



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 8.7.2008
SEC(2008) 2226

DOCUMENTO DI LAVORO DELLA COMMISSIONE SIEDIENSTSTELLEN

Documento che accompagna la

proposta di

**REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO che modifica il regolamento (CE) n. 1290/2005
relativo al finanziamento della politica agricola comune e il regolamento (CE)
n. 1234/2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni
specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM) al fine di istituire un
programma "Frutta nelle scuole"**

Sintesi della valutazione d'impatto

{COM(2008) 442 definitivo}
{SEC(2008) 2225}

1. PERCHÉ INTRODURRE UN PROGRAMMA "FRUTTA NELLE SCUOLE"?

Nel settembre 2007, quando l'Unione europea ha adottato la riforma del regime ortofrutticolo, uno dei principali obiettivi era invertire la tendenza al calo dei consumi di frutta e verdura.

Nell'approvare la riforma, il Consiglio invitava la Commissione "*considerato l'impressionante aumento dell'obesità tra i ragazzi in età scolastica [...] a presentare quanto prima una proposta volta a introdurre un programma di distribuzione di frutta nelle scuole, sulla base di una valutazione d'impatto dei benefici, della fattibilità e dei costi amministrativi insiti*".

L'importanza dei prodotti ortofrutticoli in un'alimentazione sana è sostenuta nel Libro bianco della Commissione dal titolo "Una strategia europea sugli aspetti sanitari connessi all'alimentazione, al sovrappeso e all'obesità", che sottolinea la necessità di un'azione coerente a livello europeo. Nel documento si legge che "*un programma per il consumo di frutta in ambiente scolastico costituirebbe un passo avanti nella direzione giusta*".

Nella sua relazione sul progetto di bilancio generale dell'UE per l'esercizio 2008, il Parlamento europeo "*riafferma il proprio energico impegno a favore di un'adeguata dotazione di bilancio da destinare al consumo di frutta e verdura nelle scuole*" e "*invita la Commissione a presentare una proposta legislativa...*".

• Il calo dei consumi

Negli ultimi anni si è registrato un calo del consumo di frutta e verdura nell'UE. Poiché la maggioranza dei prodotti ortofrutticoli è altamente deperibile, la percentuale di scarti è elevata. Il consumo pro capite di frutta e verdura è dunque molto difficile da misurare ed è stimato sulla base di dati commerciali e di produzione.

Il consumo medio quotidiano pro capite nell'UE-27 nel 2006 è calcolato in 380 g netti e scenderà a 360 g netti al giorno entro il 2010 se l'attuale tendenza al ribasso proseguirà. Queste cifre si riferiscono alla popolazione nel suo complesso, a prescindere dall'età.

Il consumo varia notevolmente da uno Stato membro all'altro. In generale, i principali paesi produttori registrano tassi di consumo superiori ma di recente si è osservata una tendenza negativa persino nei paesi del Mediterraneo. Inoltre la situazione desta particolari preoccupazioni per quanto riguarda i bambini. Si registra un importante cambiamento nelle abitudini alimentari della popolazione giovane e il consumo di frutta e verdura è decisamente più basso rispetto al passato. Una delle cause del basso consumo di questi alimenti da parte dei bambini risulta essere la scarsa disponibilità di prodotti.

Di conseguenza, la maggioranza degli europei e, in particolare, i bambini, non assumono la razione minima giornaliera di 400 g raccomandata dall'Organizzazione mondiale della sanità.

• Il problema salute

Problemi di peso e obesità sono in aumento nell'UE, soprattutto nella popolazione infantile: si calcola che 22 milioni di bambini siano in sovrappeso, di cui 5,1 milioni affetti da obesità (UE-25). Si prevede che il dato relativo all'obesità infantile aumenterà di 400 000 individui l'anno, determinando tutta una serie di problemi sul piano sanitario, psicologico e sociale che avranno un costo elevato per la società (*si veda il punto 3.3 della Relazione sulla valutazione d'impatto*).

