

CORTE DEI CONTI
EUROPEA

ISSN 1831-0850

Relazione speciale n. 10

2011

I PROGRAMMI «LATTE ALLE SCUOLE»
E «FRUTTA NELLE SCUOLE»
SONO EFFICACI?



IT



Relazione speciale n. 10 // 2011

I PROGRAMMI «LATTE ALLE SCUOLE» E «FRUTTA NELLE SCUOLE» SONO EFFICACI?

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, TFUE)

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUSSEMBURGO

Telefono +352 4398-1
Telefax +352 4398-46410
E-mail: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Relazione speciale n. 10 // 2011

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Una scheda catalografica figura alla fine del volume.
Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2011

ISBN 978-92-9237-295-8
doi:10.2865/88217

© Unione europea, 2011
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

INDICE

Paragrafo

I-VIII **SINTESI**

1-12 **INTRODUZIONE**

1-4 **DUE PROGRAMMI NUTRIZIONALI SIMILI IN SENO ALLE SCUOLE**

5-12 **VISIONE D'INSIEME DEL SISTEMA DI GESTIONE DEI DUE PROGRAMMI**

6-8 PRODOTTI LATTIERO-CASEARI

9-12 FRUTTA E VERDURA

13-19 **ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT**

13-18 **UN AUDIT CONGIUNTO DEI DUE PROGRAMMI, INCENTRATO SULL'EFFICACIA...**

19 **... COMPLETATO DA UN ESAME DELLA REGOLARITÀ**

20-81 **OSSERVAZIONI**

20-23 **NEL 1999 IL PROGRAMMA «LATTE» È STATO VALUTATO IN MODO ESTREMAMENTE CRITICO, SENZA CHE ALCUNA REALE SOLUZIONE SIA STATA TROVATA DA ALLORA**

24-37 **L'IMPATTO ATTESO È LIMITATO DALLA MODESTIA DELLE SPESE E DALL'ASSENZA DI UNO STRUMENTO PER DIRIGERE L'AIUTO VERSO BISOGNI PRIORITARI**

24-26 ASSENZA DI SISTEMI SODDISFACENTI DI MISURA DELLA PERFORMANCE

27-32 SPESE MOLTO MODESTE RISPETTO AGLI OBIETTIVI DEI DUE PROGRAMMI

33-37 ASSENZA DI UNO STRUMENTO PER DIRIGERE L'AIUTO IN FUNZIONE DEI BISOGNI NUTRIZIONALI PRIORITARI

38-64 **PROBLEMI RIGUARDANTI IL MODO IN CUI È CONCEPITO IL PROGRAMMA «LATTE» LIMITANO CIÒ CHE ESSO PUÒ CONCRETAMENTE REALIZZARE, MA ESISTONO DELLE SOLUZIONI**

38-45 IL PROGRAMMA «LATTE» È RELATIVAMENTE POCO ALLETTANTE

46-52 L'IMPATTO DIRETTO DELLE SPESE EFFETTUATE A TITOLO DEL PROGRAMMA «LATTE» È LIMITATO DA UN SIGNIFICATIVO EFFETTO INERZIALE

53-64 DELLE SOLUZIONI SONO GIÀ STATE INTRODOTTE DALLA COMMISSIONE PER IL PROGRAMMA «FRUTTA» E DA ALCUNI STATI MEMBRI PER IL PROGRAMMA «LATTE»

65-81 LE FINALITÀ EDUCATIVE DEVONO ESSERE CONSOLIDATE

66-76 PER IL PROGRAMMA «LATTE», SI È TENUTO POCHISSIMO CONTO DELLE AMBIZIONI PEDAGOGICHE ED È QUINDI POCO PROBABILE UN IMPATTO SIGNIFICATIVO A LUNGO TERMINE

77-81 IL PROGRAMMA «FRUTTA» HA TENUTO MAGGIORMENTE CONTO DELLE AMBIZIONI PEDAGOGICHE

82-87 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

ALLEGATO I — ESAME COMPARATO DEI PROGRAMMI «LATTE ALLE SCUOLE» E «FRUTTA NELLE SCUOLE»

ALLEGATO II — SINTESI DELLE OSSERVAZIONI SULLA REGOLARITÀ DELLA SPESA TRASMESSE ALLA COMMISSIONE

ALLEGATO III — SINTESI DELLA VALUTAZIONE ESTERNA INTRAPRESA NEL 2005 NEL REGNO UNITO «EVALUATION OF THE NATIONAL TOP-UP TO THE EU SCHOOL MILK SUBSIDY IN ENGLAND» (VALUTAZIONE DEL FINANZIAMENTO NAZIONALE COMPLEMENTARE ALL'AIUTO UE PER IL LATTE ALLE SCUOLE IN INGHILTERRA)

ALLEGATO IV — IL LENTO AVVIO DEL PROGRAMMA «FRUTTA»

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

I.

