI VENEZIA GIULIA	7.533	1,98
LAZIO	33.258	8,76
LIGURIA	9.094	2,39
LOMBARDIA	30.656	8,07
MARCHE	9.181	2,42
MOLISE	732	0,19
PIEMONTE	23.644	6,23
PUGLIA	21.780	5,73
SARDEGNA	6.866	1,81
SICILIA	71.239	18,76
TOSCANA	13.779	3,63
TRENTINO ALTO ADIGE	4.159	1,10
UMBRIA	4.441	1,17
VALLE D'AOSTA	80	0,02
VENETO	14.884	3,92
	<b>379.799</b>	<b>100</b>

<b>Italia settentrionale</b>	111.680	29,41
<b>Italia Centrale</b>	60.659	15,97
<b>Italia meridionale</b>	129.355	34,06
<b>Italia insulare</b>	78.105	20,56
	<b>379.799</b>	<b>100,00</b>

Come si può rilevare da tale tabelle circa il 40% dei bambini indigenti è concentrato in due sole regioni (Campania e Sicilia). Tale percentuale sale a circa il 60% con l'aggiunta di Lazio e Lombardia.

La Fig. n. 13 illustra graficamente la composizione percentuale per area geografica (Isole, Sud, Centro e Nord) della popolazione degli indigenti anziani oltre i 65 anni di età.

**Fig. n. 13**



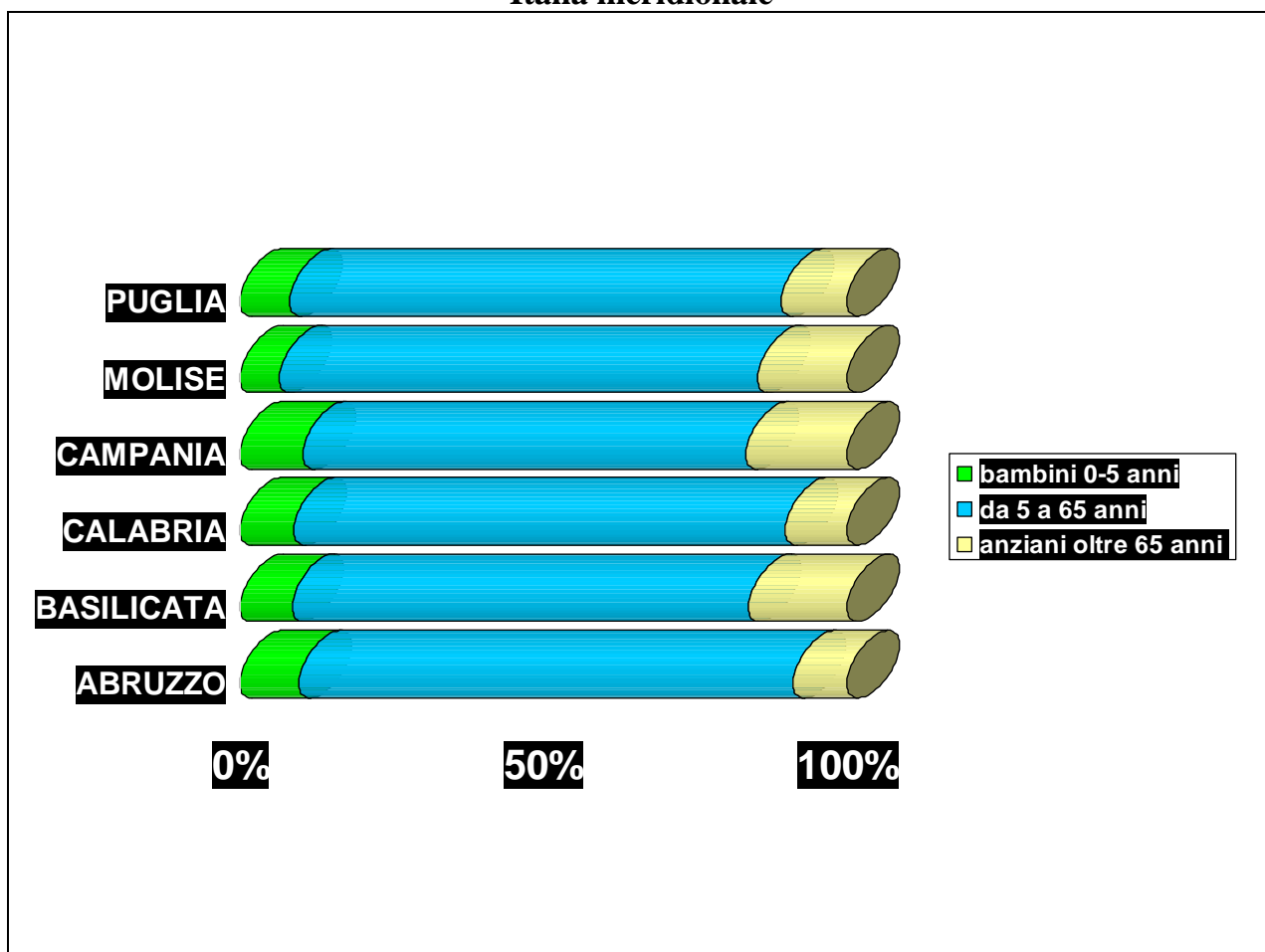
Come si evince chiaramente dalla Fig. n. 13 la popolazione totale degli indigenti anziani, espressa in valori assoluti, è concentrata in prevalenza nell'Italia Meridionale (192.359 unità pari al 37,83% del totale degli indigenti over 65 anni), mentre nelle altre aree i valori sono poco differenti (nell'Italia Settentrionale 109.696 unità pari al 21,57 % del totale; nell'Italia Centrale 107.923 unità pari al 21,57 % del totale; nelle Isole 98.473 unità pari al 19,37 % del totale ).

Se si passa ad analizzare la composizione percentuale della popolazione degli indigenti per fascia di età delle singole regioni, si possono ottenere ulteriori informazioni assai utili in sede di pianificazione territoriale.



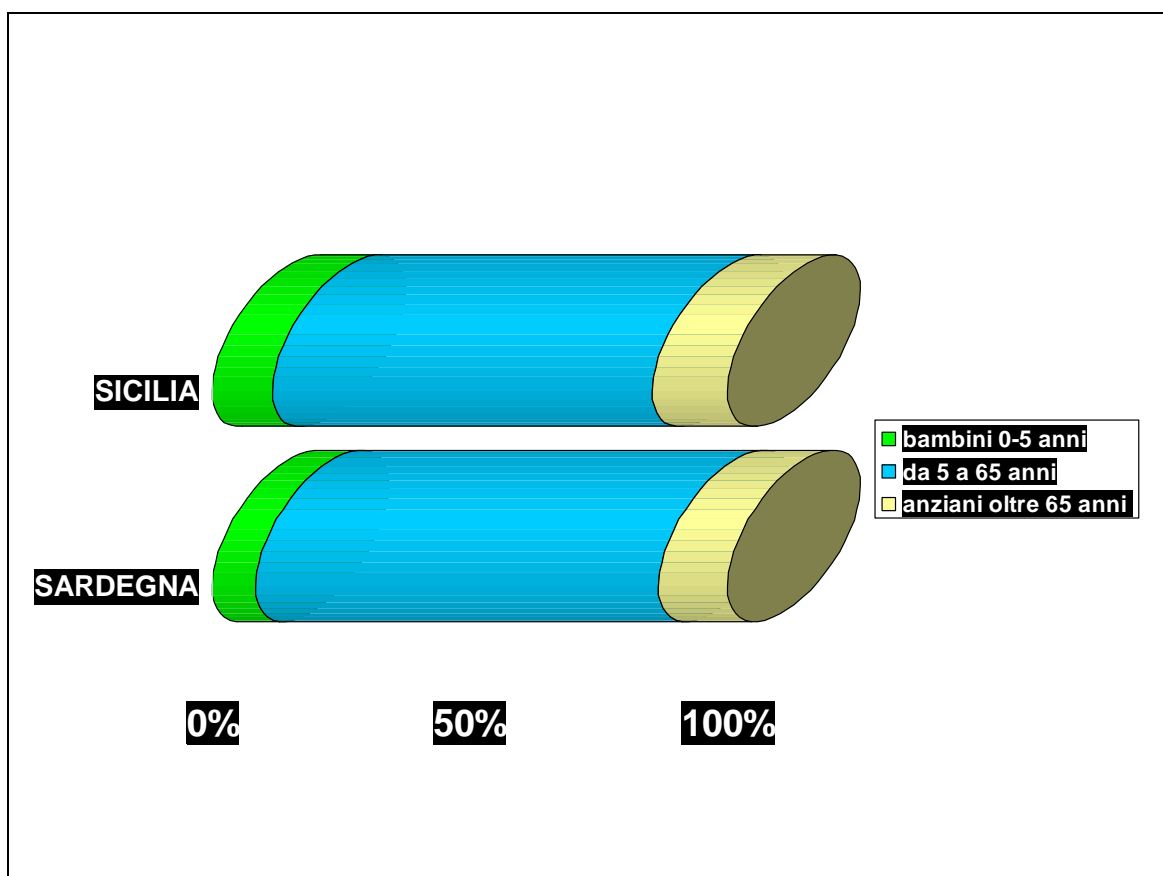
Le successive Figure n. 14, 15, 16 e 17, tutte corredate da tabelle riportanti i dati espressi sia in valore assoluto che in percentuale, danno conto della composizione per fascia di età nelle singole regioni di ciascuna delle 4 aree del Paese. I valori in percentuale sono calcolati con riferimento alla popolazione complessiva degli indigenti assistiti presenti nell'area.

**Fig. n. 14 - Composizione percentuale per fascia d'età degli indigenti, distintamente per regione  
Italia meridionale**



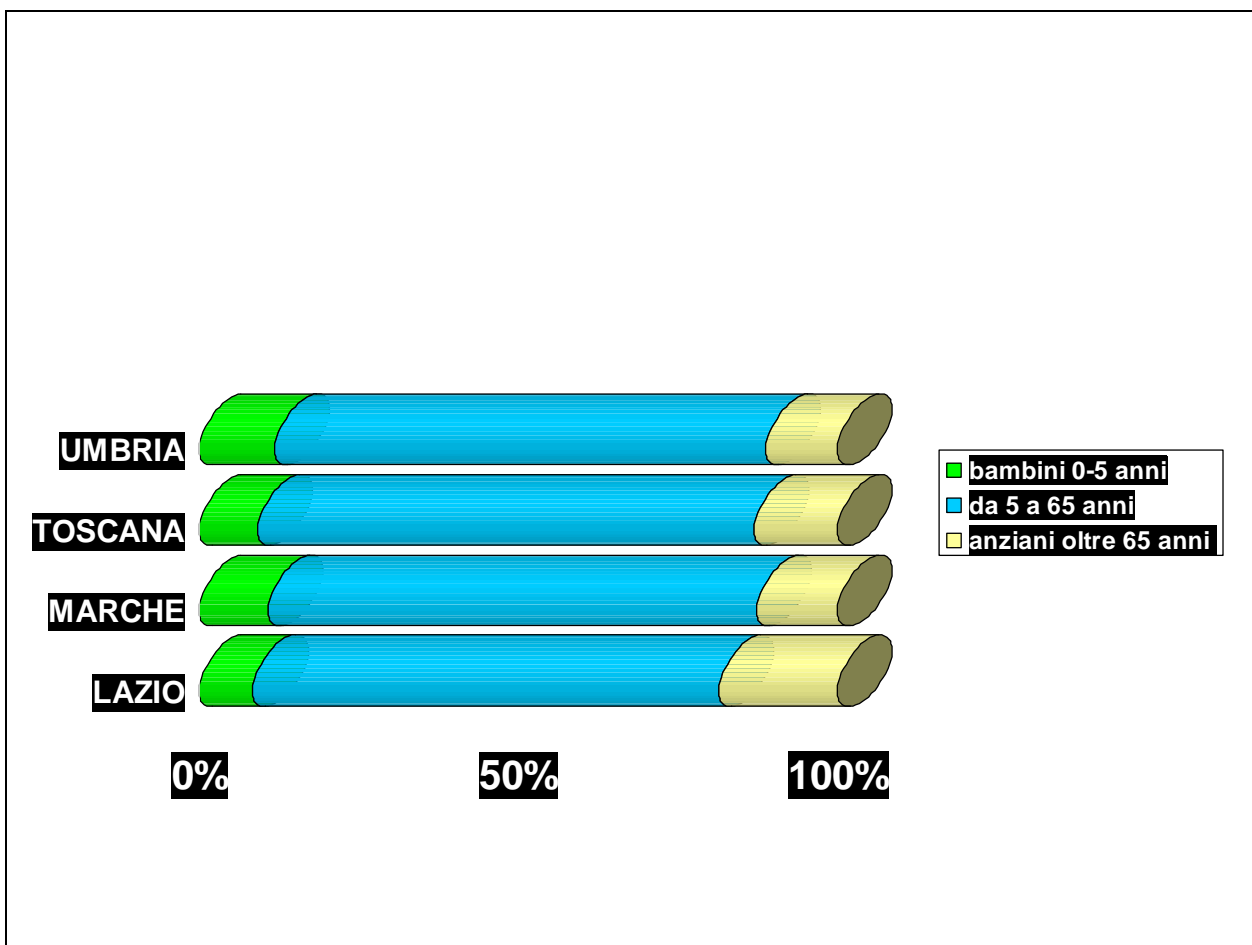
Regione	da 0 a 5 anni	da 5 a 65 anni	oltre 65 anni
ABRUZZO	9,73	81,30	8,97
BASILICATA	8,56	75,20	16,24
CALABRIA	8,81	81,05	10,14
CAMPANIA	10,33	73,09	16,58
MOLISE	6,49	78,75	14,76
PUGLIA	8,21	80,94	10,85

**Fig. n. 15 - Composizione percentuale per fascia d'età degli indigenti, distintamente per regione Italia insulare**



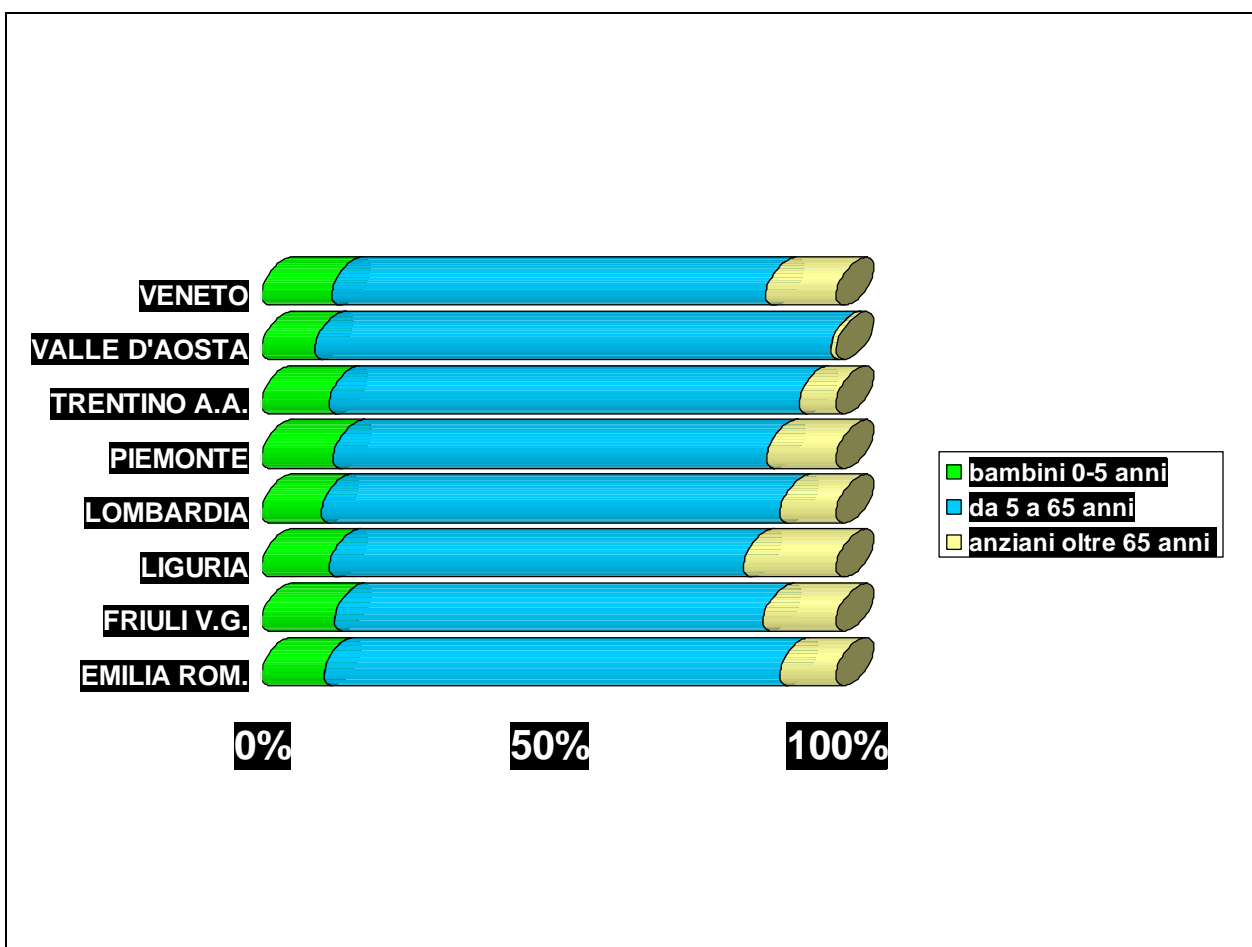
Regione	da 0 a 5 anni	da 5 a 65 anni	oltre 65 anni
SARDEGNA	8,47	78,07	13,46
SICILIA	11,84	73,60	14,56

**Fig. n. 16 - Composizione percentuale per fascia d'età degli indigenti, distintamente per regione  
Italia centrale**



Regione	da 0 a 5 anni	da 5 a 65 anni	oltre 65 anni
LAZIO	8,42	73,04	18,54
MARCHE	10,81	76,63	12,56
TOSCANA	9,09	77,87	13,05
UMBRIA	11,84	76,98	11,18

**Fig. n. 17 - Composizione percentuale per fascia d'età degli indigenti, distintamente per regione Italia settentrionale**



Regione	da 0 a 5 anni	da 5 a 65 anni	oltre 65 anni
EMILIA ROMAGNA	10,79	79,39	9,82
FRIULI VENEZIA GIULIA	12,61	74,70	12,69
LIGURIA	11,89	71,97	16,14
LOMBARDIA	10,36	79,90	9,74
PIEMONTE	12,53	75,39	12,08
TRENTINO ALTO ADIGE	11,88	81,68	6,44
VALLE D'AOSTA	9,27	89,69	1,04
VENETO	12,13	74,66	13,21

L'incremento del numero degli indigenti "assistiti" è in parte da ricondursi ad un effettivo incremento nel numero degli indigenti totali ed in parte alla maggiore penetrazione del "*servizio di assistenza*" delle Organizzazioni Caritative nel tessuto sociale.