- **Aspetti socio-economici**

Esiste una forte correlazione fra redditi bassi, fattori sociali e insufficiente assunzione di frutta e verdura. Più è basso il reddito, minore è il consumo di ortofruttili. I dati indicano che i nuovi Stati membri trarrebbero i maggiori vantaggi da un accresciuto consumo di questi alimenti. In questi paesi si osserva, in particolare, una maggiore prevalenza delle malattie cardiovascolari, che hanno un'insorgenza più precoce rispetto a quanto avviene nell'UE-15. Si tratta di uno dei numerosi problemi sanitari connessi al basso consumo di frutta e verdura (*punto 3.4*).

2. PROVE SCIENTIFICHE

Alcuni studi dimostrano che, se ricorrono determinate condizioni, i programmi per la distribuzione di frutta e verdura nelle scuole costituiscono uno strumento efficace per incrementare in maniera duratura il consumo di ortofruttili. In particolare, è dimostrato che un programma di questo tipo dovrebbe non soltanto concentrarsi (o, secondo alcuni, dovrebbe non concentrarsi principalmente) sulla distribuzione di frutta e verdura negli istituti scolastici ma anche includere una serie di misure di accompagnamento volte a sensibilizzare la popolazione su questo tema (*punto 4*).

Migliorare le abitudini alimentari di bambini e adolescenti è un compito importante per migliorare la salute pubblica e ridurre il rischio a lungo termine di infarto e cancro, nonché di patologie croniche come ad esempio il diabete. Sono necessarie, nel periodo dell'infanzia e dell'adolescenza, azioni mirate volte a incoraggiare un'alimentazione sana, al fine di prevenire o invertire gli effetti nocivi che il sovrappeso e le cattive abitudini alimentari producono sulla salute.

Gli studi dimostrano che le corrette abitudini alimentari si formano nell'infanzia: chi da bambino consuma elevate quantità di frutta e verdura continuerà a consumarle anche da adulto, mentre coloro che nell'infanzia ne assumono basse quantità manterranno tale abitudine in età adulta, con conseguenze negative per i loro stessi figli.

Gli istituti scolastici rappresentano il contesto migliore per rimodellare e influenzare le abitudini alimentari dei bambini allo stadio in cui esse si formano.

Le condizioni per un'efficace attuazione di un programma per il consumo di frutta nelle scuole sono sottolineate nella relazione (*punto 5.3*). Gli studi indicano che, ai fini dell'efficacia del programma, è importante che i prodotti siano distribuiti gratuitamente.

3. LA SITUAZIONE ATTUALE

A livello dell'UE e, in alcuni Stati membri, a livello nazionale o locale esistono già iniziative volte ad incrementare il consumo di frutta e verdura da parte dei bambini in età scolare.

La riforma dell'ortofrutta ha aumentato di 6 milioni di EUR il bilancio destinato al cofinanziamento di misure di informazione e promozione relative a questi prodotti. Per le campagne promozionali rivolte ai bambini in età scolare, il contributo finanziario della Comunità è pari al 60%.

Altri programmi UE sono volti a migliorare la salute psicofisica e a ridurre le disparità sul piano sanitario in tutta la Comunità, mentre sono stati destinati cospicui fondi UE a ricerche sull'obesità e a progetti relativi ai benefici effetti di frutta e verdura.

Negli Stati membri esistono diversi modelli (*punto 5.2*) che tuttavia presentano alcuni limiti: spesso sono modelli locali e su piccola scala; non assicurano alcuna continuità; sono scarsamente presenti nei nuovi Stati membri, dove il consumo è generalmente più basso; non tutti i programmi prevedono misure di accompagnamento, che sono essenziali per garantire l'efficienza del programma.