L'Unione europea (UE) dispone, nel quadro della politica agricola comune (PAC), di due strumenti simili destinati ai bambini/ragazzi:

- il programma «Latte alle scuole», che dal 1977 offre sovvenzioni per la cessione a prezzo ridotto di prodotti lattiero-caseari alle scuole;
- il programma «Frutta nelle scuole», che dall'anno scolastico 2009/2010 cofinanzia la distribuzione di frutta e verdura nelle scuole.

II.

Partendo dallo stesso principio di base (messa a disposizione del prodotto nelle scuole), questi due programmi perseguono lo stesso duplice obiettivo:

- a) contribuire alla stabilizzazione del mercato (*obiettivo «mercato»*);
- b) contribuire ad un'alimentazione sana (*obiettivo «nutrizione-salute»*).

In particolare, il programma «Latte alle scuole», concepito inizialmente come una misura di smaltimento delle eccedenze, ha a poco a poco visto la propria dimensione nutrizionale essere presentata dalla Commissione come proprio obiettivo principale.

SINTESI

III.

I due programmi ambiscono altresì entrambi ad avere un impatto a due livelli:

- a) a breve termine, incrementare o sostenere il consumo di tali prodotti da parte dei giovani grazie alla loro messa a disposizione nelle scuole;
- b) a lungo termine, svolgere un ruolo educativo per quanto riguarda le abitudini alimentari.

IV.

La Corte ha effettuato un audit congiunto in merito all'efficacia di questi due programmi. Tenuto conto dell'avvio recentissimo delle distribuzioni di frutta, il presente audit ha riguardato principalmente il «latte alle scuole», ed è stato completato da un esame comparato del sistema in fase di istituzione per la frutta.

V.

I due programmi si basano oggi in gran parte sull'ipotesi di un legame positivo tra il consumo dei prodotti sovvenzionati e la salute pubblica. L'esame di tale ipotesi non rientrava nell'ambito del presente audit, dato che esso non è di competenza della Corte. La Corte constata tuttavia che tale ipotesi non è da tutti accettata.

VI.

La Corte ha constatato che, dieci anni dopo la scelta del Consiglio di mantenere il programma «Latte alle scuole», nonostante quest'ultimo avesse ricevuto una valutazione molto negativa e fosse stato oggetto di una proposta di cancellazione da parte della Commissione, esso non è stato modificato in profondità e la sua efficacia rimane, nella migliore delle ipotesi, molto limitata:

- a) per quanto riguarda l'impatto atteso a breve termine (messa a disposizione del latte nelle scuole), la Corte constata che le realizzazioni concrete del programma «Latte» sono molto limitate:
 - i) a motivo in particolare di un basso tasso di sovvenzione, il programma rimane relativamente poco allettante e si limita quindi in gran parte a casi di effetto inerziale. Essenzialmente, i prodotti sovvenzionati sarebbero stati in ogni caso inclusi nei pasti delle mense o verosimilmente acquistati dai beneficiari anche in assenza della sovvenzione;
 - ii) l'audit ha mostrato che l'organizzazione di distribuzioni gratuite in alcuni Stati genera un impatto maggiormente soddisfacente, ma tali distribuzioni gratuite corrispondono oggi a programmi nazionali costosi ai quali il bilancio dell'UE non contribuisce che marginalmente;
- b) per quanto riguarda l'impatto atteso a lungo termine (educazione), la Corte constata che non si è sufficientemente tenuto conto nel regime attuale delle dichiarate finalità educative. In particolare, la visibilità delle distribuzioni non è sempre garantita e non è stato posto in essere nessun altro strumento educativo specifico.

SINTESI

VII.