Al fine di poter stimare l'effettiva entità della componente riconducibile alla maggiore penetrazione del "*servizio di assistenza*" delle Organizzazioni Caritative nel tessuto sociale, appare utile analizzare l'evoluzione tra il 2010 ed il 2012 della struttura logistica delle Organizzazioni Caritative che assicurano la distribuzione degli alimenti.

Si premette che tale logistica si presenta da tempo piuttosto strutturata e capillarmente diffusa sul territorio.

### **1.3. La risposta organizzativa**

#### **1.3.1. La struttura delle organizzazioni caritative**

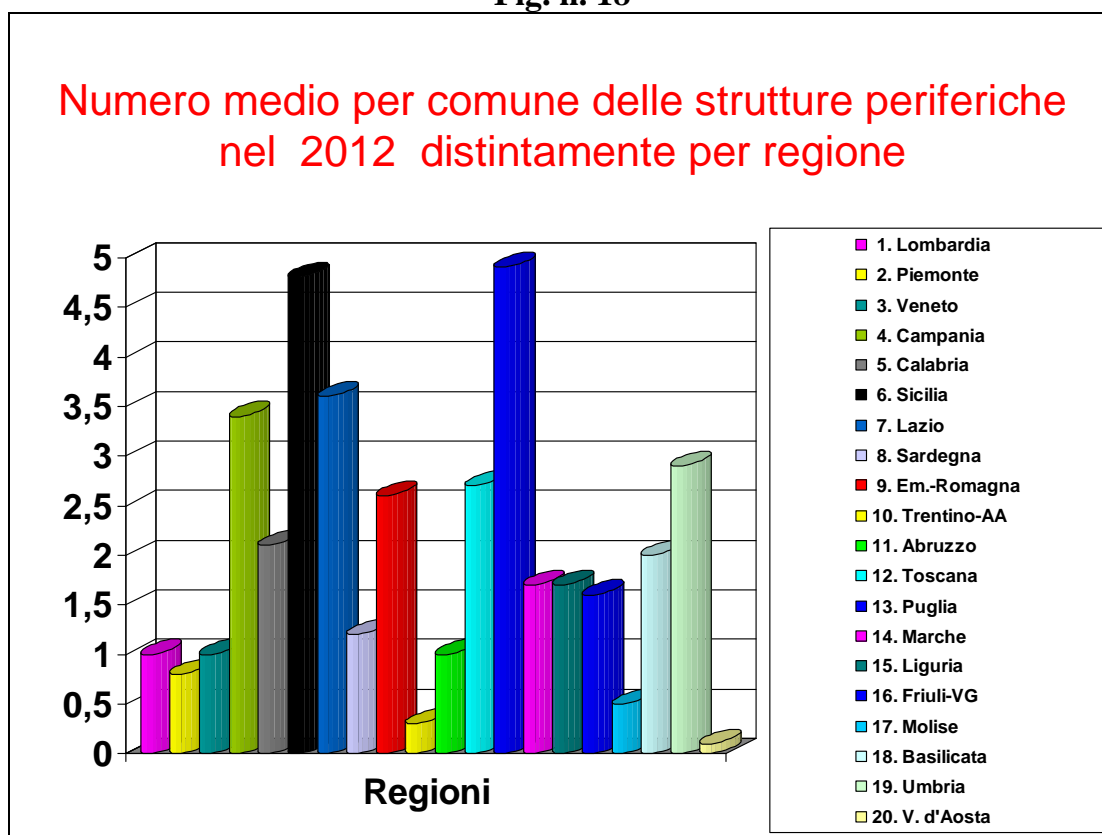
Complessivamente nel 2012 le 7 Organizzazioni Caritative ufficialmente riconosciute dall'AGEA<sup>8</sup> risultano articolate in ben 253 Enti Caritativi Capofila, dotati di strutture frigorifere e distribuiti a livello regionale e provinciale, nonché di 14.750 Strutture periferiche (mense e centri di distribuzione) capillarmente diffusi a livello comunale o intercomunale sull'intero territorio nazionale.

Per avere una idea della capillarità della presenza delle Strutture periferiche appare di una qualche utilità stimare il numero medio di tali strutture per comune. Effettuando una stima grossolana si può calcolare che mediamente in Italia operano 1,8 Strutture periferiche per comune.

Il dato, ovviamente, non è omogeneo tra le varie regioni oscillando tra un minimo di 0,1 strutture per comune in Valle d'Aosta ed un massimo di 4,8 strutture per comune in Sicilia e di 4,9 in Puglia.

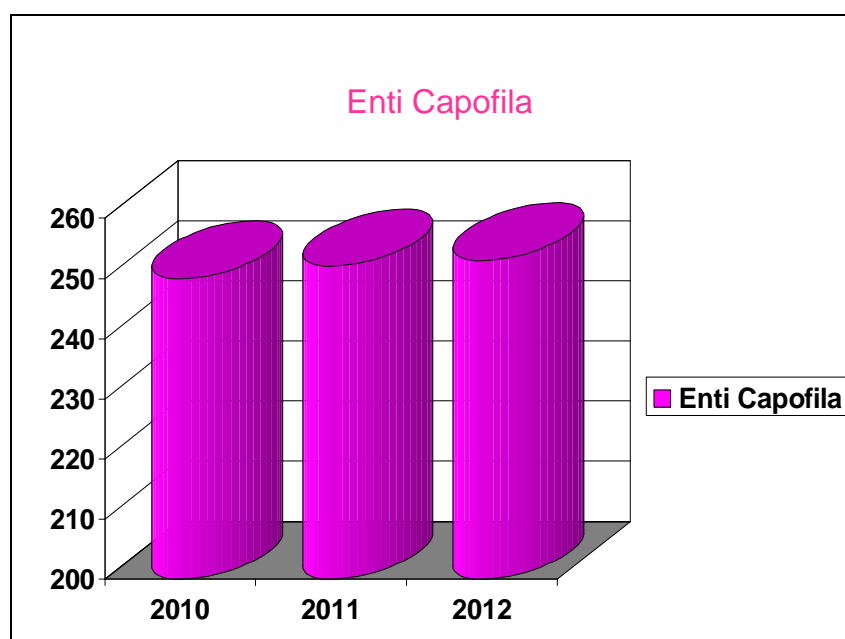
La Fig. n. 18 rappresenta la predetta variabilità tra le regioni d'Italia.

**Fig. n. 18**



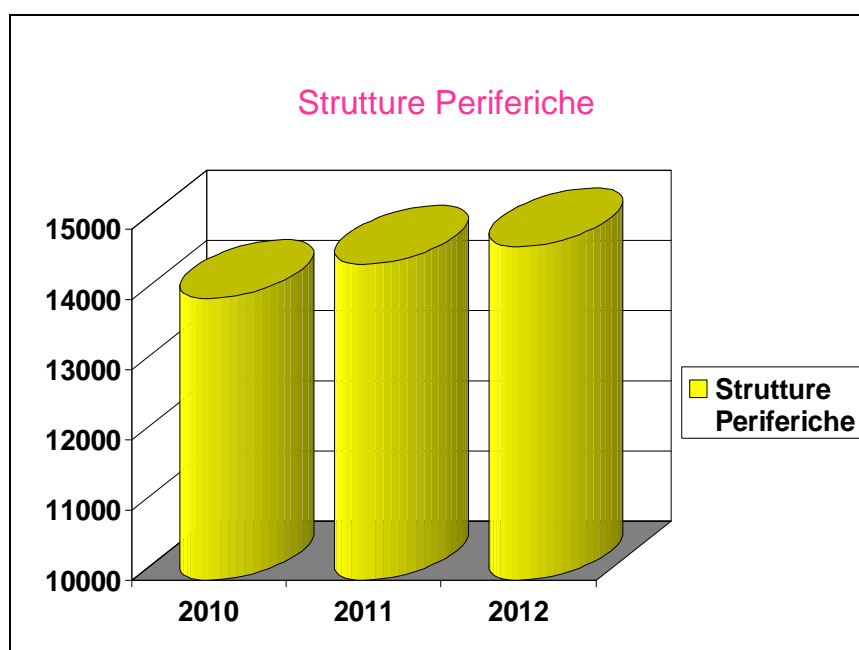
Tornando all'analisi delle variazioni della struttura logistica tra il 2010 ed il 2012, si segnala che, come si evince dalla Fig. n. 19, la consistenza degli Enti Caritativi Capofila si è incrementata di 3 unità passando da 250 a 253 Enti.

**Fig. n. 19**



Inoltre, come si rileva dalla Fig. n. 20, anche per le Strutture periferiche si registra un significativo incremento tra il 2010 ed il 2012 passando queste da 14.019 a 14.747 con un incremento percentuale del 5,2 %.

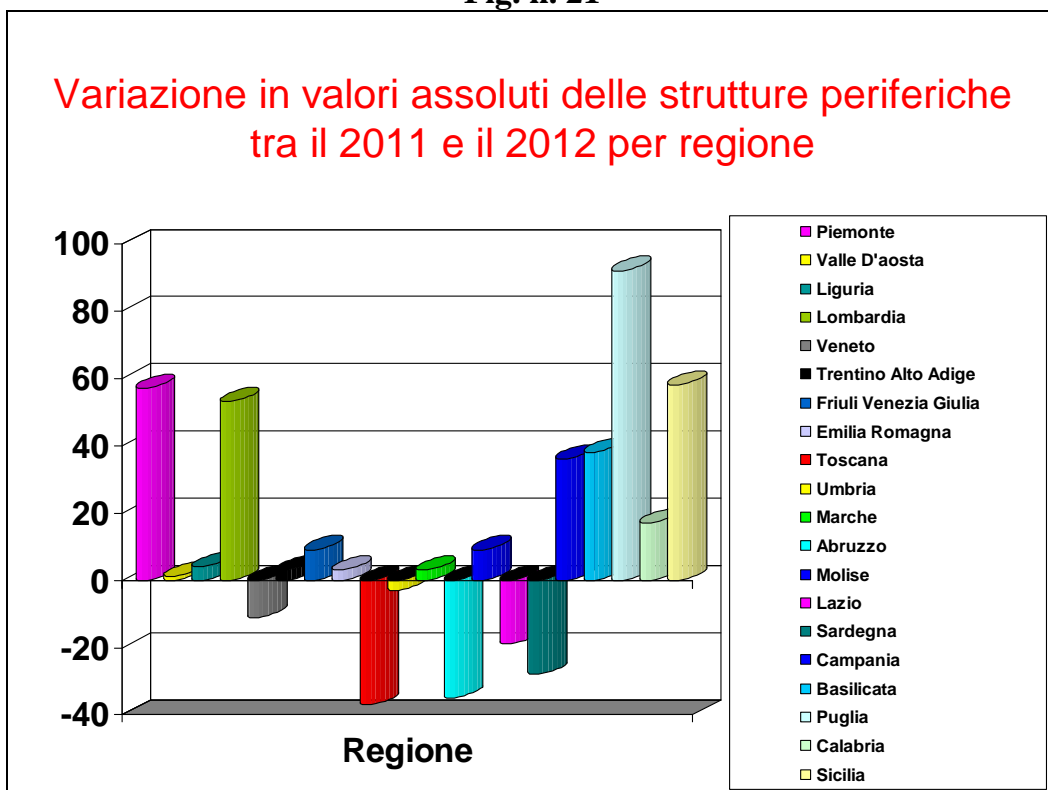
**Fig. n. 20**



Tuttavia, tale incremento non è omogeneo nelle diverse regioni. Infatti, come si può desumere dalle Fig. 21, 22 e 23 si oscilla tra sensibili riduzioni registrate in alcune regioni ed incrementi di notevole entità misurabili per altre.

In particolare nella Fig. 21, si evidenziano le variazioni in termini di valore assoluto nel numero delle Strutture periferiche delle singole regioni tra il 2011 ed il 2012. Come si può vedere, si oscilla tra decrementi anche significativi (Toscana - 37 unità ; Abruzzo -35; Sardegna -28; Lazio -19 e Veneto -10) e incrementi importanti ( Puglia + 92; Sicilia +58; Piemonte + 57 e Lombardia + 53).

**Fig. n. 21**

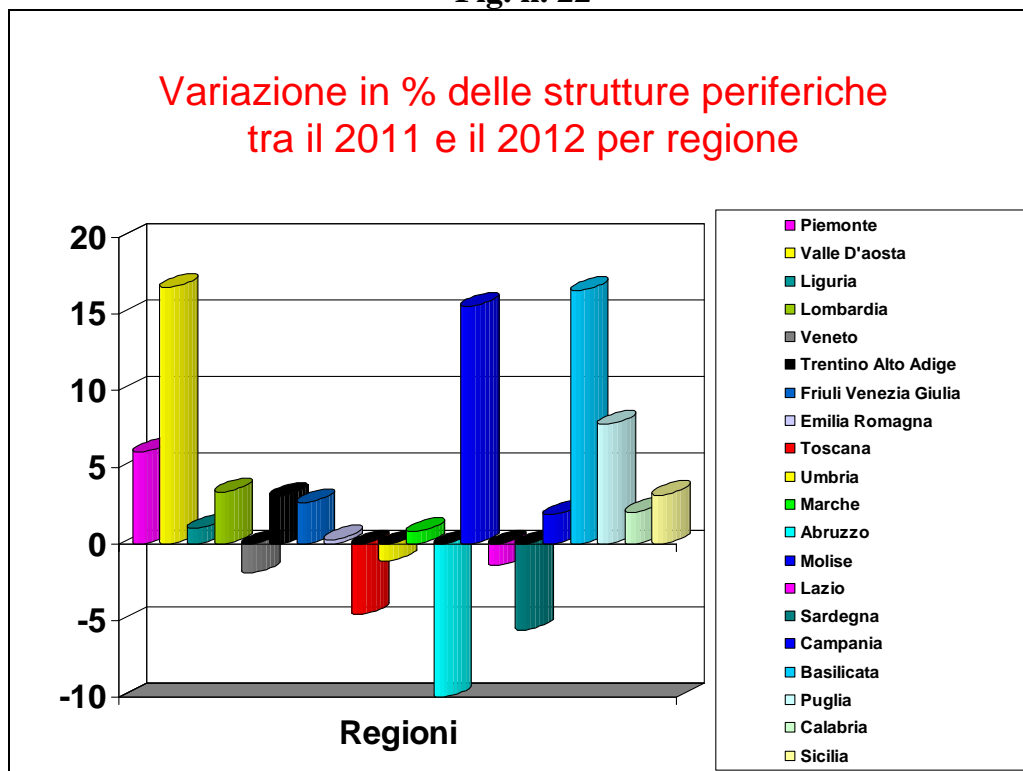




Nella Fig. 22, sono rappresentate le variazioni in termini % nel numero delle Strutture periferiche delle singole regioni tra il 2011 ed il 2012. Anche in tale rappresentazione, si registra una analoga fluttuazione tra decrementi anche significativi (Abruzzo - 10 %, Sardegna - 5,6% e Toscana -4,6 %) e incrementi importanti.

In questo caso, però, i maggiori incrementi in termini percentuali sono registrati dalla Valle d'Aosta (+ 16,7 %) seguito dalla Basilicata (+ 16,5%), dal Molise (+ 15,0%), e dalla Puglia (+ 7,8 %).

