



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 20 dicembre 2012 (21.12)
(OR. en)**

18070/12

**AGRI 881
AGRIORG 212
AGRIFIN 260**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	18 dicembre 2012
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2012) 768 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO a norma dell'articolo 184, punto 5, del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio concernente l'attuazione del programma europeo «Frutta nelle scuole»

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2012) 768 final.

All.: COM(2012) 768 final



Bruxelles, 18.12.2012
COM(2012) 768 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**a norma dell'articolo 184, punto 5, del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio
concernente l'attuazione del programma europeo «Frutta nelle scuole»**

{SWD(2012) 435 final}

INDICE

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO a norma dell'articolo 184, punto 5, del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio concernente l'attuazione del programma europeo «Frutta nelle scuole»	3
1. INTRODUZIONE.....	3
2. DESCRIZIONE DEL PROGRAMMA E DEI SUOI PRINCIPALI ELEMENTI	3
3. VALUTAZIONE DEL FUNZIONAMENTO DEL PROGRAMMA E DEL SUO IMPATTO SULLE ABITUDINI ALIMENTARI DEI BAMBINI.....	4
3.1. Realizzazione di programmi efficienti negli Stati membri	5
3.1.1. Attuazione amministrativa e sfide correlate.....	5
3.1.2. Questioni relative al finanziamento del programma negli Stati membri	8
3.2. Valutazione dell'impatto del programma sulle abitudini alimentari dei bambini.....	9
3.3. Raccomandazioni ricevute	10
4. CONCLUSIONI GENERALI.....	11

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

a norma dell'articolo 184, punto 5, del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio concernente l'attuazione del programma europeo «Frutta nelle scuole»

1. INTRODUZIONE

A norma dell'articolo 184, punto 5, del regolamento (CE) n. 1234/2007¹ del Consiglio [in appresso «regolamento recante organizzazione comune dei mercati agricoli (regolamento unico OCM)»], la presente relazione concerne l'attuazione del programma europeo «Frutta nelle scuole» (in appresso «il programma») nei primi tre anni del suo funzionamento nel periodo compreso tra il 1° agosto 2009 e il 31 luglio 2012.

Il regolamento unico OCM prevede che la relazione verta su due aspetti fondamentali, ovvero la misura in cui il programma ha promosso la realizzazione di programmi «Frutta nelle scuole» efficienti negli Stati membri e il suo impatto sul miglioramento delle abitudini alimentari dei bambini.

La relazione si basa essenzialmente sull'analisi delle informazioni fornite dagli Stati membri relativamente all'applicazione dei programmi «Frutta nelle scuole» nei rispettivi paesi e in particolare sulle informazioni provenienti dalle relazioni di controllo e valutazione presentate ai sensi dell'articolo 12 del regolamento (CE) n. 288/2009² della Commissione, nonché sui risultati di una valutazione esterna. Tali fonti poggiano sui dati relativi solamente agli anni scolastici 2009/2010 e 2010/2011, in quanto la valutazione dell'anno scolastico 2011/2012 non è ancora stata effettuata.

2. DESCRIZIONE DEL PROGRAMMA E DEI SUOI PRINCIPALI ELEMENTI

Le fondamenta del programma sono state poste nell'ambito della riforma dell'organizzazione comune dei mercati (OCM) nel settore degli ortofrutticoli del 2007. Il Consiglio ha invitato la Commissione a presentare una proposta «Frutta nelle scuole» per far fronte al calo dei consumi di prodotti ortofrutticoli tra i bambini. L'iniziativa ha ricevuto la piena approvazione del Parlamento europeo. Nel novembre del 2008 è stato raggiunto un accordo politico sulla proposta della Commissione che ha creato le condizioni per il cofinanziamento, tramite fondi europei del valore di 90 milioni di EUR, dell'acquisto e della distribuzione di prodotti ortofrutticoli freschi e trasformati e banane agli alunni delle scuole ogni anno, nonché per una serie di misure correlate.

¹ Regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli, GU L 299 del 16.11.2007, pag. 1.

² Regolamento (CE) n. 288/2009 della Commissione, del 7 aprile 2009, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, relativamente alla concessione di un aiuto comunitario per la distribuzione di frutta, verdura, ortofrutticoli trasformati, banane e prodotti da esse derivati ai bambini negli istituti scolastici, nell'ambito del programma «Frutta nelle scuole», GU L 94 dell'8.4.2009, pag. 38.