4. OBIETTIVI (*PUNTO 7*)

L'obiettivo generale di un programma UE per il consumo di frutta nelle scuole è fornire un quadro politico e di finanziamento per le iniziative degli Stati membri, al fine di aumentare in maniera duratura la quantità di frutta e verdura presente nelle diete dei bambini, allo stadio in cui si formano le loro abitudini alimentari. Si tratta di un investimento che in futuro contribuirebbe a ridurre i costi di sanità pubblica derivanti da un'alimentazione sbagliata.

I principali obiettivi specifici sarebbero: arrestare il calo del consumo di frutta e verdura, aumentare il consumo a lungo termine di questi alimenti da parte dei bambini, incoraggiare sane abitudini alimentari che siano mantenute in età adulta; creare le condizioni affinché un consistente numero di bambini in età scolare assuma frutta e verdura, fornendo così pari opportunità a tutti i bambini dell'UE e contribuendo alla coesione sociale.

5. OPZIONI POLITICHE (*PUNTO 8*)

Le quattro soluzioni esaminate non si escludono a vicenda. Alcuni elementi possono infatti essere combinati fra loro. L'impatto sul consumo di frutta e verdura e i conseguenti vantaggi per la salute dipendono dalla portata dell'attuazione e dalla continuità del programma nel lungo periodo.

Opzione 1 — Status quo

Nessuna nuova iniziativa a livello europeo.

Opzione 2 — Attività in rete

Intervento comunitario limitato a sostenere i programmi degli Stati membri su tre fronti principali: informazione al pubblico (pagina web, opuscoli, ecc.); fornitura di strumenti d'azione (portale per i progetti rientranti nel programma, banca dati degli esperti, ecc.); conferenza annuale su grande scala.

Opzione 3 — Sostegno alle iniziative

Sostegno dell'UE alle iniziative volte a promuovere il consumo di frutta e verdura negli istituti scolastici, escludendo però il finanziamento dell'acquisto dei prodotti. Le misure potrebbero includere quelle volte a modificare le abitudini alimentari dei bambini, ad esempio azioni di formazione e sensibilizzazione, produzione di materiale promozionale e visite sul campo.

L'attuazione ricalcherebbe, a grandi linee, gli attuali programmi di promozione, con un contributo UE pari al 60%. Il cofinanziamento sarebbe obbligatorio e anche le organizzazioni proponenti dovrebbero finanziare una parte (ad esempio il 20%) del costo del programma.

Opzione 4 — Stimolo alle iniziative

Un quadro programmatico unico e flessibile a livello dell'UE, con la partecipazione volontaria degli Stati membri.

L'UE distribuirebbe i fondi di bilancio, utilizzando come criterio obiettivo generale il numero di bambini nella fascia di età compresa fra 6 e 10 anni. Gli Stati membri aderenti dovrebbero elaborare una strategia comprendente tre elementi: distribuzione gratuita negli istituti scolastici; misure di accompagnamento quali campagne promozionali e azioni di sensibilizzazione; monitoraggio e valutazione.

L'acquisto di frutta e verdura (ivi comprese la logistica e la distribuzione) sarebbe cofinanziato al 50% dall'Unione europea, tranne nelle regioni di convergenza (75%). Un tetto finanziario annuo di 90 milioni di EUR potrebbe essere integrato dagli Stati membri e/o con finanziamenti privati.

Le misure di accompagnamento sarebbero di norma finanziate dagli Stati membri ma, laddove consentito dal quadro giuridico esistente, potrebbero essere sostenute nell'ambito della promozione UE dei prodotti agricoli.

6. ANALISI DEGLI IMPATTI

- **Economico** (*punto 9.1 e Allegato 8*)

L'accresciuta domanda derivante da un programma UE "Frutta nelle scuole" avrebbe un impatto positivo sul mercato degli ortofrutticoli.

Le **opzioni 1 e 2** non avrebbero alcun impatto misurabile sulla domanda o sul consumo. Probabilmente l'**opzione 3** avrebbe un effetto maggiore.