Fig. n. 22



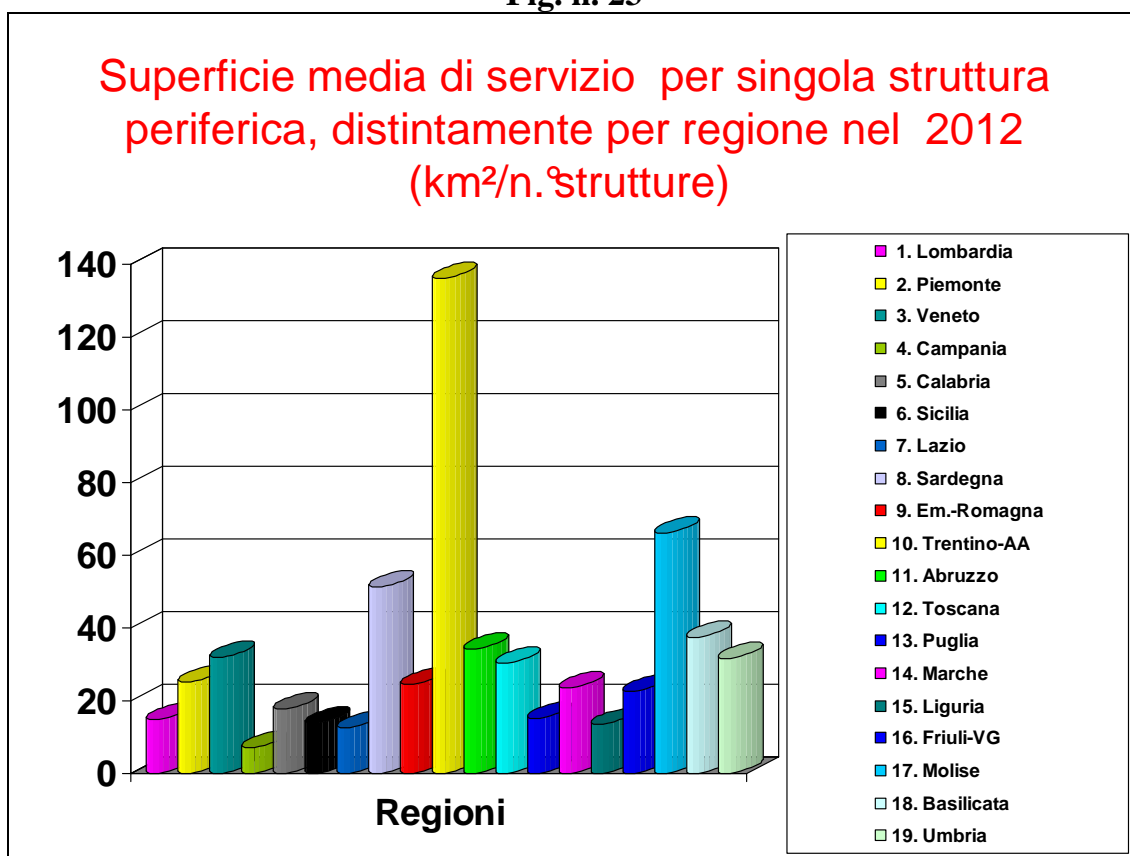
Sebbene quest'ultima figura, rispetto alla precedente, sia maggiormente indicativa dell'effettività dello sforzo organizzativo compiuto, non sembra ancora rappresentare adeguatamente la realtà, in quanto considera alla stessa stregua incrementi percentuali ottenute a partire da consistenze assai differenti.

In base a quanto precede, si può concludere che sicuramente il grado di penetrazione nel tessuto sociale delle Organizzazioni Caritative tra il 2011 ed il 2012 è complessivamente cresciuto a livello nazionale, confermando in tal modo il trend registrato nell'anno precedente. In particolare sono stati registrati incrementi importanti in Puglia, Piemonte, Sicilia e Lombardia, mentre sembrerebbe diminuire in modo rilevante in Toscana, Abruzzo e Sardegna.

Tuttavia, l'analisi non tiene nella dovuta considerazione alcuni fattori derivanti dalla stessa gestione della misura, quali le esclusioni provvisorie disposte dall'Agea a seguito di controlli con esito negativo, e, soprattutto, non considera i processi di tipo aggregativo finalizzati a rinforzare e razionalizzare le strutture ferma restando una adeguata presenza capillare sul territorio.

In questo senso, la numerosità del numero delle Strutture periferiche per comune registrata in Toscana rispetto alla media nazionale<sup>9</sup>, già evidenziata nella precedente Fig. n. 18, insieme all'analisi della *densità per km<sup>2</sup>* delle strutture anzidette (Fig. n. 23), comunque compatibile con la densità abitativa del territorio, consente di escludere reali riduzioni nella capacità di penetrazione da parte delle Organizzazioni Caritative pressoché in tutta Italia.

**Fig. n. 23**



<sup>9</sup> Come già visto, a fronte di un dato medio nazionale di 1,8 Strutture periferiche per comune, si hanno ben 4,8 strutture periferiche per comune in Sicilia, 4,9 in Puglia, 3,6 nel Lazio e 3,4 in Campania. Anche l'Umbria (2,9), la Toscana (2,7), l'Emilia Romagna (2,6), la Calabria (2,1) e la Basilicata (2,0) conservano nel 2012 valori superiori alla media nazionale.

Per quanto concerne la portata quantitativa delle attività di assistenza agli indigenti assicurate dalle Organizzazioni Caritative è bene precisare che per il 2012 è stato calcolato un numero complessivo di interventi alimentari pari a 125.831.921 unità.

Per intervento alimentare si intende la distribuzione di un pasto tramite mensa per indigenti oppure la distribuzione di un pacco di alimenti<sup>10</sup>.

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 dall'AGEA (AGECONTROL S.p.A.).

In sede di presentazione delle domande, infatti, ciascun Ente Caritativo Capofila comunica per ognuna delle Strutture periferiche ad esso afferenti, i seguenti dati:

- *numero degli indigenti assistiti,*
- *numero dei giorni di apertura del servizio*
- *numero medio di presenze e/o interventi<sup>11</sup> nei giorni di apertura .*

Il numero degli interventi alimentari viene calcolato moltiplicando il *numero dei giorni di apertura* per il *numero medio di presenze e/o interventi nei giorni di apertura*.

---

<sup>10</sup> Tali pacchi non sono assimilabili ad 1 pasto in quanto il pacco può contenere alimenti per più giorni.

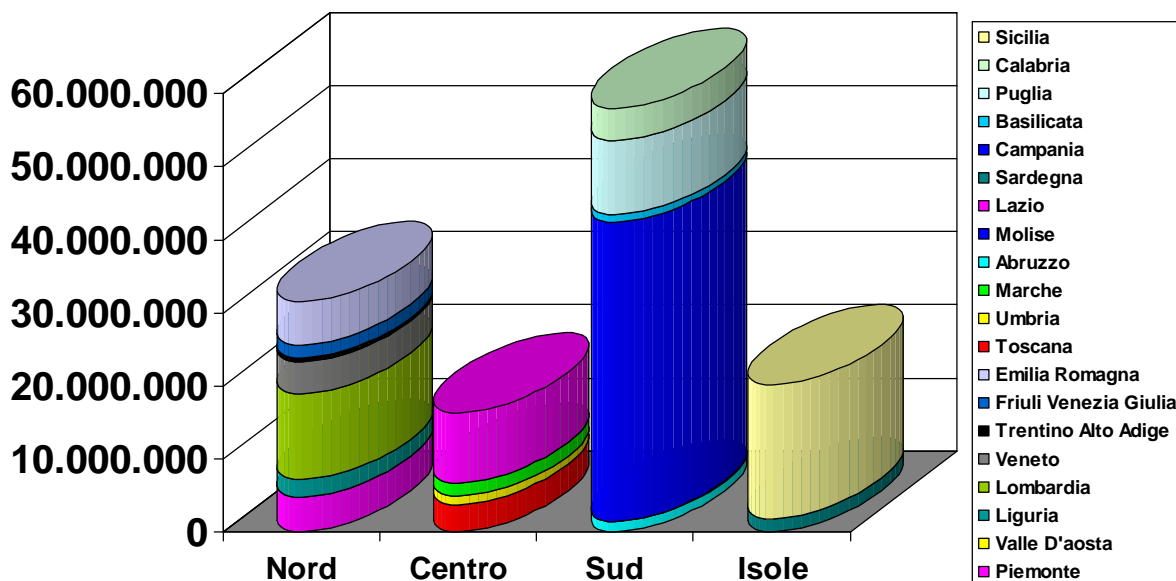
<sup>11</sup> Se trattasi di mensa, si inserisce il numero di presenze, se trattasi di distribuzione dei pacchi di alimenti, si inserisce il numero dei pacchi.

Nella Fig. n. 24 sono raffigurate le consistenze per regione e per area (Nord, Centro, Sud e Isole) degli interventi alimentari del 2012.

Come si può rilevare, le maggiori numerosità restano confermate in Campania, Sicilia, Lombardia, Puglia e Lazio.

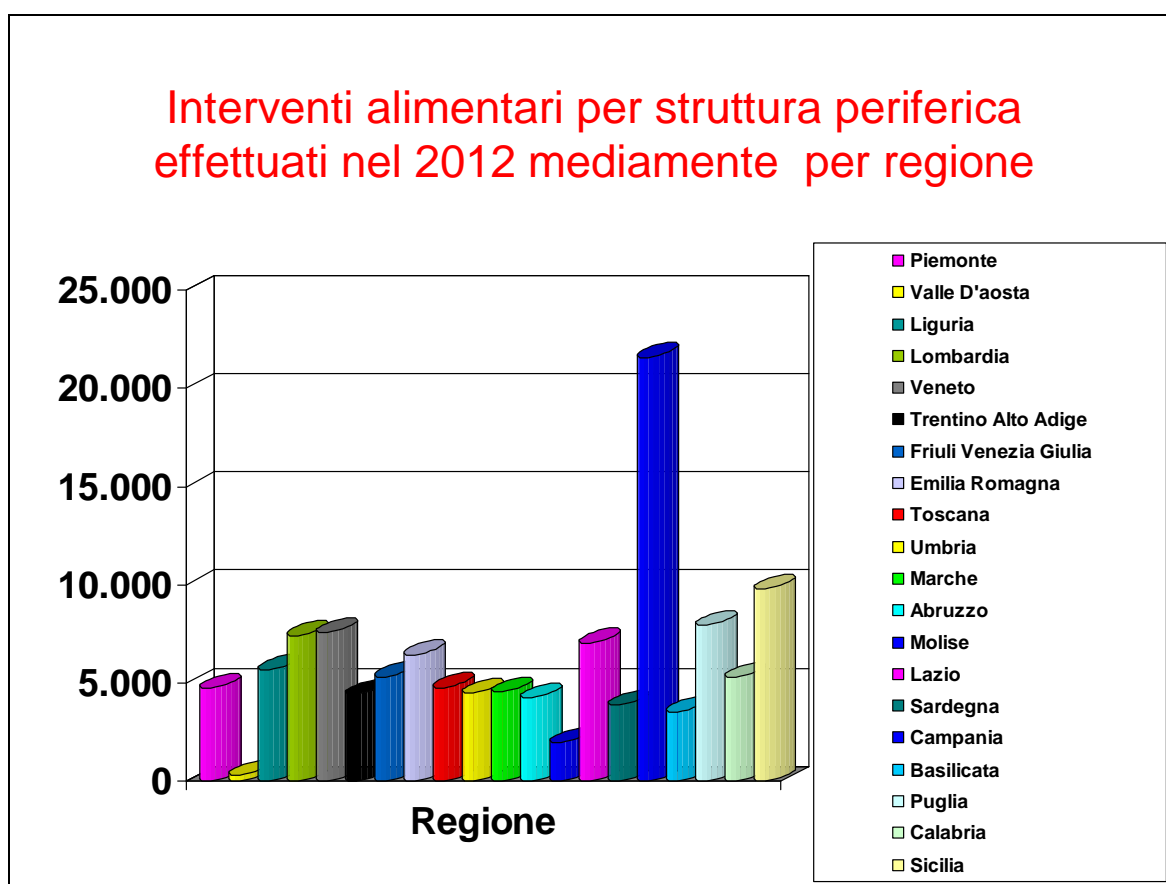
Fig. n. 24

## Interventi alimentari nel 2012



Nella successiva Fig. n. 25 è rappresentato, distintamente per regione, il numero medio degli interventi alimentari effettuati per singola struttura periferica nel 2012.

**Fig. n. 25**

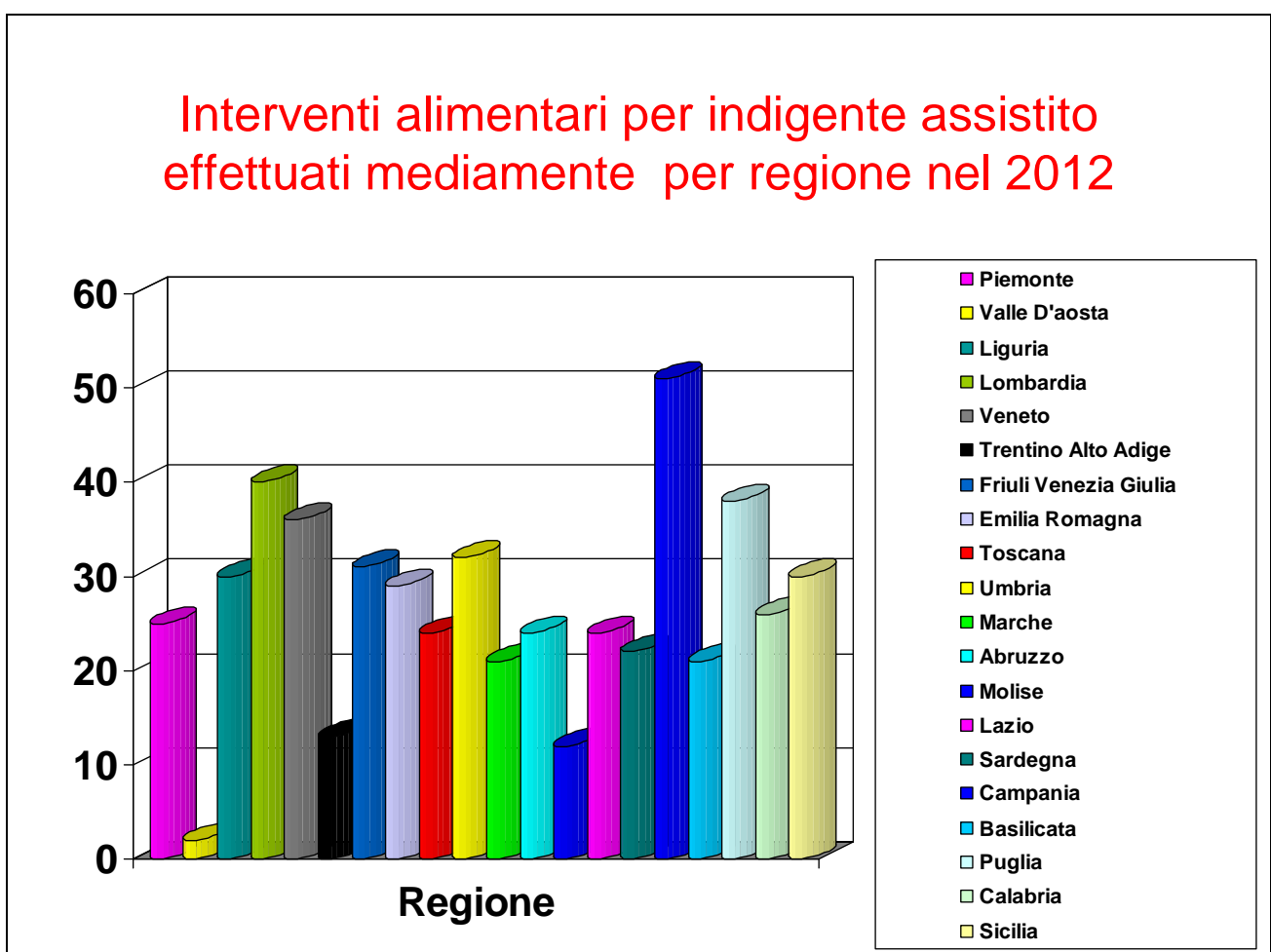


Anche in questo caso, si passa da un massimo di 21.587 interventi per struttura registrato in Campania ad un minimo di 304 registrato in Valle d'Aosta. La media a livello nazionale è di 8.533 interventi per struttura periferica. Tale dato, in effetti, non deve indurci a ritenere meno efficace l'intervento delle Organizzazioni Caritative in talune regioni. Infatti, il dato, essendo connesso alla domanda di adesione al programma AGEA, tende a sottostimare le somministrazioni di alimenti diversi da quelli forniti da AGEA.

Infatti, in molte regioni si registra una diffusa presenza di alimenti raccolti con varie modalità dalle Organizzazioni Caritative. In tali contesti, le forniture dell'AGEA consentono alle Organizzazioni Caritative di assicurare alle proprie Strutture periferiche una base certa di alimenti disponibile nel tempo, alla quale viene affiancata la componente reperita con altre modalità (donazioni, sevizi di recupero alimenti o non commercializzabili).

Quanto sopra appare pienamente confermato dalla Fig. n. 26 nella quale è rappresentato, distintamente per regione, il numero medio degli interventi alimentari effettuati per singolo indigente assistito. Come si desume dalla Figura, anche in questo caso si passa da un massimo di 51 interventi alimentari per indigente della regione Campania ad un minimo di 2 della Valle d'Aosta. A livello nazionale nel 2012 si registrano mediamente 34 interventi alimentari per indigente assistito.