L'obiettivo generale del programma è fornire un quadro politico e di finanziamento a livello dell'Unione europea a favore delle iniziative degli Stati membri volte a invertire la tendenza alla diminuzione dei consumi di prodotti ortofrutticoli, in particolare tra i bambini che rappresentano i consumatori più vulnerabili. Il programma mira altresì ad aumentare stabilmente la quota di questi prodotti nella dieta dei bambini in una fase precoce, ovvero nell'età in cui si stanno formando le loro abitudini alimentari. L'impatto positivo sui consumi realizzerebbe altresì gli obiettivi della PAC, tra cui il potenziamento dei redditi agricoli, la stabilizzazione dei mercati e la sicurezza degli approvvigionamenti attuali e futuri. Analogamente, è stato possibile prevedere una dimensione più educativa grazie a misure di accompagnamento obbligatorie che costituiscono lo strumento per stabilire connessioni con ambiti quali agricoltura, alimentazione, salute, ambiente e attività fisica, operando in sinergia per accrescere l'impatto complessivo del programma. Inoltre, il programma contribuisce all'obiettivo dell'UE di contrastare i livelli crescenti di obesità e malattie croniche derivanti da una dieta non sana, come previsto dal Libro bianco sugli aspetti sanitari connessi all'alimentazione, al sovrappeso e all'obesità del 2007³.

Gli Stati membri intenzionati a partecipare al programma devono elaborare strategie a livello nazionale o regionale in consultazione con le autorità competenti in materia di pubblica istruzione e sanità pubblica prima del periodo di attuazione. Le risorse dell'UE consentono di cofinanziare i programmi nazionali fino al 50%, laddove tale percentuale sale al 75% per le regioni di convergenza e ultraperiferiche dell'Unione europea, e il saldo è fornito da contributi nazionali e/o privati.

Il programma si compone dei seguenti elementi fondamentali:

- a) distribuzione di prodotti agli istituti scolastici, dalla scuola materna alla scuola secondaria;
- b) misure di accompagnamento volte a sensibilizzare sull'importanza del consumo di prodotti ortofrutticoli e su abitudini alimentari sane, nonché a rafforzare il legame con l'agricoltura, ad esempio attraverso l'organizzazione di visite ad aziende agricole o attività di giardinaggio;
- c) attività di rete, controllo e valutazione dell'attuazione dei programmi nei singoli Stati membri.

3. VALUTAZIONE DEL FUNZIONAMENTO DEL PROGRAMMA E DEL SUO IMPATTO SULLE ABITUDINI ALIMENTARI DEI BAMBINI

Oltre alle valutazioni degli Stati membri e del contraente esterno cui si è accennato sopra, nel 2011 la Corte dei conti europea (in appresso, CCE) ha pubblicato la sua relazione speciale n. 10⁴ che illustra i risultati dell'audit congiunto del programma in oggetto e del programma "Latte nelle scuole" in merito all'efficacia di questi due programmi. In particolare, la CCE ha cercato di verificare se la partecipazione sia sufficientemente promossa, se i sussidi dell'UE hanno un impatto diretto sul consumo dei prodotti da parte dei beneficiari e se è verosimile che i programmi svolgano il proprio ruolo educativo e influenzino le abitudini alimentari future. Inoltre, nel 2011 è stato condotto uno studio dal Centro studi di politica europea

³ Libro bianco «Una strategia europea sugli aspetti sanitari connessi all'alimentazione, al sovrappeso e all'obesità», COM(2007) 279 definitivo, 30.5.2007.

⁴ Relazione speciale n. 10/2011 della Corte dei conti «I programmi "Latte nelle scuole" e "Frutta nelle scuole" sono efficaci?».

(CEPS)⁵ nell'ambito di uno specifico contratto con la Commissione, incentrato sulla stima e la valutazione degli oneri amministrativi generati dai programmi «Latte nelle scuole» e «Frutta nelle scuole».