L'**opzione 4** potrebbe condurre alla messa a punto di prodotti nuovi, saporiti e pronti per essere consumati dai bambini. Il risultato potrebbe essere un incremento diretto annuo pari a 97 500 tonnellate di frutta e verdura, calcolando una porzione giornaliera di 120 grammi per 30 settimane. Gli studi mostrano un incremento duraturo dell'assunzione di frutta e verdura compreso fra 0,4 e 1,1 porzioni al giorno. Considerando un incremento medio pari a 0,7 porzioni consumate ogni giorno dai bambini, si otterrebbe un aumento del consumo annuo di frutta e verdura pari a circa 800 000 tonnellate in più.

Il monitoraggio e la valutazione sono importanti per valutare gli impatti a lungo termine. Gli studi indicano che un programma "Frutta nelle scuole" può essere un modo efficace di accrescere in maniera sostenibile il consumo di ortofrutticoli.

- **Finanziario** (*punto 9.2 e Allegato 13*)

L'**opzione 1** non avrebbe alcun effetto sul bilancio UE o sui bilanci nazionali.

L'**opzione 2** richiederebbe un bilancio UE annuale pari a 1,3 milioni di EUR e non comporterebbe costi per gli Stati membri.

Opzione 3: la riforma dell'OCM ortofrutticoli prevede un incremento dei fondi UE per la promozione di questi alimenti pari a 6 milioni di EUR, che potrebbero essere utilizzati per lanciare un programma UE "Frutta nelle scuole". Sarebbe previsto il cofinanziamento da parte degli Stati membri, che si sommerebbe a finanziamenti privati obbligatori.

L'**opzione 4** potrebbe essere attivata ad un costo di bilancio UE pari a 90 milioni di EUR per la fornitura degli ortofrutticoli, ivi compresi i costi della logistica. Si parte dal presupposto che i prodotti siano distribuiti gratuitamente, una volta a settimana durante l'intero anno scolastico (in media 30 settimane) ad un costo medio di 0,20 EUR al giorno per bambino, a tutti i 26 milioni di bambini che rientrano nella fascia di età 6-10 anni. Gli Stati membri dovrebbero finanziare metà del costo dei prodotti (25% nelle regioni di convergenza) e le misure di accompagnamento. Bilancio totale: 156 milioni di EUR, di cui 90 milioni dal bilancio UE e 66 milioni dai bilanci nazionali.

Il risparmio sulla spesa sanitaria e quello derivante dal calo del numero di ore di lavoro perse potrebbero essere consistenti a lungo termine, in base alle cifre fornite da Paesi Bassi e Danimarca.

- **Sociale (punto 9.3)**

Salute pubblica e coesione (Allegato 9)

L'obiettivo è incoraggiare sane abitudini alimentari fra i bambini in età scolare, in modo da contribuire al miglioramento duraturo della salute e ad un calo dell'obesità, mantenendo un peso corporeo sano e riducendo il rischio di patologie croniche non trasmissibili.

L'**opzione 1** non produrrebbe l'impatto auspicato.

Le **opzioni 2 e 3** potrebbero avere un modesto impatto sull'aspetto della coesione; lo scambio di esperienze potrebbe contribuire a migliorare l'efficacia dei programmi attuali.

L'**opzione 4** avrebbe l'impatto più forte, giacché prevede la distribuzione gratuita di frutta e verdura.

Promozione delle pari opportunità (Allegato 10)

L'obiettivo è facilitare l'accesso al programma da parte dei bambini nelle regioni più povere e nelle fasce di popolazione più svantaggiate.

La distribuzione gratuita di frutta e verdura può contribuire a una migliore alimentazione e potrebbe influenzare positivamente la capacità di apprendimento che, come è noto, è compromessa da un'alimentazione sbagliata. Tale fenomeno è maggiormente diffuso fra i bambini provenienti da famiglie disagiate. Il programma "Frutta nelle scuole" può combattere il problema della cattiva alimentazione e contribuire a ridurre le disparità dietetiche fra i gruppi socio-economici.