**Fig. n. 26**



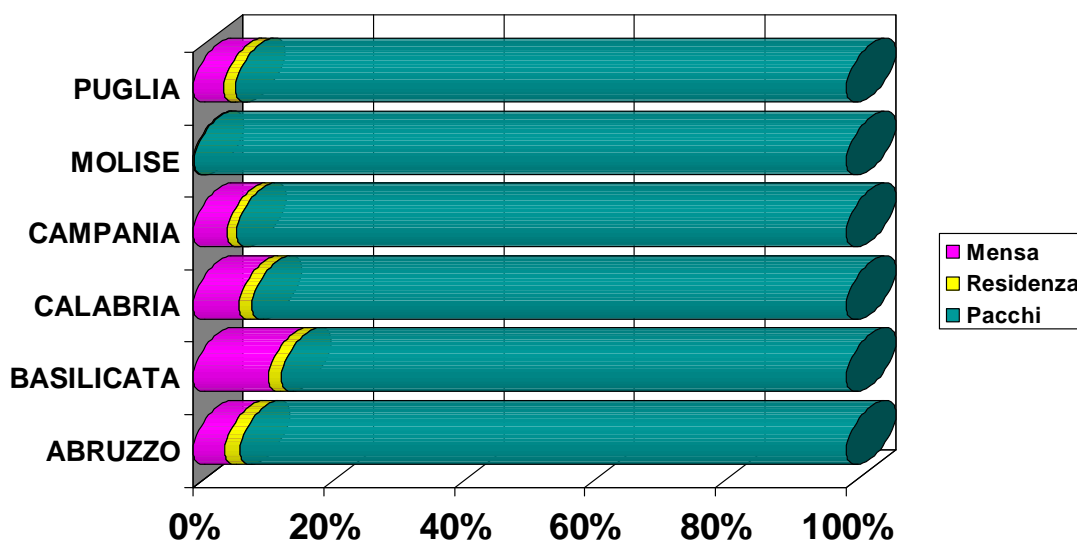
Passando ora ad analizzare le tipologie d'intervento alimentare, si deve rilevare la estrema importanza della distribuzione di alimenti AGEA tramite i pacchi alimentari. In effetti, la distribuzione di pacchi di alimenti, risponde adeguatamente alle aspettative dei "nuovi poveri" (pensionati, disoccupati 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 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.

In termini generali si deve rilevare che la quota di assistenza assicurata tramite pacchi alimentari rappresenta in tutte le aree del Paese oltre il 90% del totale ( Italia meridionale 92,82; Italia Insulare 96,22%; Italia Centrale 84,56%; Italia Settentrionale 87,82), mentre la restante quota è pressoché tutta erogata in forma di servizio di mensa (quella erogata in forma residenziale non supera mai il 3% del totale).

Le Fig. 27, 28 e 29, tutte corredate da tabelle riportanti i relativi dati, illustrano per singola regione le tipologie d'intervento alimentare realizzate nel 2012.

**Fig. n. 27**

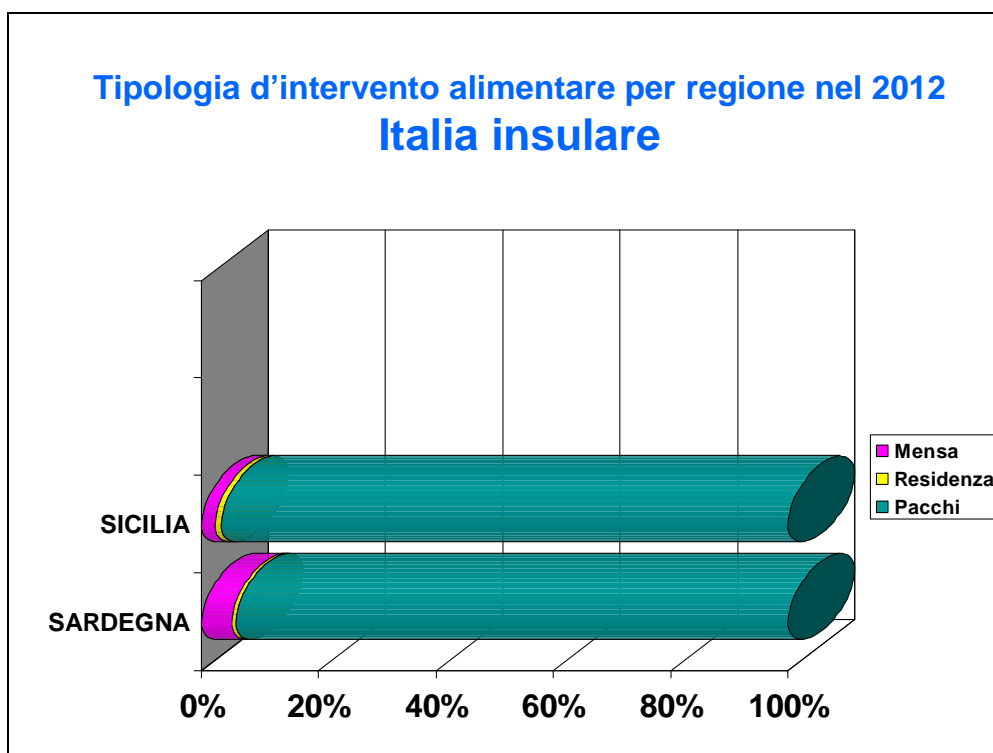
### Tipologia d'intervento alimentare per regione nel 2012 Italia meridionale



Regione	Assistiti	Mensa	Residenza	Pacchi
ABRUZZO	55.220	4,94%	2,25%	92,81%
BASILICATA	45.040	11,63%	1,91%	86,47%
CALABRIA	174.890	7,12%	1,87%	91,01%
CAMPANIA	795.966	5,17%	1,57%	93,27%
MOLISE	11.281	0,00%	0,17%	99,83%
PUGLIA	265.309	4,65%	1,90%	93,45%
<b>Italia meridionale</b>	<b>1.347.706</b>	<b>5,48%</b>	<b>1,70%</b>	<b>92,82%</b>

Come si rileva dalla Fig. n. 27, nelle regioni meridionali il ricorso ai pacchi alimentari è massiccio e solo in una regione, la Basilicata, si registra una presenza di servizio mensa superiore al 10%. Stesse considerazioni valgono per le regioni dell'Italia Insulare (vedi Fig. n. 28).

Fig. n. 28

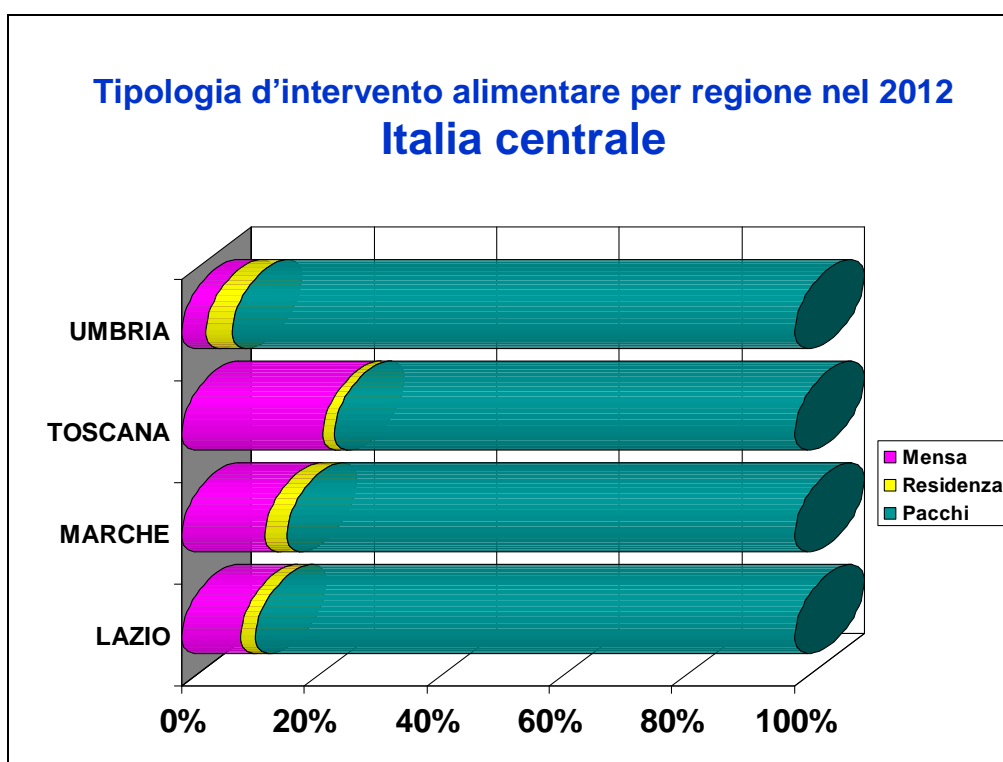


Regione	Assistiti	Mensa	Residenza	Pacchi
SARDEGNA	81.100	5,20%	0,73%	94,08%
SICILIA	601.462	2,34%	1,15%	96,51%
<b>Italia insulare</b>	682.562	2,68%	1,10%	96,22%



Come si evince dalla Fig. 29, nell'Italia Centrale si deve registrare la presenza di un significativo servizio di mensa in Toscana (ben il 23,11%) e nelle Marche e nel Lazio (rispettivamente 13,62% e 9,55%).

**Fig. n. 29**

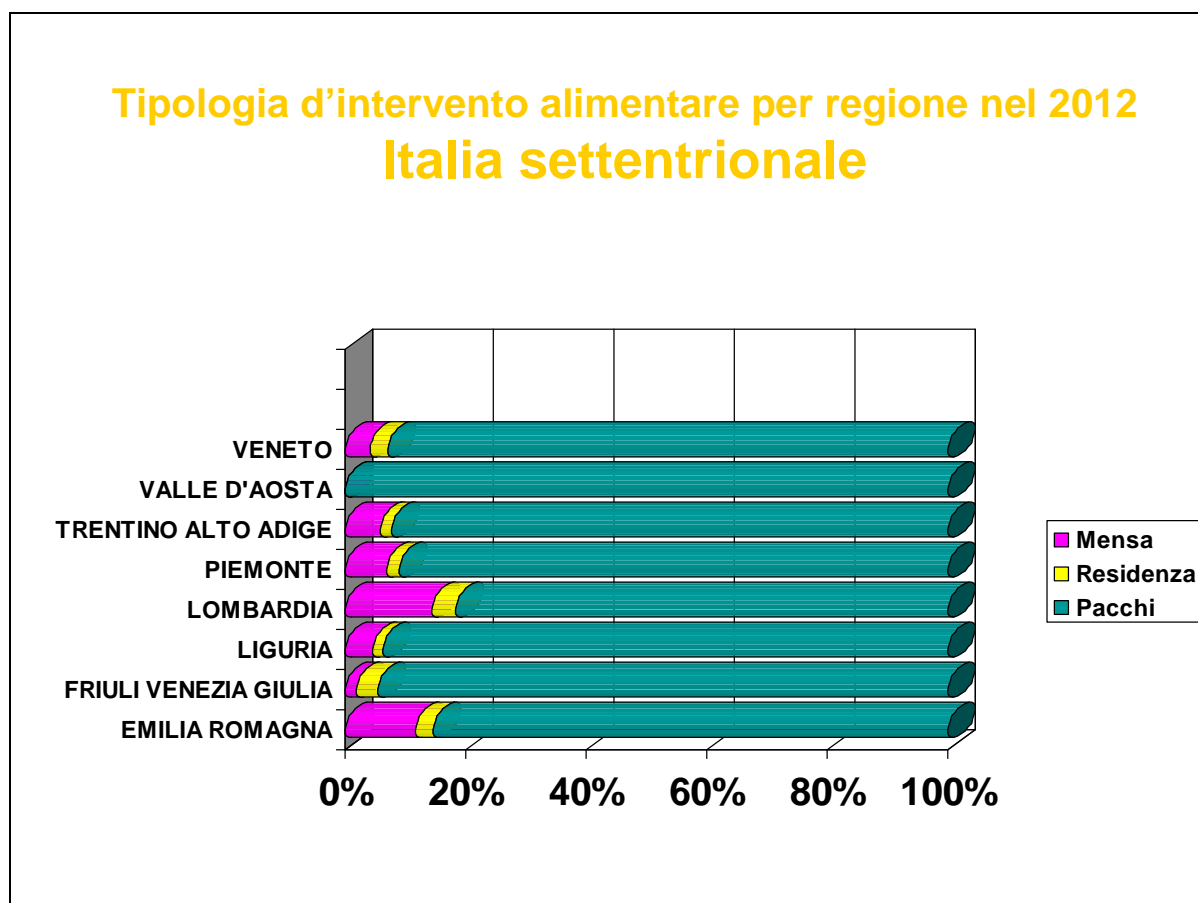


Regione	Assistiti	Mensa	Residenza	Pacchi
LAZIO	395.509	9,55%	2,56%	87,89%
MARCHE	84.984	13,62%	3,54%	82,84%
TOSCANA	151.635	23,11%	1,81%	75,08%
UMBRIA	37.504	3,91%	4,35%	91,73%
<b>Italia Centrale</b>	669.632	12,82%	2,61%	84,56%

Analogo ragionamento, infine, può essere fatto per l'Italia Settentrionale.

Infatti, come si evince dalla Fig. 30, in questa area del Paese si registrano quote significative di servizio di mensa in Lombardia (il 14,41%) e in Emilia Romagna (11,64%).

**Fig. n. 30**

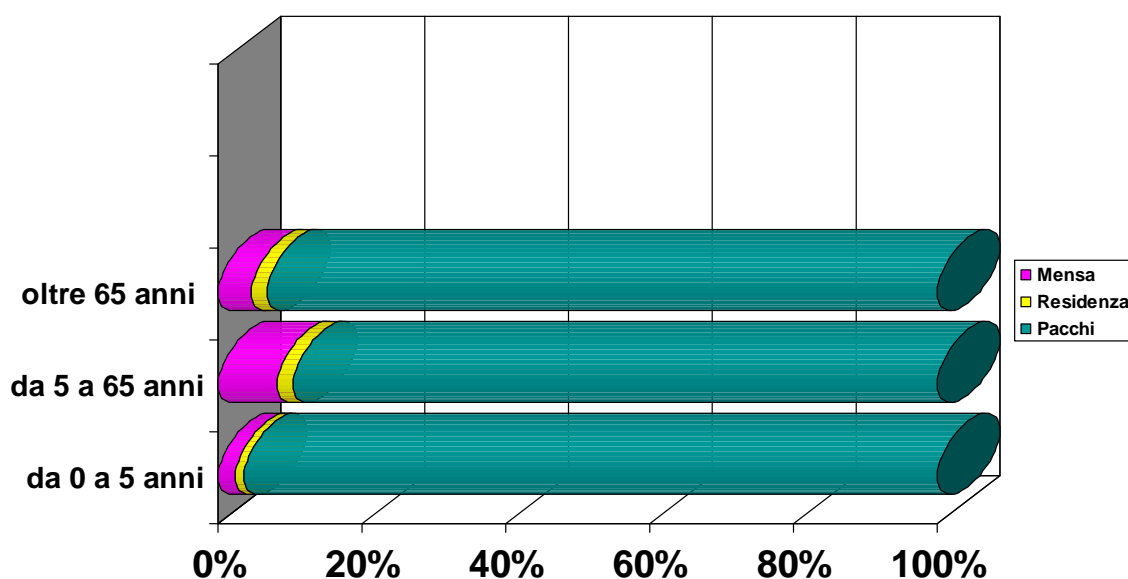


Regione	Assistiti	Mensa	Residenza	Pacchi
EMILIA ROMAGNA	200.463	11,64%	2,89%	85,48%
FRIULI VENEZIA GIULIA	59.715	1,91%	3,47%	94,62%
LIGURIA	77.870	4,66%	1,66%	93,68%
LOMBARDIA	297.376	14,41%	3,89%	81,69%
PIEMONTE	193.065	6,96%	1,96%	91,08%
TRENTINO ALTO ADIGE	35.014	5,77%	1,87%	92,36%
VALLE D'AOSTA	863	0,00%	0,00%	100,00%
VENETO	122.676	4,07%	2,96%	92,96%
<b>Italia settentrionale</b>	<b>987.042</b>	<b>9,26%</b>	<b>2,92%</b>	<b>87,82%</b>

L'analisi delle tipologie d'intervento alimentare in relazione alla fascia d'età a cui appartengono gli indigenti, ben illustrata nella Fig. n. 31, corredata da una tabella riportante le connesse statistiche, sembra perfettamente confermare la preferenza per i pacchi alimentari dei cosiddetti "nuovi poveri" (pensionati, disoccupati recenti, famiglie con figli piccoli ecc.) la cui composizione anagrafica vede appunto una maggiore presenza di bambini tra 0 e 5 anni ed anziani. Infatti, le maggiori percentuali di presenza di assistenza tramite pacchi alimentari per ciascuna fascia di età si registra per i bambini tra 0 e 5 anni (96,38%) e gli anziani over 65 (93,24%)

Fig. n. 31

## Tipologie d'intervento alimentare per fascia d'età nel 2012



età	Mensa	Residenza	Pacchi
da 0 a 5 anni	2,47%	1,14%	96,38%
da 5 a 65 anni	8,28%	2,21%	89,51%
oltre 65 anni	4,68%	2,08%	93,24%

tipologia intervento	da 0 a 5 anni	da 5 a 65 anni	oltre 65 anni
Mensa	3,56%	87,44%	9,01%
Residenza	5,66%	80,52%	13,82%
Pacchi	10,97%	74,83%	14,20%

### 1.3.2. La struttura pubblica

L'attività di gestione degli aiuti comunitari destinati agli indigenti è stata svolta nel 2012 dall'apposito settore "Aiuti Sociali" dell'*Ufficio OCM Vino ed Altri Aiuti* dell'AGEA. Le risorse impegnate in tale settore di attività dell'AGEA ammontano a 3 unità lavorative, oltre al Dirigente dell'*Ufficio OCM Vino ed Altri Aiuti* ed alla Coordinatrice/Revisore del Settore che, ovviamente, sono impegnati anche in altre attività.