3.1. Realizzazione di programmi efficienti negli Stati membri

Visto l'ampio numero di parametri che potrebbero essere utilizzati per valutare la misura della realizzazione di un programma efficiente negli Stati membri, la presente relazione è incentrata sulla valutazione dell'attuazione amministrativa del programma negli Stati membri e sulle sfide che ciò comporta in termini di a) efficienza, b) difficoltà incontrate, c) costi e oneri amministrativi, d) misure di accompagnamento e, infine, aspetti legati ai finanziamenti.

3.1.1. Attuazione amministrativa e sfide correlate

Esistono diversi approcci e progetti per l'attuazione di un programma «Frutta nelle scuole» ben riuscito. Persino all'interno di un unico Stato membro o della stessa regione, le modalità di attuazione del programma possono variare a causa delle decisioni prese a livello del singolo istituto scolastico. L'attuazione del programma e il grado di soddisfazione delle scuole e del personale coinvolto nella sua applicazione pratica sono state l'oggetto delle valutazioni nazionali. Questa cosiddetta valutazione di processo ha permesso di stabilire che il programma è stato recepito positivamente negli Stati membri ed è stato parimenti ben accolto da bambini, insegnanti e genitori. Nel corso dell'anno scolastico 2010/2011 molti dei problemi emersi durante il primo anno di attuazione sono stati in larga misura superati e il programma viene applicato senza difficoltà in gran parte degli Stati membri. In alcuni Stati membri e/o regioni, tuttavia, l'attuazione del programma è ancora difficile (cfr. lettera b).

Le valutazioni hanno inoltre permesso di concludere che il requisito di realizzare un partenariato tra i settori dell'istruzione, della sanità e dell'agricoltura è stato pienamente soddisfatto, in particolare nella fase di adattamento del programma europeo al quadro nazionale/regionale e nell'elaborazione dell'impostazione concettuale o della strategia del programma. Tale partenariato è risultato un po' meno strutturato a livello scolastico a causa della mancanza di contatti tra i diversi soggetti interessati.

a) Efficienza del programma

Grazie alla valutazione esterna è stato possibile stabilire che non esiste un modo semplice per calcolare quali programmi sono i più efficaci. Poiché la riuscita del programma dipende da diversi risultati, tutti utilizzabili come indicatori d'impatto, deve essere sviluppato più di un modo per misurare l'efficienza. Ad esempio, è difficile affermare se sia meglio raggiungere più bambini con un incremento dei consumi minore o raggiungere meno bambini registrando tuttavia un aumento dei consumi maggiore. Tuttavia, la valutazione dell'efficienza ottenuta grazie a tale processo è stata approssimativa.

I risultati evidenziano che il rapporto tra la quantità di prodotti ortofrutticoli distribuiti e l'importo speso varia in modo considerevole tra gli Stati membri (da 0,90 EUR/kg a 7 EUR/kg). Tale prezzo può essere, tuttavia, in parte ascritto ai costi di distribuzione, che variano in modo considerevole per una serie di ragioni, quali le caratteristiche geografiche

⁵ Relazione speciale del Centro studi di politica europea (CEPS) «*Measurement of administrative burdens generated by European legislation, Administrative burden quantifications of School Fruit Scheme and School Milk Scheme*», 7 dicembre 2011.

(zone remote, isole), la densità demografica e la scelta dei prodotti offerti. Un prezzo al chilo basso non è di per sé garanzia di una distribuzione efficiente.

Se si considera la frequenza di distribuzione in relazione alla spesa, si riscontra che i programmi più efficienti sono quelli con una spesa bassa e una frequenza di distribuzione elevata, come accade in Estonia (0,91 EUR/kg di frutta con 2,6 distribuzioni la settimana). La maggiore efficienza di distribuzione relativamente ai prodotti distribuiti si spiega in parte con la presenza di un prezzo al chilo più basso.

Se si calcola il rapporto tra il numero di bambini del gruppo bersaglio raggiunto e l'importo speso per ciascun bambino, risulta che 8 Stati membri o regioni presentano una maggiore percentuale di bambini partecipanti. In tali Stati viene raggiunto oltre il 60% del rispettivo gruppo bersaglio in quanto la spesa per bambino è di gran lunga inferiore. Negli Stati membri o nelle regioni in cui si spendono cifre molto elevate per ogni bambino si raggiunge di norma solo una percentuale limitata di bambini. Vi sono alcune eccezioni, come l'Ungheria, che d'altro canto distribuisce solo una varietà di frutta (mele).