La Corte constata d'altro canto che la maggior parte delle debolezze rilevate per il programma «Latte alle scuole» sono state individuate e, almeno parzialmente, considerate dalla Commissione al momento di concepire il programma «Frutta nelle scuole». Tale riflessione ha in particolare condotto all'adozione di un modello unico di distribuzione gratuita al di fuori delle mense e alla messa in opera di strumenti per facilitare i fini educativi. Tali sviluppi implicano tuttavia dei costi rilevanti, una significativa parte dei quali è a carico dei bilanci nazionali o locali. Se è ancora troppo presto per pronunciarsi in modo definitivo sulla sua effettiva efficacia, sembra comunque molto più verosimile che questo nuovo programma contribuisca efficacemente al raggiungimento dei propri obiettivi a breve e lungo termine. Come tale, esso fornisce quindi alcune potenziali indicazioni al fine del miglioramento del programma «Latte».

VIII.

La Corte formula le seguenti principali **raccomandazioni**:

- a) tenuto conto dell'efficacia molto limitata del programma «Latte», la scelta se mantenerlo o meno dovrebbe dipendere dalla capacità di riformarlo in profondità per correggere le debolezze rilevate. Detta scelta dovrebbe in particolare tener conto del valore nutritivo accordato al prodotto rispetto agli obiettivi di salute pubblica. Se si volesse intraprendere una radicale riforma, dovrebbero essere considerati i punti seguenti;
- b) per permettere che il programma «Latte alle scuole» possa avere un impatto reale sulle quantità di latte consumate nelle scuole, il livello della sovvenzione per chilogrammo dovrebbe essere aumentato in modo molto significativo, fino ad un livello che permetta la messa in opera di distribuzioni gratuite. Detta raccomandazione non implica tuttavia un aumento della spesa dell'UE per tale programma, ma al contrario implicherebbe la concentrazione delle risorse finanziarie a favore di popolazioni di beneficiari più ristrette, il che potrebbe ugualmente contribuire in modo efficace a risolvere il problema dell'effetto inerziale. La popolazione di beneficiari da raggiungere dovrebbe essere definita in funzione di bisogni nutrizionali da fissare;
- c) per il programma «Latte alle scuole», dovrebbero essere adottate misure atte a limitare l'effetto inerziale specificamente associato alle mense, cercando al contempo di garantire una visibilità ottimale al regime;
- d) per quanto riguarda gli obiettivi educativi, dovrebbe essere adottato un approccio più coerente per i due programmi riguardo al ruolo e all'importanza delle misure di accompagnamento. Se l'importanza di queste ultime risultasse essere confermata, potrebbe essere riconsiderata l'opportunità di renderle ammissibili al cofinanziamento UE;
- e) in modo più generale, e al fine di garantire la coerenza globale dell'approccio nutritivo e una gestione ottimizzata, il coordinamento e le sinergie fra i due programmi dovrebbero essere rinforzati.

INTRODUZIONE



Fonte: http://ec.europa.eu/agriculture/tasty-bunch/index_it.htm

DUE PROGRAMMI NUTRIZIONALI SIMILI IN SENO ALLE SCUOLE

1. **«Mangia, bevi, muoviti!»:** la Commissione ha condotto nel 2009-2010 una campagna di comunicazione a favore di un'alimentazione sana rivolta ai ragazzi dell'UE. Detta campagna, finanziata dal bilancio agricolo dell'UE, ha per obiettivo di spingere i ragazzi ad adottare migliori abitudini alimentari. Lanciata tramite l'organizzazione di una mostra itinerante, la campagna «La squadra dei sapori» si è principalmente basata sui due seguenti programmi di messa a disposizione di prodotti alimentari nelle scuole:
 - a) **il programma «Latte alle scuole»**¹ offre a partire dal 1977 sussidi per la cessione agli alunni di prodotti lattiero-caseari a prezzo ridotto;
 - b) **il programma «Frutta nelle scuole»**² è stato introdotto nell'anno scolastico 2009/2010. Cofinanzia i costi legati alla distribuzione di frutta e verdura nelle scuole.

¹ Regolamento (CE) n. 657/2008 della Commissione, del 10 luglio 2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio relativamente alla concessione di un aiuto comunitario per la distribuzione di latte e di taluni prodotti lattiero-caseari agli allievi delle scuole (GU L 183 dell'11.7.2008, pag. 17).