Detta attività viene realizzata con la collaborazione della società controllata AGECONTROL SPA, a cui sono affidati tutti i controlli in loco presso le strutture caritative e quelli sulla produzione e confezionamento degli alimenti. Quest'ultima tipologia di controllo è svolta per i formaggi anche dai Consorzi di Tutela.

Il procedimento amministrativo di gestione dell'aiuto è illustrato nelle seguenti Fig. n. 32, n. 33 e n. 34. Nei quadri sinottici riportati nell'**allegato A** alla relazione, sono illustrati gli elementi che comprovano che le procedure e delle prassi adottate dall'AGEA, sono conformi ai criteri di riconoscimento stabiliti dal Reg. CE n. 885/06.

Fig. 32

## FASI DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO AIUTI AGLI INDIGENTI 1/3

Fasi	Studio della normativa e progettazione tecnico-operativa	Organizzazione amministrativa e gestione tecnico-operativa del programma.	Riconoscimento e inserimento nell'Albo dei nuovi enti caritativi	Ricezione, protocollazione e archiviazione della domanda di adesione	Predisposizione e adozione del piano annuale di distribuzione dei prodotti alimentari	Emanazione dei bandi di gara per forniture alimenti	Invio lettere di convocazione Commissione di gara.	Procedura di aggiudicazione della gara per la fornitura / trasporto dei prodotti.
Sotto-Fasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analisi delle nuove norme comunitarie / nazionali ed il confronto con le disposizioni del programma concluso;</li> <li>Individuazione delle specifiche di lavoro;</li> <li>Analisi preventiva della tempistica per lo svolgimento delle attività;</li> <li>Ripartizione funzioni e delle responsabilità.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Predisposizione disposizioni operative e procedurali e la relativa modulistica per la gestione del programma;</li> <li>Emanazione di disposizioni operative e procedurali e la relativa modulistica per la gestione del programma;</li> <li>Monitoraggio della gestione tecnico-operativa dei programmi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ricezione domanda di riconoscimento;</li> <li>Verifica della sussistenza dei requisiti della domanda;</li> <li>Approvazione ed emissione provvedimento riconoscimento;</li> <li>Inserimento dell'Organismo caritativo nell'Albo;</li> <li>Pubblicazione riconoscimento in G.U.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Protocollazione documentazioni e (domanda di adesione al piano alimentare con scheda anagrafica ente richiedente, prospetto riepilogativo dei prodotti richiesti, riepilogo strutture caritative associate);</li> <li>Classificazione a sistema e assegnazione della documentazioni e all'istruttore di competenza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Invio dello schema del piano annuale di distribuzione al Mi.P.A.A.F.</li> <li>Approvazione piano annuale da parte del Mi.P.A.A.F.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Approvazione dei bandi di gara relativi a fornitura / trasporto dei prodotti da assegnare agli enti caritativi;</li> <li>Pubblicazione del bando di gara sul sito web AGEA;</li> <li>Pubblicazione dell'avviso di gara attraverso i canali convenzionati.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Predisposizione e verifica degli schemi delle lettere di convocazione Commissione di gara;</li> <li>Sottoscrizione delle lettere di convocazione Commissione di gara.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ricezione e verifica della documentazione di gara, accompagnata dal verbale redatto dalla Commissione;</li> <li>Verifica della validità delle garanzie prestate;</li> <li>Pre-aggiudicazione della fornitura al miglior offerente;</li> <li>Aggiudicazione definitiva della fornitura;</li> <li>Comunicazione alle Ditte proponenti degli esiti della gara.</li> </ul>

Fig. 33

## FASI DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO AIUTI AGLI INDIGENTI 2/3

Fasi	Autorizzazione del pagamento in forma anticipata, per la fornitura dei prodotti.	Assegnazione prodotti alimentari agli enti caritativi.	Ricezione prod. alimentari e tenuta della contabilità degli enti caritativi.	Controlli sugli Enti Caritativi	Controlli sulla buona esecuzione della fornitura / trasporto dei prod. alimentari	Controlli sulle richieste di rimborso delle spese di trasporto ed amministrative	Aut. pagamento delle spese di trasporto ed amministrative degli enti caritativi.	Controlli sul trasporto dei prodotti alimentari agli enti caritativi.
Sotto-Fasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Individuazione, pianificazione ed esecuzione delle attività necessarie per la trasmissione delle liquidazioni all'Ufficio Esecuzione Pagamenti.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Predisposizione ed invio delle lettere di assegnazione agli enti caritativi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribuzione dei prodotti alimentari agli enti caritativi assegnatari;</li> <li>• Tenuta dei registri contabili;</li> <li>• Annotazione da parte dell'ente caritativo, di tutte le fasi di carico/scarico merci su appositi registri;</li> <li>• Compilazione da parte dell'ente caritativo, della dichiarazione / attestato di consegna.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verifica della gestione amministrativo-contabile e di magazzino dei prodotti consegnati.</li> <li>• Determinazione dell'eventuale regime di penalità applicabile.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controlli in loco in stabilimento ed a destinazione sulla buona esecuzione della lavorazione e confezionamento, sia sotto il profilo quantitativo che sotto il profilo qualitativo;</li> <li>• Verifica del registro di produzione;</li> <li>• Prelevamento di campioni per controlli sulla qualità dei prodotti alimentari.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verifica tramite i documenti di trasporto, delle bolle di accompagnamento, dei dati di presa in carico e del registro di carico e scarico dei prodotti alimentari, della corrispondenza tra i quantitativi consegnati e assegnati.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Individuazione, pianificazione ed esecuzione delle attività necessarie per la trasmissione delle liquidazioni all'Ufficio Esecuzione Pagamenti.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verifica dei dati di presa in carico e del registro di carico e scarico dei prodotti alimentari, della corrispondenza tra i quantitativi consegnati e assegnati.</li> </ul>

Fig. 34

## FASI DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO AIUTI AGLI INDIGENTI 3/3

Fasi	Autorizzazione pagamento.	Fasi successive all'Aut. Pag.
Sotto-Fasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Individuazione, pianificazione ed esecuzione delle attività necessarie per la trasmissione delle liquidazioni all'Ufficio Esecuzione Pagamenti.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicazione provvedimento finale.</li> <li>• Iscrizione eventuali debiti nel Registro Debitori.</li> <li>• Rapporti con l'Ufficio Contabilizzazione Pagamenti.</li> <li>• Produzione di informazioni, dati e statistiche.</li> </ul>

## 2. La Pianificazione dell'acquisto e della distribuzione degli alimenti agli indigenti nel 2011

Il Reg. UE n. 562/2011 del 10 giugno 2011 ha assegnato all'Italia Tonn. 12.338,912 di latte scremato in polvere (corrispondente ad un valore di € 22.103.802) detenuto in ammasso in vari paesi (Belgio, Irlanda, Olanda e Svezia), da offrire in contropartita per la fornitura agli indigenti di alimenti. Il Reg. UE n. 208/2012 del 9 marzo 2012 ha successivamente attribuito all'Italia un importo monetario totale di € 95.641.425. In concreto, in tal modo sono state rese disponibili ulteriori € 73.537.623 da destinare all'acquisto di alimenti senza più alcun vincolo merceologico<sup>12</sup>.

Mentre il Reg. UE n. 562/2011 disponeva, come già previsto nei precedenti regolamenti, che gli alimenti destinati agli indigenti includessero nella loro composizione una materia prima corrispondente a quelle offerte in contropartita ( in questo caso il latte in polvere)<sup>13</sup>, il successivo Reg. UE n. 208/2012, rimuoveva totalmente il vincolo consentendo di acquistare alimenti a fronte di risorse monetarie, senza predeterminazione merceologica di alcun genere.

Tale importante modifica ha consentito all'AGEA di introdurre importanti alimenti in precedenza esclusi, come ad esempio la polpa di pomodoro, i legumi e gli oli di origine non cerealicola.

Al fine di comprendere appieno la tempistica e la dinamica della programmazione realizzata per il 2012, occorre tener conto, però, che, in un primo tempo, sembrava che le assegnazioni agli indigenti fossero destinate a scemare sempre più, in conseguenza della limitazione alle sole ottenibili a fronte di prodotti detenuti in ammasso comunitario, ribadita con sentenza relativa alla causa T-576/08<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> In realtà, il regolamento n. 208/2012, ha reso disponibile l'importo complessivo di € 95.641.425 sia per l'acquisto e la distribuzione di alimenti, che per il rimborso delle spese di trasporto e per il rimborso agli Enti Caritatevoli di spese amministrative e di stoccaggio. In particolare, consente di destinare un massimo dell'1% dell'importo totale sia alla copertura di oneri amministrativi documentati dagli Enti Caritativi che alla copertura di costi di stoccaggio. L'AGEA con Circolare n. DPMU.2012.2058 del 17 luglio 2012, ha fornito agli Enti Caritativi istruzioni dettagliate per la rendicontazione delle spese amministrative, di stoccaggio e di trasporto sostenute dagli stessi.

<sup>13</sup> Il Reg. UE n. 562/2011, richiamava le condizioni di ritiro del regolamento base (Reg. n. 807/2010) e, di conseguenza vincolava i fornitori a ritirare almeno il 70% del latte in polvere detenuto in ammasso entro il 31 gennaio 2012 e, comunque, non oltre 60 gg dalla firma del contratto. Tale doppio vincolo è stato pienamente soddisfatto.

<sup>14</sup> La sentenza T-576/08 *Germania contro Commissione* ha ribadito che gli acquisti di derrate alimentari sul mercato dell'Unione non possono sostituire su base regolare le ridotte scorte di intervento. Di conseguenza, la Commissione non poteva più autorizzare l'utilizzo di importi monetari in sostituzione delle scorte di intervento, mentre le produzioni in ammasso pubblico diminuivano fortemente fino ad azzerarsi.

Solo successivamente, a seguito della mobilitazione da parte degli Enti Caritativi fatta propria dal Governo Italiano e da quello di altri stati membri e fortemente ed unanimemente supportata dal Parlamento Europeo al di là della provenienza dei propri parlamentari<sup>15</sup>, sono maturate le condizioni per l'emanazione di nuove norme.

In particolare con Reg. UE n. 121/2012 del 15 febbraio 2012, è stato rimosso il vincolo merceologico e sono stati riformulati i criteri per la selezione degli alimenti da offrire agli indigenti. Ma solo con il richiamato Reg. UE n. 208/2012 sono state finalmente assegnate ai vari Stati Membri le necessarie risorse finanziarie ad integrazione delle derrate già attribuite con il precedente Regolamento.

Per tale ragione, possiamo distinguere due distinte fasi di pianificazione :

- la prima basata sui criteri e vincoli merceologici del Reg. 807/2010, riguardante, dunque, solo latte UHT e formaggi da ottenere a fronte di Tonn. 12.337,975 di latte in polvere detenuto in ammasso in vari Paesi;
- la seconda, basata sui criteri del Reg. 121/2012, perciò priva di vincoli merceologici, ma attiva solo successivamente e per un periodo straordinariamente limitato di tempo (i pagamenti degli alimenti devono essere effettuati entro il 15 ottobre 2012).

A seguito di una serie di contatti con le Organizzazioni Caritatevoli e nelle more della raccolta ed elaborazione delle domande formulate dagli Enti caritatevoli per il 2012, l'AGEA ha sottoposto all'attenzione del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, una ipotesi di pianificazione per realizzare, nei tempi prescritti, il Piano Indigenti consentito dalle risorse rese disponibili dal Reg. UE n. 562/2011 (Tonn. 12.337,975 di latte in polvere).

Detta ipotesi, che si basava su criteri oggettivi<sup>16</sup> e prevedeva una pianificazione articolata in 3 raggruppamenti di alimenti e cioè:

- latte UHT parzialmente scremato
- Formaggi DOP ad alto contenuto proteico ( proteine > 30 %)
- Formaggi DOP a medio contenuto proteico ( proteine < 30 %).

---

<sup>15</sup> Il Parlamento Europeo ha , infatti, adottato a larghissima maggioranza una apposita risoluzione (datata 7 luglio 2011) nella quale ha invitato la *Commissione* ed il *Consiglio* ad elaborare una soluzione provvisoria per gli anni restanti dell'attuale quadro finanziario pluriennale al fine di evitare una netta diminuzione degli aiuti alimentari a seguito della riduzione dei finanziamenti e delle disponibilità di scorte d'intervento.

<sup>16</sup> I criteri erano : a) inserimento nella pianificazione, solo di prodotti relativi alla prima ed alla seconda fase di distribuzione (rispettivamente marzo-maggio e maggio-luglio); b) stima del fabbisogno degli alimenti sulla base delle richieste presentate dagli Enti Caritatevoli nel 2011; c) stima dei prezzi unitari di acquisto degli alimenti corrispondenti alla base d'asta dell'ultima gara della campagna precedente, riportandoli, nel caso dei formaggi, al loro contenuto proteico; d) preferenza agli alimenti di prima necessità.

Tale ipotesi è stata definitivamente approvata dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, con email del 15 dicembre 2011, ed è stata realizzata a partire dal 16 dicembre 2012 con l'emanazione del primo bando.

Complessivamente, tale fase si è materialmente concretizzata in 3 gare d'appalto comunitarie con procedura aperta (Latte UHT parzialmente scremato; Formaggi DOP ad alto contenuto proteico = Grana DOP e Parmigiano Reggiano DOP; Formaggi DOP a medio contenuto proteico = Provolone Valpadana e Pecorino Romano DOP). Le relative forniture sono state completamente realizzate entro il 31 luglio 2012.

La seconda fase di pianificazione, in esecuzione del Reg. UE n. 208/2012, viceversa, non è derivata da una proposta tecnica dell'AGEA, ma è scaturita direttamente da una serie di indirizzi formulati dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, in ultimo con nota POCOI IV Prot. n. 2294 del 10 aprile 2012<sup>17</sup>.

Complessivamente, tale seconda fase, realizzata a partire dal 15 marzo 2012 con l'emanazione del primo bando, si è materialmente concretizzata in diverse gare d'appalto comunitarie tutte svolte entro il mese di luglio per consentire la attivazione delle forniture in tempo utile<sup>18</sup>. In questo caso, però, si è reso necessario pubblicare sul sito AGEA un *Avviso di preinformazione* relativo a gare per un ammontare totale di quasi 57 MEURO di diversi prodotti alimentari<sup>19</sup>.

Nonostante tale seconda fase sia stata pianificata dal MPAAF tenendo conto dei prezzi unitari d'acquisto degli alimenti stimati in sede di emanazione dei bandi di gara nella campagna precedente, in taluni casi i repentini andamenti dei prezzi al rialzo registrati sia per il prodotto che per il trasporto, non hanno consentito di aggiudicare le gare tramite la procedura aperta inizialmente bandita, costringendo l'AGEA a riproporre le gare stesse con procedura negoziata dopo ritocchi della base d'asta che tenessero conto della nuova dinamica di prezzo.

---

<sup>17</sup> In precedenza, vi era stato un nutrito scambio di comunicazioni tra MPAAF e AGEA. Infatti, il MPAAF aveva inizialmente stabilito alcuni primi indirizzi con nota POCOI IV Prot. n. 1349 del 28 febbraio 2012. L'AGEA, aveva, al riguardo, evidenziato talune problematiche operative con email del 3 marzo 2012, ma alla luce dei ridottissimi margini temporali e nelle more di una rideterminazione della pianificazione da parte del MPAAF, aveva richiesto ed ottenuto dal MPAAF stesso di attivare le gare relative ad alcune prime forniture.

<sup>18</sup> Il Reg. UE n. 208/2012 così come integrato dal Reg. UE n. 419/2012 del 16 maggio 2012, ha stabilito che per il 2012 tutti i pagamenti dovessero essere effettuati entro il 15 ottobre 2012 (termine di chiusura dell'esercizio finanziario), consentendo agli Organismi Pagatori di versare le somme anche in forma anticipata purché garantita da fideiussione pari al 110% del valore appaltato e dopo aver accertato che i fornitori avessero assunto impegni giuridicamente vincolanti (sottoscrizione dei contratti relativi alla fornitura) e compiuto progressi significativi (materiale attivazione dei lavori).

<sup>19</sup> A seguito delle modifiche introdotte dal Reg. UE n. 121/2012 (che ha eliminato il nesso merceologico tra derrata in contropartita e alimento per gli indigenti) e, soprattutto, in conseguenza dell'applicazione dei criteri di revisione della spesa pubblica disposti dal Governo, che hanno eliminato la possibilità di pubblicizzare le gare d'appalto sulla stampa quotidiana nazionale e locale, è stato ritenuto doveroso avvalersi del sito AGEA non solo per pubblicare integralmente il bando con le relative specifiche tecniche ma anche per fornire agli interessati, con un ampissimo margine temporale di anticipo, una specifica preinformazione sull'intenzione dell'AGEA di bandire le gare di fornitura. A tal fine, è stato pubblicato in data 18 aprile 2012 il predetto *Avviso di preinformazione* relativo alle forniture di tutte le gare ancora da bandire a quella data.



Si tratta , in particolare, delle gare relative alle seconde forniture di Parmigiano Reggiano DOP, Grana DOP<sup>20</sup>, Pecorino Romano DOP, Provolone Valpadana DOP, e alla prima fornitura di Pecorino Toscano DOP e Fontina DOP<sup>21</sup>.