Inoltre, la valutazione ha permesso di evidenziare che il livello di cofinanziamento con risorse dell'UE influenza il grado di copertura del gruppo bersaglio. Un tasso più elevato di contributo dell'UE consente agli Stati membri di raggiungere un numero maggiore di bambini nell'ambito di un gruppo bersaglio.

b) Sfide e difficoltà di attuazione

Le maggiori difficoltà nell'attuazione del programma si sono comprensibilmente verificate nel corso del primo anno dal suo avvio nel 2009. Questi problemi iniziali hanno riguardato essenzialmente la presenza di pesanti oneri amministrativi, difficoltà logistiche/organizzative e la necessità di mobilitare i finanziamenti nazionali richiesti.

Gli oneri e i problemi amministrativi legati al cofinanziamento nazionale o privato vengono illustrati più in dettaglio rispettivamente alla lettera c) e nella sezione 3.1.2.

Le difficoltà logistiche hanno riguardato prevalentemente la capacità degli istituti scolastici di gestire la preparazione e la distribuzione dei prodotti. Ulteriori problemi sono stati riscontrati nel reperimento dei fornitori, in particolare nelle zone remote. Gli Stati membri sono riusciti a superare i problemi della fase iniziale in diversi modi. Ad esempio, per ovviare alle difficoltà d'ordine logistico i Paesi Bassi hanno ridotto il numero dei fornitori. Di conseguenza, il volume del contratto è divenuto più attraente per la consegna dei prodotti e si sono ridotti gli oneri amministrativi e i costi di controllo. In Polonia è stata introdotta una quota forfettaria per porzione, con conseguenti effetti positivi in termini di semplificazione e razionalizzazione dell'iter di concessione degli aiuti.

c) Costi e oneri amministrativi

In generale, dal punto di vista degli obblighi di documentazione, comunicazione e controllo le relazioni di valutazione ritengono che le attività amministrative legate al programma siano state gestibili e nella media rispetto ad altre misure politiche previste dalla PAC. Pertanto, tali obblighi non costituiscono di per sé un ostacolo tale da impedire agli Stati membri o agli istituti scolastici di partecipare al programma.

La valutazione esterna ha appurato che gli oneri amministrativi associati ai programmi regionali, quali i programmi della regione Catalogna o del Land Sassonia-Anhalt, appaiono

maggiori in relazione al numero degli istituti scolastici e dei bambini partecipanti rispetto ai programmi organizzati a livello centrale. Ciò concorda con la relazione CEPS, secondo la quale tali oneri siano da paragonarsi a costi fissi che non aumentano con l'aumentare della portata del programma.

D'altro canto, le valutazioni hanno individuato oneri significativi in relazione all'attuazione e all'esecuzione del programma a livello dei singoli istituti scolastici. Tali oneri derivano da problemi organizzativi connessi alle decisioni degli Stati membri sulle modalità di attuazione del programma. In taluni casi, gli istituti scolastici hanno persino l'incarico di stipulare e gestire i contratti con i fornitori. In gran parte degli Stati membri e delle regioni che partecipano al programma gli istituti scolastici si occupano degli aspetti logistici e della consegna dei prodotti ortofrutticoli, nonché della loro preparazione e distribuzione ai bambini. Si tratta di attività dispendiose in termini di tempo e che richiedono manodopera aggiuntiva. Le valutazioni di alcuni Stati membri segnalano oneri eccessivi a carico degli istituti scolastici, che potrebbero scoraggiarli dal prendere parte al programma.