² Regolamento (CE) n. 13/2009 del Consiglio (GU L 5 del 9.1.2009, pag. 1) e 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, ortofruttili 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).

2. La Commissione dispone dunque attualmente, e ciò dal 2009, di due strumenti simili, uno per i prodotti lattiero-caseari, l'altro per la frutta e verdura (una tabella che compara i due regimi è contenuta nell'**allegato I**). In particolare, essi sono rivolti alla stessa popolazione-bersaglio, con volumi di spesa simili (cfr. **grafico 1**).

3. I due programmi perseguono lo stesso duplice obiettivo:

- a) contribuire alla stabilizzazione del mercato (*obiettivo «mercato»*)³;
- b) contribuire ad un'alimentazione sana (*obiettivo «nutrizione-salute»*)⁴.

In particolare, il programma «Latte alle scuole», concepito in origine come una misura di smaltimento delle eccedenze, ha visto a poco a poco la propria dimensione nutrizionale essere presentata dalla Commissione come proprio obiettivo principale (cfr. **riquadro 1**).

³ Regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM) (GU L 299 del 16.11.2007, pag. 1), considerando 43: «Per contribuire a equilibrare il mercato del latte e a stabilizzare i prezzi di mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari».

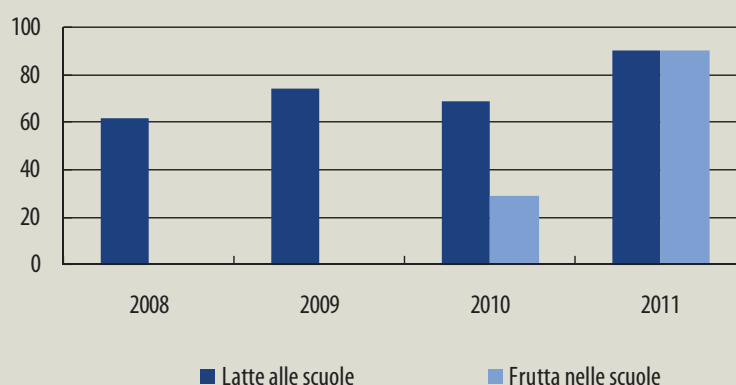
Regolamento (CE) n. 13/2009, considerando 2: «il programma "Frutta nelle scuole" realizzerrebbe gli obiettivi della PAC, compresi il potenziamento dei redditi agricoli, la stabilizzazione dei mercati e la disponibilità delle forniture attuali e future».

⁴ Regolamento (CE) n. 657/2008, considerando 2: «Nell'ambito della lotta all'obesità e al fine di fornire a bambini e ragazzi prodotti lattiero-caseari sani».

Regolamento (CE) n. 13/2009, considerando 4: «I benefici evidenti per la salute che presenta un programma a favore del consumo di frutta nelle scuole».

GRAFICO 1

SPESE COMUNITARIE¹ A TITOLO DEI PROGRAMMI «LATTE ALLE SCUOLE» E «FRUTTA NELLE SCUOLE» (IN MILIONI DI EURO)



¹ Per gli anni 2008, 2009 e 2010, spese effettive; per l'anno 2011, spese previste dal progetto di bilancio generale 2011. Per il programma «Frutta», cfr. **allegato IV** per informazioni aggiornate su dette previsioni di spesa.

Fonte: Bilancio dell'UE.

4. Partendo dallo stesso principio di base, i due programmi ambiscono ad avere un impatto a due livelli:

- a) a breve termine, incrementare o sostenere il consumo dei prodotti da parte dei giovani grazie alla loro messa a disposizione nelle scuole;
- b) a lungo termine, svolgere un ruolo educativo per quanto riguarda le abitudini alimentari⁵.



Fonte: http://ec.europa.eu/agriculture/index_it.htm

⁵ Regolamento (CE) n. 657/2008, considerando 4: «le finalità educative del regime». Regolamento (CE) n. 13/2009, considerando 2: «aumentando durevolmente la porzione di frutta e verdura nelle diete dei bambini nella fase in cui si formano le loro abitudini alimentari [...] indurre i giovani consumatori ad apprezzare gli ortofrutticoli e aumentarne pertanto il consumo futuro».