In definitiva, tuttavia, la seconda fase di pianificazione ha comunque consentito di assicurare:

- un miglior bilanciamento nutrizionale fornendo una più ampia gamma di prodotti, tramite l'introduzione di nuovi prodotti fortemente richiesti dalle Organizzazioni Caritatevoli, quali la polpa di pomodoro, i legumi, gli oli di origine non cerealicola;
- una migliore copertura delle fasce di indigenti ad alto rischio (bambini sotto i 5 anni di età e anziani oltre i 65 anni di età), tramite la fornitura di pasta e Biscotti per l'infanzia.

### **3. La realizzazione degli acquisti di alimenti del Piano 2012**

#### **3.1. Gli acquisti realizzati nel 2012**

A partire dal 29 dicembre 2011 e fino al 30 luglio 2012, sono state complessivamente effettuate 18 gare, di cui 16 hanno dato seguito all'aggiudicazione<sup>22</sup>. Si noti al riguardo che la prima gara è stata effettuata con circa 16 giorni di anticipo rispetto alla prima gara eseguita nel 2011 .

Alcuni alimenti sono stati acquistati tramite due distinte gare, separate temporalmente, tenendo conto del periodo di distribuzione agli indigenti degli alimenti stessi. In linea generale, la ripartizione della fornitura in due gare, insieme alla determinazione di un adeguato numero di lotti<sup>23</sup> per gara ha aumentato la possibilità di

---

<sup>20</sup> Nei casi del Parmigiano Reggiano e del Grana Padano, si è aggiunto l'effetto generato dal sisma che ha seriamente danneggiato oltre l'8% dell'intera produzione nazionale. Tale effetto è stato fortemente distorsivo sui prezzi e sulle disponibilità di prodotto, ma non necessariamente al ribasso. Infatti, se da un lato si è creata nell'immediato una notevole disponibilità di prodotto a buon mercato (derivante dalla necessità di "liberare" i magazzini danneggiati), dall'altro l'imprevedibilità delle dimensioni dell'offerta effettivamente disponibile nel medio periodo (visti i danni al prodotto in maturazione) ha reso difficoltosa la partecipazione degli operatori ad una gara che stabiliva la consegna dai 4 agli 8 mesi dal bando. Del resto, la prima fornitura aveva già coperto la prima e la seconda fase di distribuzione di alimenti agli indigenti e restava da coprire solo la terza fase (settembre-febbraio).

<sup>21</sup> Nel caso della Fontina, la mancata aggiudicazione della prima gara non è derivato dall'andamento dei prezzi ma dalla mancanza di precedenti. Infatti, il rispetto dei particolari requisiti merceologici e di consegna previsti dal bando AGEA non era facilmente stimabile dagli operatori che trattano la Fontina. In effetti, la gara con procedura negoziata ha consentito comunque una aggiudicazione ad un prezzo unitario uguale a quello di base d'asta della prima gara non aggiudicata.

<sup>22</sup> Per 2 gare non si è potuto dare seguito all'aggiudicazione a causa del mancato raggiungimento del numero minimo di offerte valide previsto. In particolare ciò si è verificato per la seconda gara inerente i formaggi ad alto contenuto proteico (Parmigiano Reggiano e Grana Padano), per quattro lotti della seconda gara inerente i formaggi a medio contenuto proteico (precisamente il Pecorino Toscano, il Provolone Valpadana e la Fontina, riproposti in un'unica gara e il Pecorino Romano riproposto in una gara specifica).

<sup>23</sup> Un numero maggiore di lotti, comportando una minore quantità di alimento da offrire, consente l'accesso alla gara ad un maggior numero di ditte. D'altro canto, è necessario evitare un eccessivo frazionamento in lotti che comporterebbe da un lato una più

accesso alla gara stessa e , di conseguenza, migliorato la concorrenza a vantaggio dell'interesse pubblico.

Le seguenti Tabelle n. 1 e n. 2 danno conto dell'esito delle gare con aggiudicazione, evidenziando in termini percentuali i rialzi rispetto alla base d'asta delle quantità aggiudicate.

**Tabella n. 1** *Quantità di alimenti diversi dai lattiero-caseari aggiudicate nel 2012*

Alimenti per gli indigenti	budget in EURO	Base d'Asta	AGGIUDICATA	Rialzo in %	Valore unitario per Tonn di alimento per gli indigenti
Biscotti da 500 gr.(50% frollini + 50% secchi)	7.000.000,00	4.117,000	4.377,000	6,32	1.599,27
Biscotti per l'infanzia da 400 gr.	2.520.000,00	647,000	827,000	27,82	3.047,16
Pasta gara 1 (40% Penne rigate + 40% Spaghetti + 20% Stelline)	8.000.000,00	11.429,000	14.258,000	24,75	561,09
Pasta gara 2 (50% rigatoni + 30% Spaghetti + 20% ditalini rigati)	6.827.000,00	9.753,000	13.314,200	36,51	512,76
Riso da 1 kg	11.504.000,00	14.381,000	14.506,000	0,87	793,05
Confettura di frutta (60% b.li + 40% monodose)	1.750.000,00	1.000,000	1.136,530	13,65	1.539,77
olio di girasole da 1 L	4.480.000,00	2.800,000	3.228,700	15,31	1.387,56
Legumi disidratati in scatola	2.000.000,00	2.501,000	3.650,000	45,94	547,94
Polpa di pomodoro in scatola	3.150.000,00	3.838,000	5.701,850	48,56	552,45
<b>Totale</b>	<b>47.231.000,00</b>				

complessa gestione dei controlli e del procedimento amministrativo e dall'altro una reale difficoltà nella concreta distribuzione degli alimenti alle numerosissime sedi degli Enti Caritativi Capofila in quanto comporterebbe consegne di dimensioni inadatte ad una efficiente gestione logistica.

**Tabella n. 2** *Quantità di latte e derivati aggiudicate nel 2012*

Alimenti per gli indigenti	Quantità di polvere di latte in ammasso offerta in contropartita in Tonn.	budget in EURO	Quantità di alimenti per gli indigenti in Tonn.			Valore unitario per Tonn di alimento per gli indigenti
			Base d'Asta	AGGIUDICATA	Rialzo in %	
Latte UHT da 1 Litro - gara 1 (*)	2.892,030	4.910.667,00	9.903.733	10.095.840,000	1,94	0,49
Latte UHT da 1 Litro - gara 2 (*)	/	4.483.500,00	8.857.696	8.876.088,000	0,21	0,51
Pecorino Romano - gara 1	2.017,400	3.425.545,00	512	532,000	3,91	6.438,99
Pecorino Romano - gara 2	/	3.375.000,00	469	473,560	0,97	7.126,87
Formaggio Fontina	/	809.600,00	92	92,200	0,22	8.780,91
Formaggio Asiago d'allevato	/	592.000,00	80	106,151	32,69	5.576,96
Formaggio Montasio	/	544.000,00	80	96,625	20,78	5.630,01
Formaggio Pecorino Toscano	/	799.200,00	102	102,250	0,25	7.816,14
Formaggio Provolone Valpadana gara 1.	2.000,575	3.396.976,00	523	580,200	10,94	5.854,84
Formaggio Provolone Valpadana gara 2	/	1.280.000,00	186	203,000	9,14	6.305,42
Formaggi tipo grana gara 1	5.427,975	9.216.702,00	930	965,680	3,84	9.544,26
Formaggi tipo grana gara 2	/	9.893.000,00	1.037	1.041,100	0,40	9.502,45
<b>Totale latte e lattiero-caseari</b>	<b>12.337,980</b>	<b>42.726.190,00</b>				

(\*) La quantità AGGIUDICATA riportata per il Latte UHT è espressa in litri; il Valore unitario riportato per il Latte UHT è quello di 1 Lt di Latte.

Come si evince chiaramente dai prospetti, per tutte le gare aggiudicate si sono registrati rialzi<sup>24</sup>. Detti rialzi sono stati particolarmente significativi per i prodotti diversi dai lattiero caseari (in particolare per la polpa di pomodoro, i legumi e la pasta, ma anche per i prodotti per l'infanzia quali pastina e biscotti per l'infanzia) e per alcuni tipi di formaggio

<sup>24</sup> Per tutte le forniture i rialzi sono stati calcolati sulla base d'asta della gara effettivamente aggiudicata e non tengono conto di precedenti gare non aggiudicate.

(Asiago e Montasio), hanno fatto registrare valori medi per il Provolone, mentre sono stati molto limitati per gli altri lattiero caseari (al riguardo si veda quanto evidenziato a pag. 36).

E' bene sottolineare che tali rialzi sono riconducibili al grado di efficacia ottenuto nella gestione delle gare per le quali, di fatto, si è realizzato un adeguato livello di messa in concorrenza. Anche i rialzi meno significativi, devono comunque ritenersi accettabili in quanto nel periodo intercorrente tra la data di stima della base d'asta e l'effettiva aggiudicazione, si sono registrati imprevedibili variazioni sia nel prezzo medio di mercato che nelle quantità disponibili.

Quanto precede testimonia l'efficacia della procedura adottata per la pubblicità dei bandi che, nonostante le già richiamate limitazioni introdotte dal criterio di revisione della spesa pubblica con l'esclusione espressa della pubblicazione a pagamento sulla stampa nazionale e locale, tra l'altro, comunque prevedeva:

- la tempestiva pubblicazione integrale dei bandi sul sito dell'AGEA;
- la tempestiva pubblicazione di una sintesi dei bandi sul sito della Comunità Europea;
- la comunicazione mirata alle principali organizzazioni di categoria interessate;
- la pubblicazione fortemente anticipata dell'*Avviso di preinformazione* (al riguardo si veda quanto evidenziato a pag. 36).

In effetti, il positivo effetto della procedura di pubblicità dei bandi è confermato dalla partecipazione alle gare di concorrenti comunitari non italiani che in due casi<sup>25</sup> si sono direttamente aggiudicati la fornitura ed in altri casi vi hanno preso parte sotto varia veste.

La buona gestione delle gare, in effetti, è il risultato della pubblicità comunque assicurata ai bandi, nonostante le limitazioni finanziarie disposte dai criteri di revisione della spesa pubblica e nonostante gli incrementi di prezzo conseguenti alla dilatazione dei tempi di effettuazione delle gare dovuta all'esigenza di assicurare un ampio margine temporale tra la pubblicazione dell'*Avviso di preinformazione* e l'effettuazione della gara stessa.

Nondimeno, tali effetti limitanti si sono fatti sentire almeno per i formaggi, come dimostrano i peggiori risultati ottenuti per tale tipologia di prodotti nella seconda fase di pianificazione rispetto a quelli della prima fase di pianificazione. Al riguardo, tuttavia, un peso straordinario è da attribuirsi ai fenomeni descritti nelle note a pagina 36 e 37. Infatti, oltre all'impatto del sisma già descritto in nota, è innegabile che, soprattutto tra maggio e luglio 2012, si siano registrati importanti incrementi sia nel prezzo medio di mercato del prodotto (solo in parte riconducibile all'incremento del costo della materia prima latte in

---

<sup>25</sup> Si tratta della ditta spagnola "Iber Fruta" che si è aggiudicata 1 lotto della gara di "Confettura" e della ditta tedesca "MUH" che si è aggiudicata 1 lotto della prima gara di "Latte UHT".

conseguenza della siccità), sia nel costo del trasporto refrigerato (in relazione agli aumenti del costo del carburante)..

Le modalità di gestione delle diverse gare sono state puntualmente argomentate nelle apposite determinazioni a bandire la gara emanate dal Titolare dell'Ufficio Monocratico dell'AGEA.

### **3.2. Il raffronto dei risultati conseguiti nel 2012 rispetto agli anni precedenti**

Le modifiche introdotte dal Reg. UE n. 121/2012 ed in particolare la totale rimozione del vincolo merceologico e la completa sostituzione delle derrate in ammasso da offrire in contropartita, con le risorse finanziarie (con le conseguenti diverse tempistiche di gestione delle gare), rendono impossibile poter effettuare un raffronto tra i risultati conseguiti nella seconda fase del Piano 2012 e quelli delle annualità precedenti.

Anche per quanto concerne la prima fase del Piano 2012 il raffronto con le annualità precedenti appare fuorviante. Infatti, durante la prima fase del Piano 2012, realizzata in esecuzione del Reg. UE n. 807/2010, sono stati acquisiti solo alcuni prodotti lattiero-caseari, per i quali le modifiche introdotte a livello di formulazione della gara sono state significative. In particolare per i formaggi sono stati inseriti nelle gare per la prima volta vincoli e parametri di valutazione dell'offerta correlati all'effettivo contenuto proteico del formaggio, che hanno determinato, tra l'altro, accorpamenti in macrocategorie (*Formaggi ad alto contenuto proteico* con proteine totali > 30% e *Formaggi a medio contenuto proteico* con proteine totali < 30%) non sempre comparabili con le categorie merceologiche adottate negli anni precedenti.

### 3.3. Il grado di realizzazione del Piano 2012

Al fine di consentire una più completa valutazione dei risultati conseguiti nel 2012 sembra utile soffermarsi sul grado di realizzazione effettivamente conseguito rispetto alle Pianificazioni approvate dal MIPAAF per la prima fase con email del 15 dicembre 2011 e per la seconda fase con nota PCOI IV Prot. n. 2294 del 10 aprile 2012.

Nella successiva Tabella n. 3 vengono raffrontate le quantità di alimenti diversi dal latte e derivati, effettivamente distribuite a fronte delle originali previsioni. Ovviamente le tipologie di alimenti sono state accorpate in modo da renderle direttamente confrontabili con le voci della Pianificazione finale approvata dal MIPAAF con nota PCOI IV Prot. n. 2294 del 10 aprile 2012.

*Tab. n. 3*

Categoria Alimenti	Alimenti per gli indigenti	Quantità di alimenti da distribuire agli indigenti in Tonn.		VARIAZIONE	
		Pianificazione iniziale	Quantità ottenuta	in quantità	in %
Prodotti con cereali per adulti	Pasta	16.324,00	22.057,76	5.733,76	35,12
	biscotti	3.182,00	4.377,00	1.195,00	37,55
	<b>TOTALE</b>	<b>19.506,00</b>	<b>26.434,76</b>	6.928,76	35,52

Prodotti con cereali per bambini 0-5 anni e per anziani	Pastina	4.100,00	5.514,44	1.414,44	34,50
	Biscotti per l'infanzia (solubili)	600	827,00	227,00	37,83
	<b>TOTALE</b>	<b>4.700,00</b>	<b>6.341,44</b>	1.641,44	34,92

Prodotti con riso per adulti	RISO BIANCO	14.380,00	14.506,00	126,00	0,88
	<b>TOTALE</b>	<b>14.380,00</b>	<b>14.506,00</b>	126,00	0,88

Altri prodotti inseriti nella Pianificazione	Confettura di frutta	1.000	1.136,53	136,53	13,65
	Olio di semi di girasole	2.800	3.228,70	428,70	15,31
	Polpa di pomodoro	3.500	5.701,85	2.201,85	62,91
	Legumi in scatola	800	3.650,00	2.850,00	356,25
	<b>TOTALE</b>	<b>8.100</b>	<b>13.717,08</b>	5.617,08	69,35

TOTALE PRODOTTI	46.686,00	60.999,28	14.313,28	30,66
-----------------	-----------	-----------	-----------	-------

Come si evince dalla predetta Tabella, il volume complessivo di alimenti diversi dal latte e derivati effettivamente acquistati e distribuiti agli indigenti nel 2011 è stato superiore di circa il 30 % rispetto a quello programmato nelle Pianificazioni del MIPAAF.

Si tratta di un risultato notevole che testimonia l'efficacia delle procedure adottate.

Se si esaminano in dettaglio i singoli alimenti a base di grano forniti tradizionalmente, si constatano buoni incrementi per sia per la *pasta* e la *pastina* (ca 35%), che per *biscotti* e *biscotti per l'infanzia* (quasi il 38%). Viceversa, è stato piuttosto modesto ma comunque sufficiente il risultato del *riso* (appena l'0,88%).

Relativamente ai prodotti diversi dai cereali, si segnala la straordinaria variazione registrata per i *legumi in scatola*, dovuta, però, in parte all'assenza di precedenti<sup>26</sup>, il notevole incremento registrato per la *polpa di pomodoro* (ca 64%), e il soddisfacente aumento rilevabile per *Confettura di frutta* e *olio di girasole*.

Nella Fig. n. 35 si dà evidenza grafica delle principali variazioni registrate per tali alimenti a base di grano forniti tradizionalmente.

### Fig. n. 35

<sup>26</sup> Infatti, per tale prodotto, si era già provveduto ad adeguare il valore unitario in sede di emanazione del bando di gara. In ogni caso, anche considerando la base d'asta adeguata, si registra un incremento del 46 %.