In taluni casi gli oneri amministrativi sono dovuti a norme nazionali più rigorose imposte dagli Stati membri durante il primo anno e successivamente modificate alla luce dell'esperienza maturata. Ad esempio, la Polonia ha attenuato gli obblighi imposti in materia di imballaggio e preparazione dei prodotti in quanto i fornitori non erano in grado di ottemperarvi. Inoltre, la Commissione ha semplificato il regolamento (CE) n. 288/2009.

d) Misure di accompagnamento

Le misure di accompagnamento adottate nell'ambito del programma dell'UE variano da uno Stato membro all'altro. In generale, la progettazione delle misure spetta alle autorità pubbliche competenti in materia di istruzione, salute e agricoltura. L'approccio più comunemente adottato consiste nell'offrire agli istituti scolastici una serie di materiali e suggerimenti didattici per le misure di accompagnamento, lasciando loro decidere come attuarle. D'altro canto, alcuni programmi nazionali o regionali non forniscono alcun sostegno agli istituti scolastici per l'attuazione di tali misure. In alcuni Stati membri e regioni le misure di accompagnamento vengono semplicemente eseguite nell'ambito del normale programma scolastico. Le ampie differenze quanto all'approccio e, di conseguenza, alla forza di tali misure sono inoltre parzialmente ascrivibili al fatto che queste non vengono cofinanziate con risorse dell'UE e non sono quindi soggette a requisiti minimi riguardo alla loro attuazione.

L'analisi evidenzia due tipologie di programmi: quelli in cui le misure costituiscono un elemento centrale dell'intervento, ad esempio in Irlanda, e quelli che integrano le misure come azioni supplementari, come nei Paesi Bassi. Pertanto, la spesa relativa alle misure di accompagnamento varia: Paesi Bassi e Francia spendono ad esempio meno di 1 EUR per bambino nel primo anno, mentre l'Irlanda spende oltre 25 EUR per bambino, essendo il suo sistema basato sui premi (piccole ricompense).

In merito all'impatto delle misure di accompagnamento, la ricerca condotta in Irlanda evidenzia che il programma denominato «*Food Dudes*», basato su misure di accompagnamento forti, è fondamentale per l'aumento durevole del consumo di prodotti ortofrutticoli da parte dei bambini. Per gli altri Stati membri che hanno adottato approcci differenti, la valutazione dell'impatto complessivo a breve termine delle misure di accompagnamento risulta al momento difficile.

3.1.2. *Questioni relative al finanziamento del programma negli Stati membri*

Come illustrato nei capitoli precedenti, il programma si basa sul principio del cofinanziamento. La quota di risorse a carico degli Stati membri può provenire da fonti pubbliche o private. Le valutazioni nazionali ed esterne evidenziano chiaramente che le risorse per il cofinanziamento sono sempre più difficili da trovare, in particolare se devono essere messe a disposizione esclusivamente da istituti scolastici, amministrazioni comunali o genitori. Per questo motivo il cofinanziamento è stato additato in più occasioni come una delle maggiori difficoltà per l'attuazione del programma e come il motivo che ha dissuaso talune regioni degli Stati membri dall'aderirvi.

a) *Fonti di cofinanziamento nazionale*

Nella maggior parte degli Stati membri e delle regioni che partecipano al programma, il cofinanziamento nazionale si basa esclusivamente su fondi pubblici. Solo Slovacchia, Danimarca, Austria e Fiandre (Belgio) richiedono un contributo alle famiglie e 3 Stati membri/regioni prevedono forme di finanziamento privato nei loro regimi di cofinanziamento (Baden-Württemberg, Paesi Bassi e Fiandre).

Il contributo privato al finanziamento può rappresentare un'opportunità utile per ampliare la portata del programma, qualora si riesca a gestire in modo adeguato partecipazione a lungo termine e interessi privati. L'individuazione di sponsor privati e la contrattazione con loro sembrano più efficaci se svolte sotto la responsabilità dell'autorità di controllo nazionale/regionale piuttosto che a livello del singolo istituto scolastico. La valutazione ha evidenziato altresì che il programma non si è diffuso in regioni in cui il contributo pubblico è molto limitato e i fondi privati devono essere gestiti dalle scuole partecipanti. È il caso di Francia e Germania. Il Land Baden-Württemberg, con un contributo pubblico pari a solo il 4%, ha problemi specifici di diffusione del proprio programma, mentre ciò non accade per le regioni confinanti della Baviera e della Renania-Palatinato, che ricevono un contributo pubblico del 50%. In Francia, dove non esiste alcun cofinanziamento da parte dello Stato, la dotazione è fornita dalle amministrazioni comunali o dagli stessi istituti scolastici che attingono alle risorse del bilancio per la mensa.