RIQUADRO 1

ILLUSTRAZIONE DEGLI OBIETTIVI NUTRIZIONALI ED EDUCATIVI DEL PROGRAMMA «LATTE»

«Il regime di aiuti al latte da distribuire nelle scuole non è concepito come una misura di smaltimento delle eccedenze lattiero-casearie [...]. Si tratta di una vera azione educativa, destinata in primo luogo a mantenere o promuovere nelle scuole l'abitudine di consumare latte o prodotti lattiero-caseari. Inoltre, il programma presenta un aspetto nutrizionale nella misura in cui i prodotti lattiero-caseari distribuiti permettono di completare un'alimentazione incompleta o non equilibrata. Certo, non si può negare l'effetto secondario rappresentato dall'accresciuto consumo di una quantità rilevante di prodotti lattiero-caseari che, altrimenti, si aggiungerebbe alle eccedenze da smaltire nel quadro di altre misure».

Fonte: Commissione, 1990.

«Il programma di distribuzione di latte nelle scuole persegue scopi nutrizionali e al tempo stesso educativi, contribuisce alla lotta contro l'obesità e fornisce elementi essenziali per una crescita sana dei ragazzi».

Fonte: comunicato stampa della commissaria Fischer Boel, 2008.

VISIONE D'INSIEME DEL SISTEMA DI GESTIONE DEI DUE PROGRAMMI

5. I due aiuti sono versati o direttamente all'istituto scolastico, o ad un altro richiedente che può essere un'autorità didattica (di solito l'amministrazione comunale), il fornitore o ancora un organismo, appositamente costituito, che funge da intermediario⁶. Sono questi diversi richiedenti, una volta riconosciuti, ad avere la responsabilità operativa delle distribuzioni (acquisto, stoccaggio, distribuzione e gestione amministrativa).

PRODOTTI LATTIERO-CASEARI

6. L'aiuto prende la forma di una sovvenzione UE forfetaria di 18,15 euro per 100 kg di latte⁷, senza obbligo per gli Stati membri di contribuire.
7. Ogni istituto scolastico decide in merito alla propria partecipazione e le spese dell'UE risultano dall'insieme delle domande ammissibili ricevute. In effetti, il regolamento non fissa alcun tetto di bilancio massimo. Tuttavia, esso prevede una quantità massima sovvenzionabile di 0,25 litri per giorno di scuola e per allievo frequentante regolarmente l'istituto⁸, quantità massima che non è di solito raggiunta da chi presenta domanda.

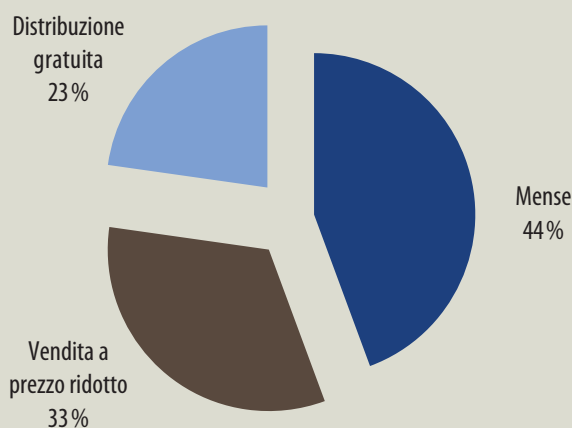
⁶ Alcuni Stati membri hanno scelto di limitare le categorie di richiedenti ammissibili, il che ha condotto ad organizzazioni molto diverse: più di 11 000 scuole o comuni sono riconosciuti in Francia per il latte, contro una quarantina di fornitori in Spagna o, per la frutta, solo quattro organizzazioni di produttori in Italia.

⁷ Tasso fissato dal regolamento (CE) n. 657/2008. Per i prodotti lattiero-caseari ammissibili diversi dal latte (formaggio, yogurt ecc.), il regolamento (CE) prevede un importo adattato per categoria di prodotti, e la conversione delle quantità in kg-equivalenti di latte.

⁸ Articolo 5 del regolamento (CE) n. 657/2008.

GRAFICO 2

«LATTE ALLE SCUOLE»: PESO RELATIVO DEI DIVERSI MODELLI NEGLI STATI MEMBRI VISITATI



Fonte: Stati membri visitati.