Proprio perché prevede la distribuzione gratuita di frutta e verdura, l'opzione 4 avrebbe un impatto assai maggiore rispetto all'opzione 3.

Occupazione e creazione di posti di lavoro

Si prevede che la crescita della produzione comporterà un maggiore fabbisogno di manodopera. Nuovi posti di lavoro potrebbero essere collegati all'innovazione e alla ricerca. L'opzione 4 avrebbe un impatto maggiore rispetto all'opzione 3.

- **Legami più stretti con i cittadini dell'UE**

Contribuendo a riavvicinare i cittadini ai prodotti alimentari e ai produttori, l'opzione 4 sarebbe la più efficace nell'influenzare positivamente la percezione da parte dell'opinione pubblica. Anche la divulgazione di informazioni nell'ambito delle opzioni 2 e 3 potrebbe avere un impatto positivo.

- **Impatto ambientale**

Poiché la gestione di qualsiasi programma sarebbe decentrata, l'impatto ambientale delle diverse opzioni dipenderebbe dalle loro modalità attuative.

- **Impatto amministrativo (punto 9.6 e Allegato 14)**

Opzione 2: nessun onere supplementare di rilievo per gli Stati membri o per la Commissione.

Opzione 3: ulteriore onere amministrativo a livello di Stati membri, che potrebbe essere significativo con un cospicuo incremento del finanziamento UE.

Opzione 4: occorrerebbero maggiori risorse a livello di Stati membri; sarebbero necessari due funzionari a tempo pieno a livello UE, almeno nei primi anni di attuazione.

- **Impatto sui paesi terzi e sulle relazioni internazionali**

Un programma UE "Frutta nelle scuole" dovrebbe essere pienamente in sintonia con gli obblighi commerciali internazionali dell'UE.

- **Proporzionalità e valore aggiunto dell'UE (punti 6 e 9.8)**

Le opzioni 2 e 3 rappresentano azioni UE "tradizionali" dal valore consolidato. Le modeste risorse di bilancio e il carattere di "misura immateriale" ne limiterebbero tuttavia l'impatto.

L'opzione 4, per cui è previsto un bilancio più consistente, può apportare un maggior valore aggiunto. Misure di accompagnamento obbligatorie ne potenzierebbero l'effetto.

Un programma "Frutta nelle scuole" a livello UE non è una panacea contro il basso consumo di frutta e verdura da parte dei bambini o i problemi di salute ad esso correlati. L'opzione 4 contribuirebbe a combattere tali problemi, con un effetto moltiplicatore potenzialmente significativo.

- **Impatto sui portatori di interesse**

Le opzioni 2, 3 e 4 costituiscono un miglioramento rispetto allo status quo, anche se il grado di miglioramento introdotto varia notevolmente da un'opzione all'altra.

Si presume che i contribuenti trarrebbero beneficio dalla prevista riduzione della spesa sanitaria nazionale, riduzione che dovrebbe essere visibile negli anni successivi all'attuazione del programma.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE (*PUNTO 11*)

Si prevede di includere criteri minimi di valutazione per gli Stati membri nelle modalità di applicazione di un possibile regolamento del Consiglio relativo ad un programma "Frutta nelle scuole".

8. CONCLUSIONI (*PUNTO 12*)

Per raggiungere l'obiettivo di un aumento dei consumi, un utilizzo più intensivo degli strumenti di cui la Commissione già dispone è possibile e costituirebbe un positivo passo in avanti. Ci si riferisce, in particolare, alle attività di comunicazione rientranti nelle opzioni 2 e 3, basate sulle misure di informazione e promozione relative ai prodotti agricoli.

L'opzione 4 è la soluzione più efficace per conseguire gli obiettivi consistenti nell'aumento dei consumi e nel miglioramento della salute, a condizione che essa sia attuata nel rigoroso rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze nazionali, in particolare in materia di salute e di istruzione. Essa sarebbe più efficace se fosse completata dalle opzioni 2 e 3.