b) *Contributo chiesto alle famiglie*

L'introduzione di un contributo da parte delle famiglie è oggetto di opinioni contrastanti, sebbene consenta di coinvolgere i genitori nel programma e procuri risorse supplementari. In linea di massima, si presume che la richiesta di un contributo finanziario obbligatorio a carico delle famiglie si ripercuota negativamente sulla percentuale di adesione, soprattutto se gli istituti scolastici ospitano un gran numero di bambini provenienti dai ceti sociali meno abbienti. Inoltre, i presidi degli istituti scolastici obiettano che la raccolta di denaro a livello del singolo istituto è un'operazione che richiede una notevole organizzazione. Tali ipotesi sono confermate, ad esempio, dall'esperienza della Lettonia, in cui si è osservato che l'attuazione del programma «Latte nelle scuole» si è interrotta con la riduzione dei finanziamenti pubblici.

c) *Impatto del cofinanziamento dell'UE*

La valutazione ha dunque permesso di concludere che gli aiuti dell'UE, in termini sia di percentuale di finanziamento, sia di entità assoluta dei fondi UE disponibili, esercitano un impatto positivo, addirittura essenziale, sull'efficacia del programma. Gli aiuti dell'UE sono fondamentali per la riuscita di programmi nazionali o regionali in pressoché tutti gli Stati

membri che vi aderiscono, indipendentemente dal sistema di cofinanziamento che vi è alla base. Inoltre, agli occhi dell'opinione pubblica il coinvolgimento dell'Unione europea conferisce maggiore credibilità e peso ai programmi nazionali e regionali.

3.2. Valutazione dell'impatto del programma sulle abitudini alimentari dei bambini

Se si tiene conto del fatto che le valutazioni nazionali hanno riguardato solamente due anni del periodo di attuazione del programma e che sono stati impiegati metodi di valutazione differenti, i risultati relativi alla sua efficacia non possono ritenersi definitivi, in particolare per quanto attiene ai suoi effetti a lungo termine.

a) Impatto sulle abitudini alimentari dei bambini

Considerando i limiti sopra esposti, i risultati di gran parte delle valutazioni nazionali e regionali suggeriscono che il programma ha contribuito all'aumento della quantità di prodotti ortofrutticoli consumati dai bambini. Ad esempio, in Polonia si è registrato un aumento del 21% dei consumi. Tali risultati positivi sono stati accertati sulla base di interviste condotte nell'ambito della valutazione esterna. Solo quattro valutazioni non hanno individuato effetti sui consumi perché non vi sono ancora dati sufficienti per valutare l'impatto del programma sui consumi dopo un solo anno di attuazione, come nei Paesi Bassi, ovvero perché non sono state rilevate differenze statisticamente significative nei modelli di consumo.

In taluni casi, incoraggiare i bambini a consumare più prodotti ortofrutticoli produce effetti diffusivi anche oltre gli orari ufficiali in cui questi vengono distribuiti, ad esempio dopo la scuola, come in Romania, o in giorni in cui la distribuzione di frutta non è prevista, come nei Paesi Bassi. Le conclusioni sono state tuttavia differenti per quanto riguarda l'impatto che il programma ha avuto sullo stile di vita dei bambini in generale, ad esempio sul consumo di merendine o dolci ampiamente diffusi. In taluni casi non è stato accertato alcun impatto visibile, mentre in altre occasioni sono stati individuati dei cambiamenti positivi. È interessante evidenziare che molte valutazioni giungono alla conclusione che il programma non influenza le abitudini di consumo di tutti i bambini partecipanti allo stesso modo. Sono state osservate differenze in relazione al sesso, con un consumo di prodotti ortofrutticoli maggiore tra le bambine rispetto ai bambini, nonché al tipo di prodotti, con la frutta che viene normalmente preferita alla verdura. Alcune valutazioni hanno altresì osservato gli effetti positivi del programma, in particolare nei confronti di categorie di consumatori svantaggiati dal punto di vista socio-economico e che hanno dimostrato un forte apprezzamento nei suoi confronti.