8. Il programma può assumere forme molto varie ma, negli Stati membri visitati, sono emersi tre modelli principali (cfr. **grafico 2** e **riquadro 2**):

- a) sovvenzione di prodotti lattiero-caseari inclusi nei pasti delle mense:⁹ *principalmente Francia, Italia e Svezia*;
- b) vendita a prezzo ridotto di latte al di fuori delle mense: *Germania, Polonia (scuole secondarie) e Regno Unito (bambini di più di cinque anni)*;
- c) distribuzione gratuita di latte al di fuori delle mense:¹⁰ *principalmente in Polonia (scuole primarie) e nel Regno Unito (bambini fino a cinque anni)*.

FRUTTA E VERDURA

9. L'aiuto UE è compreso fra il 50 % e il 75 %¹¹ del costo della frutta e verdura distribuite e di alcuni costi associati, il resto essendo generalmente finanziato dagli Stati membri.

⁹ Il latte e i prodotti lattiero-caseari «utilizzati nella preparazione di pasti nei locali dell'istituto scolastico senza essere sottoposti a trattamento termico possono beneficiare dell'aiuto» (articolo 5, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 657/2008).

¹⁰ Dato che l'aiuto UE copre soltanto una modesta parte dei costi, tali distribuzioni gratuite sono principalmente a carico dei bilanci nazionali. Cfr. paragrafi 61 e 63.

¹¹ Percentuale che varia in base agli Stati membri, tenuto conto di un tasso superiore previsto per le regioni rientranti nell'obiettivo di convergenza e per le regioni ultraperiferiche.

RIQUADRO 2

ESEMPI TIPICI DI PRODOTTI LATTIERO-CASEARI SOVVENZIONATI OSSERVATI NEGLI STATI MEMBRI VISITATI

- o **Francia:** porzione di formaggio o yogurt come dessert (mense).
- o **Italia:** parmigiano su un piatto di pasta oppure mozzarella in insalata (mense).
- o **Svezia:** distributore self-service di latte durante i pasti (mense).
- o **Regno Unito e Polonia:** confezioni di latte vendute a prezzo ridotto o distribuite gratuitamente ai bambini di alcune fasce di età, principalmente grazie a stanziamenti nazionali.
- o **Germania:** confezioni di latte aromatizzato vendute a prezzo ridotto presso negozi all'interno dell'istituto scolastico.

- 10.** Il regolamento fissa un tetto di spesa complessivo di 90 milioni di euro, suddivisi fra gli Stati che ne hanno fatto richiesta. La decisione sul come distribuire la propria quota tra i potenziali richiedenti nazionali è lasciata al giudizio di ogni Stato membro, nel quadro della propria strategia nazionale.
- 11.** L'aiuto per la frutta ha come preconditione l'adozione di misure educative di accompagnamento, che servono ad assicurare il successo del programma. Sebbene non ammissibili al finanziamento UE, queste misure sono ritenute un elemento essenziale del regime di aiuto.
- 12.** Tutte le distribuzioni di frutta osservate nel corso dell'audit erano a titolo gratuito ed erano state organizzate al di fuori dei pasti.

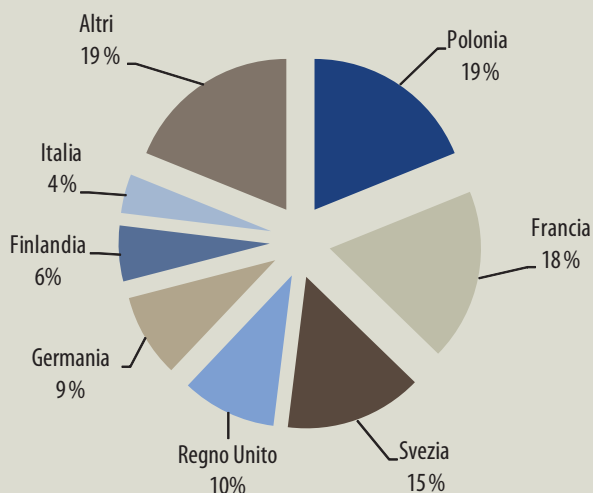
ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

UN AUDIT CONGIUNTO DEI DUE PROGRAMMI, INCENTRATO SULL'EFFICACIA...