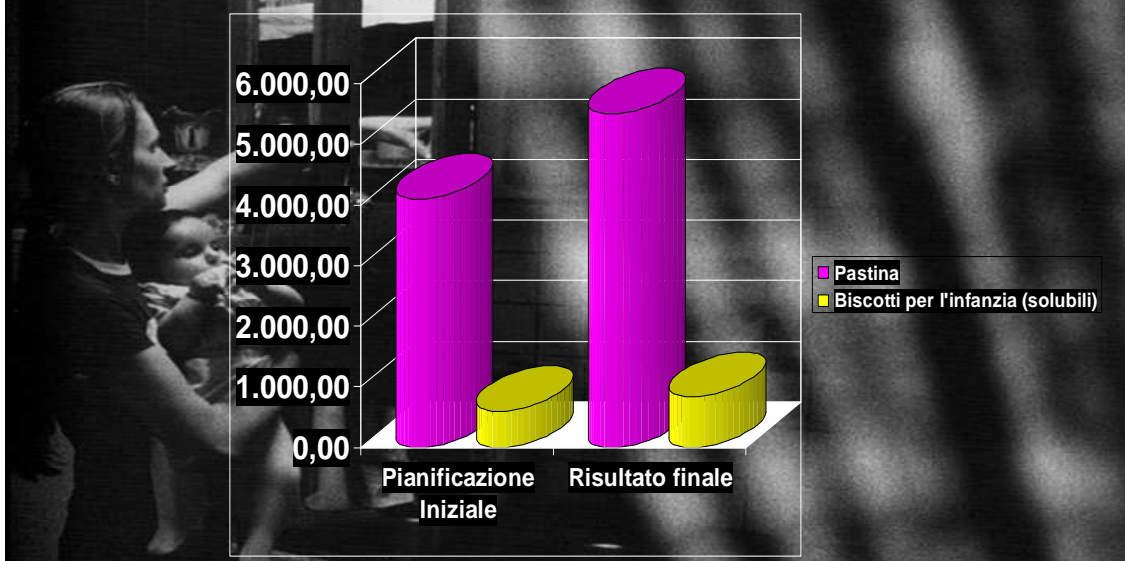


Le differenze tra Pianificazione iniziale e risultato finale conseguito appaiono rilevanti anche per gli alimenti destinati a bambini tra 0 e 5 anni e/o agli anziani con incrementi compresi tra il 37,55 % dei *Biscotti solubili per l'infanzia* ed il 34,5% della *Pastina*. Nella Fig. n. 36 si da evidenza grafica delle principali variazioni registrate per tali alimenti destinati a bambini tra 0 e 5 anni e/o agli anziani.

**Fig. n. 36**



Prodotti per bambini 0-5 anni e/o per anziani:  
confronto tra Pianificazione iniziale e Risultato Finale nel 2012



Tra tanti incrementi, si deve, tuttavia, registrare la modesta performance del riso tal quale (+ 0,88 %). Per tale alimento, infatti, l'iniziale programmazione - basata sui primi orientamenti formalizzati ai Servizi della Commissione, tenendo conto dei prezzi unitari d'acquisto degli alimenti stimati in sede di emanazione dei bandi di gara nella campagna precedente - tendeva a sovradimensionare la effettiva domanda di riso tal quale da parte degli Enti Caritativi Capofila.

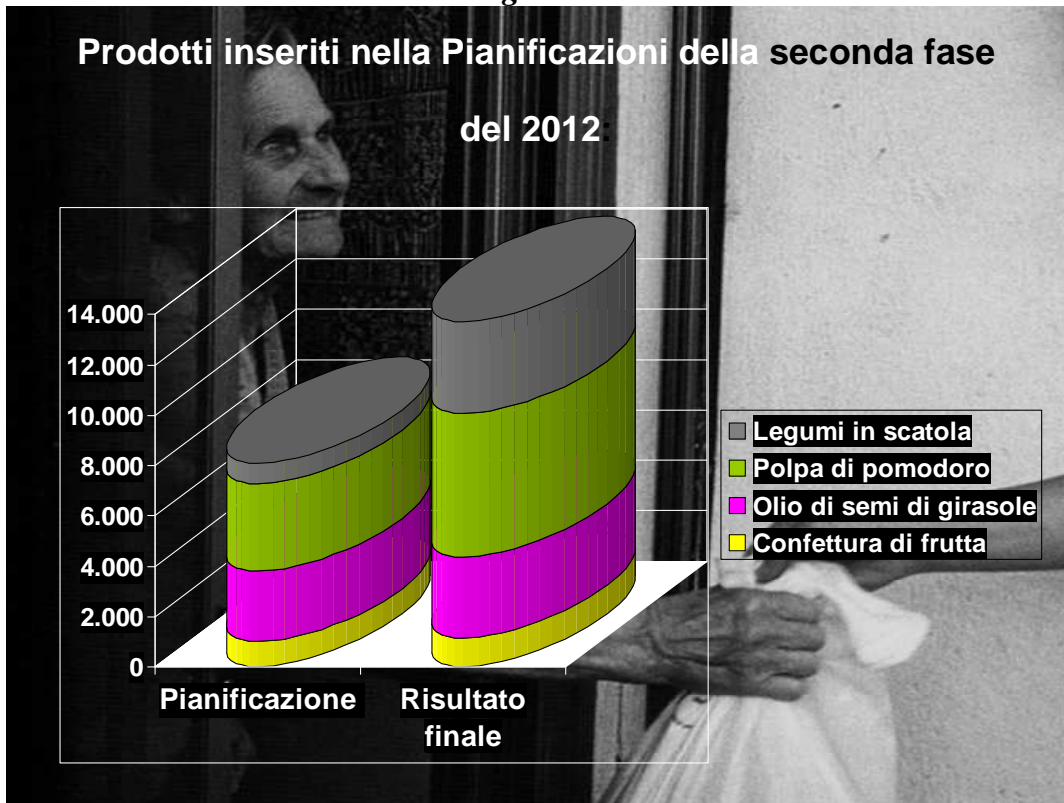
Per tale ragione, i notevoli quantitativi di riso tal quale già aggiudicati con la prima gara valida, si sono rilevati più che sufficienti a saturare le domande formalmente pervenute dagli Enti Caritativi Capofila. Si è, perciò, ritenuto di non dover dar seguito ad alcuna ulteriore gara.

Infine, si segnala che una parte dell'incremento complessivo registrato è da ricondursi a alimenti non derivanti da cereali, inseriti in sede di *Pianificazioni della seconda fase* delle forniture. Si tratta, per lo più di nuovi alimenti mai distribuiti anche se da lungo tempo fortemente richiesti dalle Organizzazioni Caritatevoli, a causa dei precedenti vincoli merceologici regolamentari.

Si tratta complessivamente di Tonn. 13.717 di prodotto.

Come si evince chiaramente dalla Fig. n. 37, anche effettuando un raffronto tra le quantità di tali alimenti programmate in sede di *Pianificazione della seconda fase* e *risultato finale*, si evidenziano, comunque, rilevanti incrementi ( da Tonn. 2.800 a Tonn. 3.228,70 per l’Olio di semi di Girasole, da Tonn. 1.000 a Tonn. 1.136,53 per le Confetture di frutta, da Tonn. 3.500 a Tonn. 5.701,85 per la polpa di pomodoro e da Tonn. 800 a Tonn. 3.650 per i legumi in scatola): nella Fig. n. 37 si dà evidenza grafica delle variazioni registrate per tali alimenti.

**Fig. n. 37**



Nella Tabella n. 4 vengono raffrontate le quantità di latte e derivati effettivamente distribuiti a fronte delle originali previsioni. Anche in tal caso le tipologie di alimenti sono state accorpate in modo da renderle direttamente confrontabili con le voci della Pianificazione riportate dal MIPAAF nella nota PCOI IV Prot. n. 2294 del 10 aprile 2012.

**Tab. 4**

Categoria Alimenti	Alimenti per gli indigenti	Quantità di alimenti da distribuire agli indigenti in Tonn.		VARIAZIONE	
		Pianificazione generale iniziale	Quantità ottenuta	in quantità	in %
Formaggi DOP con proteine > 30%	Grana Padano DOP , Parmigiano Reggiano DOP	2.074,00	2.006,78	-67,22	-3,24
	<b>TOTALE</b>	<b>2.074,00</b>	<b>2.006,78</b>	-67,22	-3,24

Formaggi DOP con proteine < 30%	Pecorino Romano DOP	1.028,00	1.005,56	-22,44	-2,18
	Pecorino Toscano DOP	108,00	102,25	-5,75	-5,32
	Montasio DOP	80,00	96,63	16,63	20,78
	Asiago d'allevato DOP	80,00	106,15	26,15	32,69
	Provolone Valpadana DOP	777,00	783,20	6,20	0,80
	Fontina DOP	92,00	92,20	0,20	0,22
	<b>TOTALE</b>	<b>2.165,00</b>	<b>2.185,99</b>	20,99	0,97

<b>Latte e altri derivati</b>	Latte UHT (*)	19.571.181,00	18.971.928,00	-599.253,00	-3,06
-------------------------------	---------------	---------------	---------------	-------------	-------

(\*) Le quantità e i prezzi unitari del latte UHT sono espressi in litri

A causa dei fenomeni già descritti (andamento prezzi e costi di trasporto refrigerato, effetti del sisma, dilatazione tempi di pubblicizzazione della gara) si devono registrare risultati negativi sia per i formaggi DOP ad elevato contenuto proteico (-3,24%) che per il latte UHT (-3,06%). Il risultato dei formaggi a medio contenuto proteico, mediamente positivo (incremento dell'1% ca) si compone in realtà di incrementi percentuali di tutto rispetto (Asiago e Montasio) da un lato, e di decrementi dall'altro (i Pecorini<sup>27</sup>) con Provolone e Fontina pressoché stabili.

Nel complesso il risultato può ritenersi soddisfacente, soprattutto se si considera che vi è stato un aumento del grado di diversificazione dei prodotti localmente resi disponibili agli indigenti e che, per la prima volta, sono stati introdotti vincoli e parametri di valutazione dell'offerta correlati all'effettivo contenuto proteico del formaggio.

Si tratta di una piccola rivoluzione copernicana che è stata intrapresa affrontando e risolvendo le mille difficoltà operative e analitiche derivanti dall'attuazione di procedure innovative che non hanno precedenti noti nella pubblica amministrazione italiana.

In concreto, si è cominciato a legare in modo diretto il valore del prodotto non solo al livello organolettico, di garanzia igienico sanitaria, trasparenza dei metodi di produzione, confezionamento e distribuzione, già assicurato dal rispetto dei parametri previsti dai

<sup>27</sup> Si deve tener conto che nella precedente campagna il Pecorino in generale ed il Pecorino Romano DOP in particolare, stava affrontando una crisi di mercato gravissima. Era pertanto difficile da prevedere l'andamento al rialzo registrato nel 2012 che non si è limitato a "recuperare" la precedente crisi ma si è concretizzato in aumenti importanti.

disciplinari DOP e dai vincoli qualitativi ulteriori richiesti nei bandi dall'AGEA, ma anche al contenuto nutrizionale effettivo del formaggio ed in particolare alla quantità delle proteine. Si tratta di una strada appena intrapresa che può portare ad ottimizzare le risorse finanziarie finalizzandole alla distribuzione agli indigenti di un paniere di alimenti sempre più completi nutrizionalmente al minor costo possibile.

Tuttavia, proprio per procedere in questo ambizioso percorso occorre analizzare i fenomeni di prezzo e di interazione con l'offerta che hanno generato i limitati risultati ottenuti per i lattiero caseari nella seconda fase 2012, rivedendo, se necessario, la stessa composizione del paniere di formaggi da offrire agli indigenti.

### 3.4. Il grado di soddisfacimento delle aspettative

#### 3.4.1. Il grado di soddisfacimento delle aspettative rispetto alle domande di adesione al programma presentate dagli Enti Caritativi Capofila

Nella Tabella n. 5 sono stati riportati, per ciascun alimento diverso da latte e derivati distribuito nel 2012:

- la quantità complessivamente richiesta dagli Enti Caritativi Capofila in sede di presentazione della domanda di adesione al programma (a),
- la quantità di alimento effettivamente acquistata e distribuita (b),
- il grado di soddisfacimento delle predette domande adesione al programma, espresso in termini di % di (b) su (a).

**Tab. n. 5**

Categoria Alimenti	Alimenti per gli indigenti	Quantità di alimenti da distribuire agli indigenti in Tonn.		Grado di soddisfacimento in %
		Richiesta in domanda dagli Enti Caritativi	Quantità ottenuta	

Prodotti con cereali per adulti	Pasta	30.865,23	22.057,76	71,46
	biscotti	10.825,00	4.377,00	40,43
	<b>TOTALE</b>	<b>41.690,23</b>	<b>26.434,76</b>	63,41

Prodotti con cereali per bambini 0-5 anni e per anziani	Pastina	7.716,31	5.514,44	71,46
	Biscotti per l'infanzia (solubili)	3.200,00	827,00	25,84
	<b>TOTALE</b>	<b>10.916,31</b>	<b>6.341,44</b>	58,09

Prodotti con riso per adulti	RISO BIANCO	14.287,00	14.506,00	101,53
	<b>TOTALE</b>	<b>14.287,00</b>	<b>14.506,00</b>	101,53

Altri prodotti inseriti nella Pianificazione	Confettura di frutta	7.356	1.136,53	15,45
	Olio di semi di girasole	17.227	3.228,70	18,74
	Polpa di pomodoro	12.306	5.701,85	46,33
	Legumi in scatola	11380	3.650,00	32,07
	<b>TOTALE</b>	<b>48.269</b>	<b>13.717,08</b>	28,42

<b>TOTALE PRODOTTI</b>	<b>115.162,42</b>	<b>60.999,28</b>	52,97
------------------------	-------------------	------------------	-------

Dall'esame della Tab. 5 si desume che il grado di soddisfacimento per il riso ha addirittura superato il 100%. In effetti, nelle domande gli Enti Caritativi avevano inserito altri alimenti a base di riso che sono stati esclusi dalla Pianificazione del MPAAF in conseguenza delle minori disponibilità finanziarie rispetto al 2011..

Un buon grado di soddisfacimento risulta conseguito per la *pasta* (71,46% del richiesto), ed in misura minore anche per i *biscotti* (40%) .

Per quanto concerne gli alimenti per bambini 0-5 anni ed anziani si registra un buon risultato per la *pastina* (71,46% del richiesto), ed un modesto ritorno per i *biscotti solubili per l'infanzia* (solo il 26% ca del richiesto).

Per i prodotti non contenenti cereali si registra un positivo 46,33% di grado di soddisfacimento per la *polpa di pomodoro*, un appena accettabile 32% per i *legumi in scatola*, mentre per l'*olio di girasole* e le *confetture di frutta* i risultati si presentano assolutamente insufficienti.

Tuttavia, se, come visto in precedenza, si considera che gli acquisti effettuati per tali tipologie di alimenti hanno di gran lunga superato le previsioni originali, esso in definitiva conferma la positività della scelta di inserire tali alimenti nelle forniture.

Il grado di soddisfacimento dei prodotti lattiero caseari è rappresentato nella tabella n. 6

**Tab. n. 6**

Categoria Alimenti	Alimenti per gli indigenti	Quantità di alimenti da distribuire agli indigenti in Tonn.		Grado di soddisfacimento in %
		Richiesta in domanda dagli Enti Caritativi	Quantità ottenuta	
<b>Formaggi DOP con proteine &gt; 30%</b>	Grana Padano DOP , Parmigiano Reggiano DOP	8.680,00	2.006,78	23,12
<b>Formaggi DOP con proteine &lt; 30%</b>	Pecorino Romano DOP Pecorino Toscano DOP Montasio DOP Asiago d'allevio DOP Provolone Valpadana DOP Fontina DOP	<b>9.793,00</b>	<b>1.180,43</b>	12,05
<b>Latte e altri derivati</b>	Latte UHT (*)	42.706.656,00	18.971.928,00	44,42

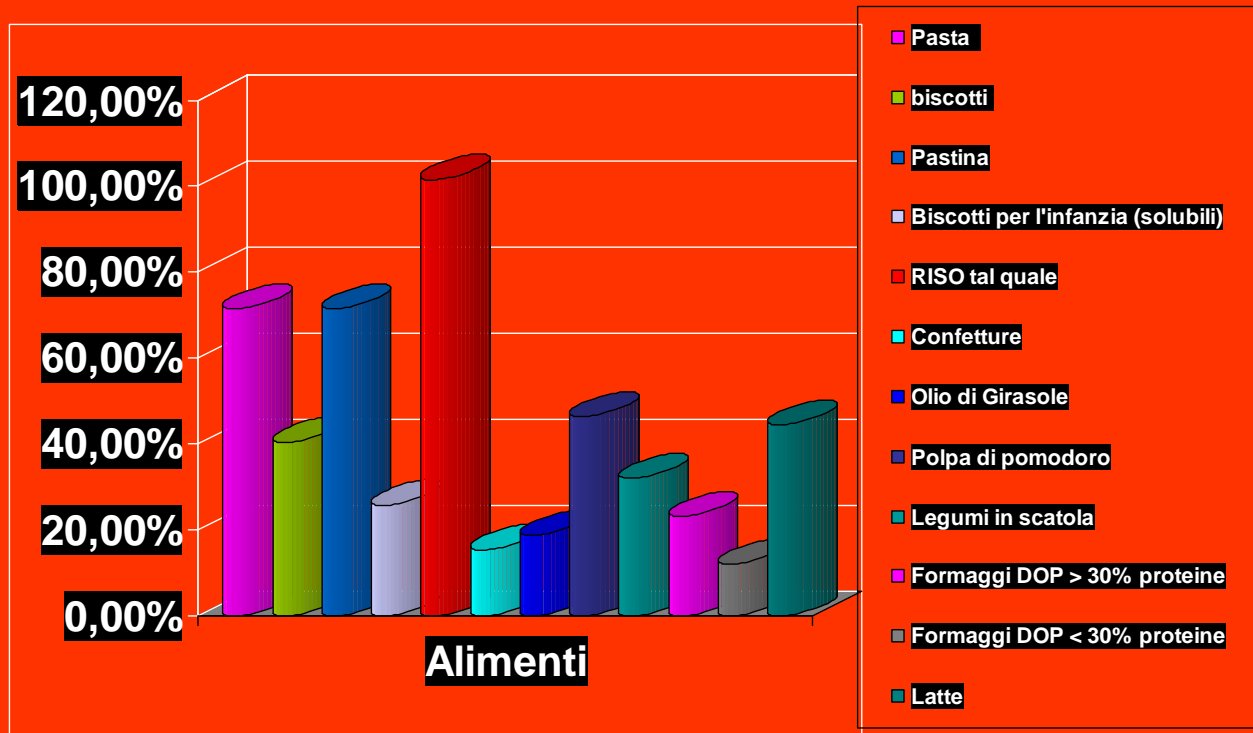
(\*) Le quantità del latte UHT sono espressi in litri

Nel contesto di incremento dei prezzi di mercato e dei costi del trasporto refrigerato ed alla luce delle minori risorse disponibili per il 2012 rispetto al 2011, si possono ritenere logici ed inevitabili i limitati gradi di soddisfacimento registrati sia per il latte UHT che per i formaggi.