b) Impatto sulle famiglie

Nella maggior parte delle valutazioni gli effetti del programma sulle famiglie e i loro consumi sono stati omessi o trattati solo indirettamente, esaminando unicamente il loro atteggiamento nei confronti del programma in generale e della dieta dei propri figli. Sebbene molte valutazioni siano giunte alla conclusione che le famiglie hanno risposto molto positivamente al programma e ai suoi obiettivi, nel caso della Francia e della Polonia il programma non ha prodotto effetti visibili sui consumi delle famiglie. Altre valutazioni evidenziano che l'impatto del programma è stato positivo con riguardo all'atteggiamento dei genitori nei confronti della dieta dei loro figli. Ad esempio, in Irlanda, Polonia e a Malta i genitori hanno messo più prodotti ortofrutticoli nei cestini per il pranzo dei loro figli. È stata inoltre registrata una maggiore varietà e disponibilità di tali prodotti a casa (Italia) e, in misura minore, si è avuto un impatto positivo persino sui consumi degli stessi genitori.

3.3. Raccomandazioni ricevute

Le valutazioni hanno consentito di individuare importanti miglioramenti nel funzionamento del programma rispetto alla sua difficoltosa fase di avvio. Ciononostante, sono state formulate numerose raccomandazioni per il suo consolidamento.

Anzitutto, per controbilanciare i vincoli finanziari imposti a numerosi Stati membri e regioni e rafforzare l'impatto del programma ampliando il suo campo di applicazione,

- è consigliabile aumentare la percentuale di finanziamento dell'UE, in quanto le percentuali attuali del 50% e del 75% sono considerate un ostacolo a una maggiore partecipazione al programma. Gli aiuti complessivi erogati dall'UE dovrebbero altresì superare i 90 milioni di EUR.

In secondo luogo, vengono formulate le seguenti raccomandazioni relativamente all'attuazione del programma e ai parametri di distribuzione:

- si dovrebbe mirare a una distribuzione di lungo periodo (≥ 35 settimane scolastiche), in quanto solo un'adesione al programma sufficientemente lunga è in grado di generare effetti duraturi sul miglioramento delle abitudini alimentari dei bambini previsto dal programma;
- la varietà dell'offerta è considerata un importante fattore per garantire l'efficacia del programma. Si raccomanda di offrire da 5 a 10 prodotti diversi per mantenere l'interesse dei bambini. Questa raccomandazione potrebbe essere, tuttavia, difficile da seguire quando gli Stati membri decidono di dare la preferenza a prodotti ortofrutticoli locali o stagionali;
- è opportuno che i prodotti continuino ad essere distribuiti gratuitamente. In base a molte valutazioni nazionali (ad esempio, quelle relative a Germania e Paesi Bassi) e anche alla relazione della CCE, tale aspetto è ritenuto determinante per la riuscita del programma, in quanto produce effetti positivi in termini di partecipazione ed efficacia;
- è inoltre consigliabile distribuire i prodotti con un'elevata frequenza, possibilmente tre volte la settimana. Questa raccomandazione, come le prime tre, è strettamente legata alla questione del finanziamento del programma e dei fondi disponibili.

In merito ai beneficiari del programma,

- numerosi Stati membri ritengono necessario ampliare il gruppo bersaglio per permettere a un numero maggiore di bambini di beneficiarne. Tale aspetto è strettamente legato ai finanziamenti disponibili;
- è stata altresì riscontrata la necessità di un approccio mirato a favore di categorie più "vulnerabili", quali i bambini più svantaggiati da un punto di vista socio-economico e che hanno dimostrato un forte apprezzamento nei confronti del programma. Pur essendo consigliabile che il programma si rivolga a tali categorie in modo mirato, non dovrebbe tuttavia limitarsi ad esse, per evitare di stigmatizzare le scuole frequentate da questi bambini, tenuto conto altresì della difficoltà di definire i criteri per l'individuazione esatta di tali categorie e scuole;

- numerose valutazioni evidenziano inoltre l'esigenza di trovare modi migliori per raggiungere i bambini, che tendono a consumare prodotti ortofrutticoli in quantità minore rispetto alle bambine.

Per quanto attiene agli oneri amministrativi e organizzativi,

- per ridurre gli oneri amministrativi, si raccomanda di studiare il modo di armonizzare gli obblighi di comunicazione e le procedure amministrative dei programmi «Frutta nelle scuole» e «Latte nelle scuole». Inoltre, è opportuno individuare nelle strategie nazionali soluzioni per sostenere gli istituti scolastici nello svolgimento dei loro compiti organizzativi e logistici.