- 13.** L'audit ha principalmente esaminato l'efficacia dei programmi «Latte alle scuole» e «Frutta nelle scuole». L'avvio nel 2009 del nuovo programma «Frutta», su un modello simile a quello già utilizzato per il programma «Latte», sembrava un momento opportuno per svolgere tale esame. Tenuto conto di questa cronologia, l'audit ha principalmente riguardato il programma «Latte alle scuole», ed è stato integrato da un esame comparativo del sistema in via di istituzione per la frutta.
- 14.** I quesiti di audit cui si è cercato di rispondere riguardo all'efficacia dei programmi sono i seguenti:
- a) la partecipazione è sufficientemente promossa (analisi degli ostacoli alla partecipazione) ed è sufficiente per poter raggiungere gli obiettivi?
 - b) le spese realizzate hanno un impatto diretto sul consumo dei prodotti da parte dei beneficiari? (*Effetto inerziale: i prodotti sarebbero stati consumati se non ci fosse stato l'aiuto?*)
 - c) è verosimile che i programmi svolgano il proprio ruolo educativo ed influenzino le abitudini alimentari future?

GRAFICO 3

«LATTE ALLE SCUOLE»: PAGAMENTI 2009 PER STATO MEMBRO



Fonte: Commissione europea.

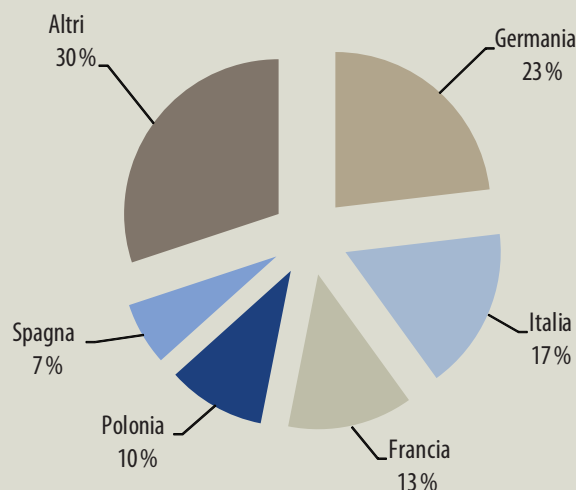
- 15.** I due programmi si basano oggi in gran parte sull'ipotesi di un legame positivo tra il consumo dei prodotti sovvenzionati e la salute pubblica¹². L'esame di tale ipotesi non rientrava nell'ambito del presente audit, dato che essa non è di competenza della Corte. La Corte constata tuttavia che tale ipotesi non è da tutti accettata.
- 16.** L'audit ha riguardato gli anni scolastici 2008/2009 e 2009/2010 ma ha altresì compreso un esame della preparazione dei due regolamenti attualmente in vigore e, per il programma «Latte», un'analisi dei risultati delle ultime valutazioni disponibili.
- 17.** L'audit è stato svolto presso i servizi della Commissione nonché in Germania¹³, Francia, Italia, Polonia, Svezia e Regno Unito. Questi sei Stati membri (gli ultimi due dei quali partecipavano unicamente al programma «Latte») rappresentano il 75 % dei pagamenti dell'esercizio 2009 nell'ambito del programma «Latte» e il 63 % dello stanziamento di bilancio previsto per il primo anno del programma «Frutta» (cfr. **grafici 3 e 4**).

¹² Cfr. paragrafo 3, lettera b), e riquadro 1.

¹³ Renania settentrionale-Vesfalia.

GRAFICO 4

«FRUTTA NELLE SCUOLE» - STANZIAMENTO DI BILANCIO 2009/2010 PER STATO MEMBRO



Fonte: Commissione europea.

18. Gli auditor hanno analizzato le procedure di attuazione e monitoraggio dei programmi stabilite dalla Commissione e dagli Stati membri visitati. Essi hanno inoltre visitato 31 richiedenti che ricevono l'aiuto per conto di più di 40 000 istituti scolastici e due milioni di bambini/ragazzi. Ulteriori visite sono state condotte presso 56 istituti scolastici partecipanti ad almeno uno dei due programmi ed in cui erano iscritti più di 16 000 bambini/ragazzi.