In tale contesto, si propone di istituire un programma per il consumo di frutta nelle scuole che riunisca le 3 soluzioni ritenendole complementari fra loro, in modo da garantire la massima efficacia. Un programma così formulato integrerebbe i seguenti elementi:

- **distribuzione gratuita di frutta e verdura** nelle scuole. Verrebbero concessi aiuti comunitari per cofinanziare la distribuzione di frutta e verdura negli istituti scolastici agli allievi della fascia di età compresa fra 6 e 10 anni, nonché la relativa logistica e l'attività di monitoraggio e valutazione. A tale scopo, si propone uno stanziamento di bilancio pari a complessivi 90 milioni di EUR in base al titolo I del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio. Un siffatto stanziamento permetterebbe di estendere i programmi già esistenti in alcuni Stati membri e di istituire programmi "Frutta nelle scuole" negli Stati membri che ne sono privi, spesso a causa di ristrettezze di bilancio.

Il tasso di cofinanziamento comunitario sarebbe pari al 50% e al 75% nelle regioni di convergenza;

- **misure di accompagnamento.** Obbligo per gli Stati membri di elaborare una strategia nazionale in consultazione con le autorità competenti in materia di pubblica istruzione e sanità pubblica, con l'industria e con i portatori di interesse. La strategia dovrebbe definire in che modo un programma per il consumo di frutta nelle scuole potrebbe essere attuato e integrato, in maniera ottimale, nei programmi scolastici. Nell'ambito dell'attuazione, sarebbe obbligatorio porre in risalto il coinvolgimento dell'UE. Le misure di accompagnamento sarebbero finanziate principalmente dai bilanci nazionali;
- **attività in rete,** al fine di incoraggiare lo scambio di informazioni e di conoscenze fra gli attori del programma e di sensibilizzare l'opinione pubblica (come

delineato nell'opzione 2 "Attività in rete"). Lo stanziamento dovrebbe essere di 1,3 milioni di EUR;

- **promozione di prodotti agricoli**, che potrebbe essere sostenuta nel quadro della promozione UE dei prodotti agricoli (come delineato nell'opzione 3 "Sostegno alle iniziative"). In particolare, gli Stati membri potrebbero utilizzare questo quadro di intervento per attuare le necessarie misure di accompagnamento volte a sensibilizzare la popolazione riguardo ai benefici effetti del consumo di frutta e verdura. La recente riforma degli ortofrutticoli ha aumentato di 6 milioni di EUR il bilancio indicativo per la promozione di questi prodotti;
- **monitoraggio e valutazione**. Finalizzata a costituire dati attendibili per ulteriori ricerche sull'efficacia di un programma per il consumo di frutta nelle scuole nelle sue diverse varianti e per lo scambio delle "migliori pratiche", l'attività di monitoraggio e valutazione dovrebbe formare parte integrante di un programma UE.

Tutti i programmi includerebbero di conseguenza i tre elementi:

- distribuzione gratuita di frutta e verdura negli istituti scolastici,
- una serie di misure di accompagnamento,
- monitoraggio e valutazione.

L'opzione 4 comporta un notevole costo di bilancio, tanto per l'UE quanto per gli Stati membri. Affinché il programma "Frutta nelle scuole" sia efficace ed efficiente, i prodotti dovrebbero essere distribuiti gratuitamente al gruppo bersaglio individuato (tutti i bambini di età compresa fra 6 e 10 anni) per un sufficiente numero di settimane nell'arco di un periodo abbastanza lungo.

Il bilancio annuale complessivo richiesto è di 156 milioni di EUR. L'esperienza dimostrerà se tale importo è idoneo a consentire il raggiungimento degli obiettivi prefissati. La partecipazione dell'UE, pari a 90 milioni di EUR, dovrebbe essere in linea con le prospettive finanziarie per l'agricoltura.