Per una più agevole comprensione, tutti i dati di cui sopra relativi al 2012 sono rappresentati graficamente nella successiva Fig. n. 38.

**Fig. n. 38**

## Grado di soddisfazione della domanda degli Enti Capofila in %



### 3.4.2. Valutazione delle innovazioni procedurali

Già con il Piano alimentare 2011 erano state introdotte numerose innovazioni procedurali.

In particolare, si era provveduto a informatizzare:

1. la presentazione della domanda di adesione da parte degli Enti Caritativi Capofila con diretto inserimento tramite web service dei seguenti dati:
  - a. anagrafi delle Strutture periferiche servite
  - b. dati relativi agli indigenti assistiti da ciascuna struttura (n° complessivo, gg di apertura, n° medio di presenze nei gg. di apertura)
  - c. quantità di alimenti richiesti per ciascuna tipologia;
2. i dati relativi alle forniture eseguite (documenti di trasporto) tramite inserimento via web service sul Sistema informativo (SIAN) da parte delle Ditte aggiudicatarie;
3. i dati elaborati da AGEA relativi agli elenchi di assegnazione ai singoli Enti Caritativi Capofila, sul Sistema informativo (SIAN), con possibilità per questi e per le Ditte aggiudicatarie di accedere direttamente tramite web service alle informazioni di pertinenza al fine di “gestire” correttamente e tempestivamente gli aspetti di natura logistico-operativa di proprio interesse.

Si tratta di elementi di notevole importanza per velocizzare molte procedure sia in fase di presentazione della domanda, con la possibilità di effettuare una domanda integrativa per gli alimenti speciali introdotti per la prima volta<sup>28</sup>, sia in fase di gestione amministrativa delle forniture.

Al secondo anno dalla loro adozione, tali procedure possono ritenersi pienamente collaudate e consolidate. Infatti, il grado di informatizzazione raggiunto per il 2012 è stato più che soddisfacente per la fase di domanda (ca il 70% degli alimenti sono stati richiesti via web service) e ottimo per la fase di gestione amministrativa delle forniture (100% di informatizzazione).

La Fig. n. 39 illustra sinteticamente l'efficacia ed efficienza delle procedure di gara e di previsione del fabbisogno alimentare adottate.

### **Fig. n. 39**

---

<sup>28</sup> Per il 2012 si tratta di *Polpa di pomodoro e Legumi in scatola ecc.*



## **Efficacia ed efficienza delle procedure di gara e di previsione fabbisogno alimentare**

*Procedure di  
previsione  
fabbisogno  
alimentare*

*Semplificazione ed informatizzazione delle richieste di alimenti presentate dagli Enti Caritativi*

*Gli alimenti vengono richiesti dagli Enti Caritativi con modalità completamente informatizzata*

*Procedure di  
gara tramite  
asta pubblica  
comunitaria  
aperta*

*Ripartizione in lotti per una migliore distribuzione territoriale  
Trasparenza e accessibilità*

*Accesso assicurato anche ad operatori comunitari non nazionali  
Gestione amministrativa della fornitura aggiudicata informatizzata*

*Normativa qualitativa e sanitaria del prodotto  
Preferenza per gli alimenti di consumo tradizionale  
Ottima qualità organolettica degli alimenti*

*Massimizzazione degli alimenti ottenuti a parità di qualità*

### **3.4.3. La nuova strategia nei rapporti con le Organizzazioni Caritative**

Già a partire dal Piano 2011, è stata adottata una nuova strategia nei rapporti con le Organizzazioni Caritative fondata sull'intensificazione rapporti funzionali sia per facilitare

l'informatizzazione procedurale intrapresa in quell'anno, sia per rilevare in via diretta le esigenze concretamente manifestate sul territorio.

Nel 2012, tale approccio si è concretizzato in numerosi e costanti incontri operativi con i rappresentanti delle Organizzazioni Caritative e di numerosi Enti Caritativi Capofila.

Complessivamente sono stati effettuati incontri con oltre 60 Enti Caritativi selezionati tra i più significativi ma ben distribuiti sul territorio nazionale.

Tali incontri si sono dimostrati particolarmente fruttuosi per :

- gli effetti organizzativi sortiti non solo sul piano della informatizzazione ma anche su quello della gestione amministrativa: In questo ambito importante è stato lo sforzo per migliorare l'approccio da parte degli Enti Caritativi Capofila relativamente alle procedure di autocontrollo sulle proprie Strutture periferiche;
- la percezione di attenzione alle problematiche del territorio che AGEA ha dato ai rappresentanti degli Enti Caritativi Capofila, con un ulteriore incremento del già elevato grado di fiducia nell'Amministrazione pubblica;
- le informazioni ulteriori acquisite nel corso degli incontri stessi che hanno informato talune scelte gestionali, quali ad esempio quella di privilegiare tra i prodotti specifici per l'infanzia e gli anziani la *pastina* e i *biscotti solubili*, quella di introdurre alimenti nuovi come la *polpa di pomodori* ed i *legumi in scatola* o quella di adottare come materia grassa l'*Olio di semi di Girasole*.

Questo approccio strategico, è ormai divenuto un fattore stabile nella programmazione e nella gestione della misura come dimostra la stessa sistematizzazione della tempistica degli incontri.

#### **4. I controlli realizzati sulla fase di produzione, confezionamento e distribuzione degli alimenti .**

Lo schema generale dei controlli inerenti le fasi di produzione, confezionamento e distribuzione degli alimenti può essere così sintetizzato:

- L'intera fornitura viene verificata per le fasi di produzione e confezionamento.
- La verifica fisica riguarda l'intera fornitura ed è espletata in loco presso gli impianti di produzione e di confezionamento.
- La verifica comporta il prelievo di campioni di prodotto sui quali vengono effettuate analisi chimico-fisiche per controllare la rispondenza ai parametri fissati nei bandi di gara. I laboratori utilizzati sono riconosciuti e certificati.
- La verifica sulle fasi di confezionamento comporta, tra l'altro, il rilevamento della corretta indicazione da riportare obbligatoriamente sulle confezioni ("Aiuto UE" "Prodotto non commerciabile").
- Le verifiche sulle fasi di produzione e confezionamento dei prodotti diversi dai lattiero-caseari nel 2012 sono state realizzate dalla controllata AGECONTROL S.P.A tramite un qualificato corpo di esperti che nel 2012 ha verificato le forniture di Pasta, Pastina, Biscotti, Biscotti per l'infanzia, Olio di Girasole, Confetture di frutta, Polpa di pomodori e Legumi in scatola.
- Le verifiche sulle fasi di produzione e confezionamento dei prodotti lattiero caseari nel 2012 sono state realizzate:
  - dalla controllata AGECONTROL S.P.A., tramite un qualificato corpo ispettivo, che nel 2011 ha verificato le forniture di Latte UHT;
  - dai Consorzi di Tutela dei formaggi tipici, che – ciascuno per il prodotto di pertinenza- hanno espletato controlli in loco, assoggettati a loro volta ad ulteriori controlli di II° livello a cura dell' AGECONTROL S.P.A.,
- Vengono eseguite, altresì, verifiche sulla distribuzione degli alimenti agli Enti Caritativi Capofila.
  
- Tali verifiche effettuate su un campione di almeno il 5 % della fornitura, comportano l'effettuazione di analisi chimico-fisiche per controllare la rispondenza ai parametri fissati nei bandi di gara. Anche in questo caso i laboratori utilizzati sono riconosciuti e certificati.

- Tali ulteriori verifiche vengono effettuate dai medesimi soggetti che hanno in precedenza realizzato i controlli su produzione e confezionamento.

## **5. I controlli realizzati presso gli Enti Caritativi e le loro Strutture periferiche**

Lo schema generale degli ulteriori controlli realizzati presso gli Enti Caritativi e le loro Strutture periferiche può essere così sintetizzato:

- I controlli comportano verifiche:
  - Sulla gestione amministrativo contabile, tesi a verificare:
    - l'attendibilità dei dati relativi agli indigenti dichiarati in domanda con l'effettiva realtà degli assistiti
    - la rispondenza dei dati anagrafici delle Strutture periferiche dichiarati in domanda con l'effettiva struttura operativa dell'Ente
    - la corretta tenuta dei registri di carico e scarico degli alimenti sia da parte degli Enti Caritativi Capofila che da parte delle singole Strutture periferiche
  - Sulla materiale gestione degli alimenti, tesi a verificare:
    - la presenza in magazzino di una quantità e qualità di alimenti compatibile con i dati riportati nei registri di carico e scarico e con quelli inerenti l'assegnazione dei prodotti da parte di AGEA
    - l'idoneità dei magazzini di stoccaggio
    - la corretta conservazione degli alimenti presso i magazzini
    - la presenza e idoneità di somministrazioni di cibo in corso.
- Tali controlli vengo effettuati campionariamente dall'AGECONTROL S.P.A. avvalendosi di un qualificato corpo ispettivo. Nel solo trimestre aprile-giugno 2011 sono state effettuate verifiche su 94 Enti Caritativi Capofila e su 390 Strutture periferiche. Al riguardo, si tenga conto che nell'intero 2010 sono stati complessivamente effettuati circa 800 controlli.

## **ALLEGATO A**

*Quadri sinottici evidenzianti i principali elementi che comprovano che le procedure e le prassi adottate dall'AGEA, sono conformi ai criteri di riconoscimento stabiliti dal Reg. CE n. 885/06.*

INDIGENTI

Sono presenti procedure dettagliate per la ricezione e il processamento delle pratiche ?

SI

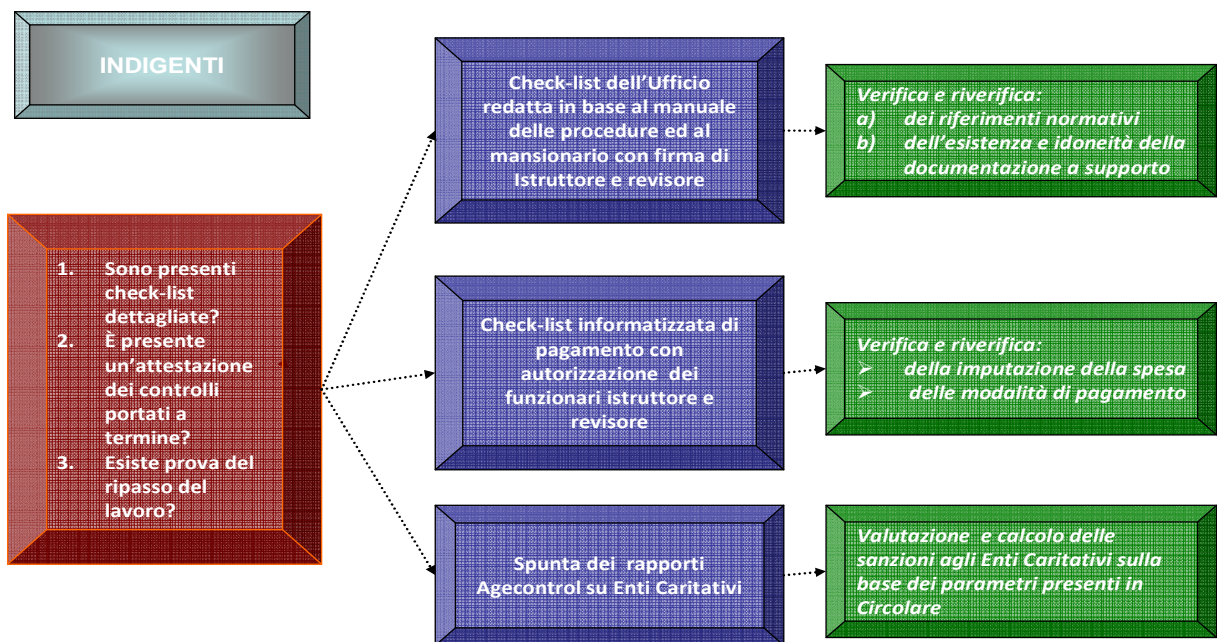
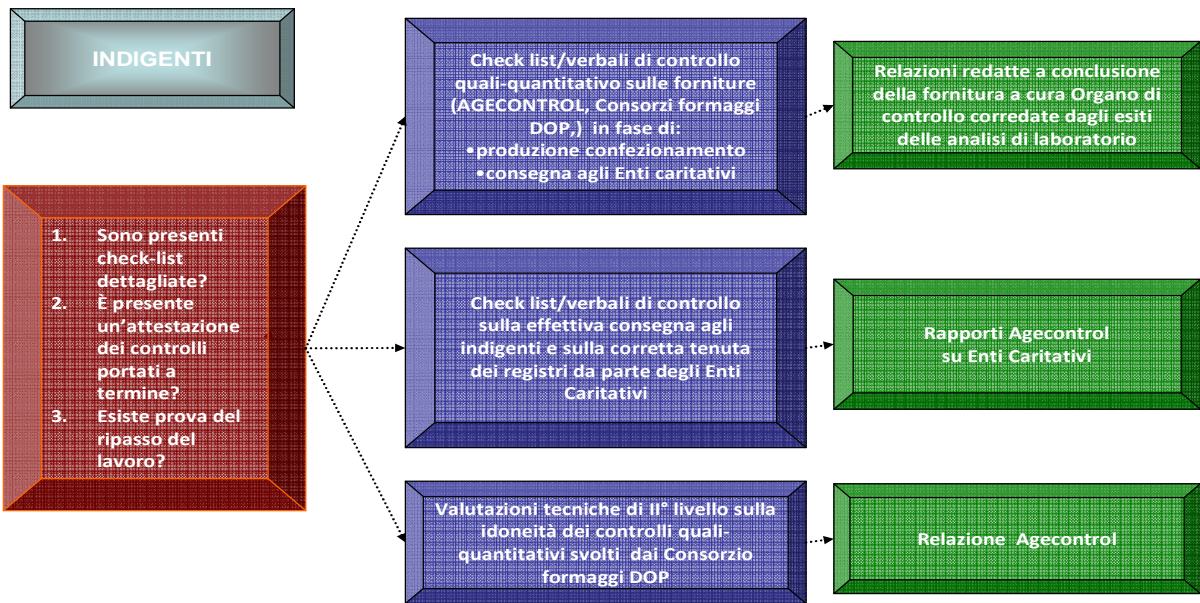
- Delibera CdA AGEA n. 164 del 12/5/2006:*
  - *Riconoscimento Enti Caritativi e iscrizione Albo (Art. 3 – Requisiti)*
- Circolare n. DPMU.2011.3391 del 16/09/2011 :*
  - *Adesione al programma 2012 di distribuzione aiuti alimentari ( Cap. 2, 3 e 4 termini e modalità di presentazione delle domande di adesione degli Enti Caritativi)*
- Circolare n. DPMU.2012.2058 del 17.07.2012*
  - *Presentazione domande rimborso spese amm.ve , stoccaggio e trasporto*
- Bandi di gara*
  - *Capitolato sulle modalità di pagamento*
  - *Domande pagamento fornitori*

INDIGENTI

Sono presenti procedure dettagliate per la ricezione e il processamento delle pratiche ?

SI

- Procedura dei controlli quali-quantitativi svolti dall'AGECONTROL sulla fornitura di alimenti agli indigenti, che prevede anche prelievi di prodotto con relative analisi sia in fase di produzione/confezionamento, sia presso i destinatari finali*
- Procedura dei controlli amministrativi svolti dalla AGECONTROL sulla effettività della consegna degli alimenti agli indigenti, nonché sulla corretta gestione amministrativa e di magazzino da parte sia degli sportelli periferici che degli Enti Caritativi*
- Istruzioni interne all'Ufficio riportate nel manuale delle procedure e nei mansionari dei dipendenti*



**INDIGENTI**

Prima del pagamento, sono stati effettuati controlli sufficienti a garantire:

a) il rispetto della normativa di settore?

b) la conformità all'art. 9 Reg. CE 1290/2005?

1. Controllo quali-quantitativo sulle forniture (SIN, Cons DOP) 100%
2. Consegna ad indigenti, buona gestione del magazzino Enti Caritativi (Agecontrol)
3. Secondo livello su formaggi DOP (Agecontrol) 100%
4. Check list dell'Ufficio 100%
5. Check list del pagamento 100%

**INDIGENTI**

I controlli sono svolti regolarmente?

La gestione è informata dagli esiti dei controlli?

*Gli esiti dei controlli svolti accompagnano l'autorizzazione di pagamento e vengono richiamati nelle check-list.*

*La procedura viene aggiornata tenendo conto dell'andamento dei controlli (ad es. dal 2010 i controlli di II° livello sui formaggi DOP sono stati trasferiti dall'ispettorato centr.le qualità all'AGECONTROL e sono stati intensificati al 100% )*