Infine, considerata l'importanza delle misure di accompagnamento e al fine di superare i limiti individuati nella loro attuazione, si raccomanda quanto segue:

- gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati a prestare maggiore attenzione all'approccio adottato, poiché l'impatto di tali misure è in funzione dell'approccio metodologico seguito;
- le misure in questione dovrebbero essere rese ammissibili agli aiuti dell'UE garantendo un livello minimo di finanziamento, allo scopo di rafforzarne il ruolo e garantire coerenza nell'attuazione.

Per quanto concerne il programma in generale, molte valutazioni nazionali suggeriscono quanto segue:

- è assolutamente necessario aumentare la visibilità del programma e fornire informazioni più ampie e mirate, nonché favorire il coinvolgimento più sistematico di diversi attori e portatori d'interesse.

4. CONCLUSIONI GENERALI

A soli tre anni dall'avvio del programma europeo «Frutta nelle scuole» è ancora prematuro trarre conclusioni definitive, in particolare per quanto riguarda l'impatto duraturo del programma sulle abitudini alimentari dei bambini. A giudicare dai risultati delle valutazioni iniziali e dalle cifre dell'esercizio di controllo della Commissione, si può tuttavia affermare che il programma è stato recepito positivamente negli Stati membri e che, rispetto alla fase iniziale, la sua efficienza è in aumento in termini sia di risorse utilizzate, sia di benefici per i bambini (oltre 8 milioni).

Per quanto riguarda l'efficacia del programma, è emerso dalle valutazioni nazionali che esso offre un notevole potenziale e rappresenta uno strumento adeguato per influenzare positivamente le abitudini alimentari sia dei bambini che delle loro famiglie, incoraggiandoli al consumo di una maggiore quantità di prodotti ortofrutticoli in futuro, a condizione che venga garantita la continuità del programma nel lungo periodo.

Le valutazioni condotte dagli Stati membri e dal contraente esterno, nonché la relazione speciale della CCE, hanno avanzato numerose raccomandazioni e proposte di miglioramento. Alcune tra le raccomandazioni più importanti hanno già dato luogo a proposte di modifiche del programma nell'ambito delle proposte di riforma della PAC per il 2020. Affinché un numero maggiore di bambini rispetto agli attuali 8,1 milioni possa beneficiare del programma, la Commissione ne ha proposto un ulteriore rafforzamento aumentando la dotazione

complessiva dell'UE a favore del programma a 150 milioni di EUR. Ha altresì proposto di innalzare i tassi di cofinanziamento dell'UE, che sono considerati uno dei principali fattori di riuscita del programma. La valutazione esterna ritiene che gli attuali tassi di cofinanziamento siano uno dei principali ostacoli a un maggiore utilizzo dei fondi stanziati.

Data l'importanza delle misure di accompagnamento, la Commissione ha inoltre proposto di rendere tali misure ammissibili al cofinanziamento dell'UE, a determinate condizioni ed entro limiti da stabilire in una fase successiva. Ciò permetterà di rafforzarne l'impatto e di garantirne la coerenza a vantaggio dell'intero programma.

Dato il riscontro positivo sull'efficacia e l'efficienza del programma dopo i primi tre anni di attuazione, nella fase attuale è importante iniziare a pensare al futuro. Inoltre, la relazione della CCE ha auspicato maggiore coordinamento e sinergia tra i programmi «Frutta nelle scuole» e «Latte nelle scuole» per garantire che entrambi seguano un approccio armonizzato in materia di alimentazione e siano gestiti in modo efficiente.

La Commissione ha pertanto avviato una valutazione d'impatto che si baserà sui risultati delle valutazioni compiute, sui miglioramenti già acquisiti e sulla relazione della CCE. Essa valuterà l'impatto dei programmi esistenti e analizzerà se e in che modo questi debbano evolversi in futuro, prendendo in considerazione diverse opzioni possibili, tra cui l'eventualità di un nuovo programma di portata più ampia. Esaminerà inoltre il ruolo e l'impostazione delle misure di accompagnamento, che costituiscono un importante strumento per informare ed educare i bambini sull'importanza dei prodotti agricoli e dell'agricoltura in generale, nonché sulle abitudini alimentari e gli stili di vita sani.