... COMPLETATO DA UN ESAME DELLA REGOLARITÀ

19. L'audit ha altresì incluso un esame della regolarità della spesa, limitato agli aspetti maggiormente importanti e suscettibili di influenzare in modo più diretto i beneficiari e l'efficacia della politica. Nei diversi Stati membri visitati sono stati constatati alcuni problemi, in particolare riguardo all'interpretazione delle norme vigenti, che hanno fatto oggetto di una comunicazione alla Commissione e agli Stati membri in questione. Per ulteriori informazioni, l'*allegato II* sintetizza questi elementi.



Fonte: <http://agriculture.gouv.fr/un-fruit-pour-la-recre>

OSSERVAZIONI

NEL 1999 IL PROGRAMMA «LATTE» È STATO VALUTATO IN MODO ESTREMAMENTE CRITICO, SENZA CHE ALCUNA REALE SOLUZIONE SIA STATA TROVATA DA ALLORA

20. Nel 1999, il programma «Latte alle scuole» era stato oggetto, a livello comunitario, di una valutazione esterna¹⁴. Detta valutazione stilava un bilancio estremamente critico del programma e, tenuto conto della modesta efficacia e dello sfavorevole rapporto costi/benefici di quest'ultimo, raccomandava di cancellare questa misura (cfr. **riquadro 3**).
21. Sulla base di quanto sopra, la Commissione aveva proposto la cancellazione del programma, ma tale proposta era stata respinta dal Consiglio. Prendendo atto di questa scelta politica, la Commissione aveva allora presentato delle proposte per ridurre il finanziamento comunitario del programma, che sono state solo in parte accettate (cfr. **riquadro 4**).

¹⁴ Cfr. «Evaluation of the School Milk Measure» (Valutazione della misura di distribuzione di latte nelle scuole), relazione finale del febbraio 1999 redatta da CEAS Consultants (Wye) Ltd e dal Centre européen d'études agricoles insieme all'Istituto per la gestione delle imprese del settore lattiero-caseario della Technische Universität di Monaco. La relazione è disponibile sul sito Internet della Commissione: <http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/schoolmilk/>

RIQUADRO 3

VALUTAZIONE DEL 1999: CONCLUSIONE E RACCOMANDAZIONE FINALE

«Giudicandola unicamente sulla base dei suoi attuali obiettivi ufficiali e dichiarati (mantenimento e incremento del consumo di prodotti lattiero-caseari), la misura ha avuto un impatto positivo marginale e presenta uno sfavorevole rapporto costi/benefici. La Commissione dovrebbe pertanto prendere seriamente in considerazione il ritiro della misura. Tale ritiro avrebbe per principale conseguenza quella di lasciare ai governi degli Stati membri la responsabilità di continuare a fornire sotto qualunque forma latte sovvenzionato agli scolari. Sebbene sia impossibile prevederne il risultato, detto ritiro avrebbe senza dubbio come effetto netto la riduzione della disponibilità di prodotti lattiero-caseari e del loro consumo nelle scuole. Tuttavia, gli elementi probatori presentati nella presente relazione suggeriscono che l'impatto sarebbe probabilmente molto limitato.

[...] Dato che le principali raccomandazioni sopra elencate sono incentrate sull'abbandono della misura e sull'assegnazione delle risorse a misure alternative, più efficaci, non si formulano qui ulteriori raccomandazioni volte a migliorare l'efficienza della misura esistente. Gli autori ritengono che il fulcro di qualunque modifica dovrebbe mirare a risolvere le fondamentali debolezze della misura che ostacolano il raggiungimento degli obiettivi di quest'ultima. Si potrebbero formulare delle raccomandazioni volte a migliorare l'efficacia della misura esistente, ma esse non avrebbero un'incidenza significativa sulle questioni che contribuiscono a rendere molto limitata l'efficacia della misura stessa».

22. Nel 2005 nel Regno Unito è stata realizzata un'altra valutazione¹⁵: essa riguardava allo stesso tempo l'aiuto dell'UE e un contributo finanziario nazionale (cfr. paragrafo 8, lettera b). Le conclusioni della valutazione descrivono una misura inefficace e costosa ed in particolare mettono in evidenza i costi di gestione sproporzionati ed il modesto valore aggiunto. Essa raccomanda al governo del Regno Unito di «considerare di discutere con la Commissione europea l'idea di porre fine al programma UE».
23. In parallelo, la Commissione ha dal 1999 lavorato costantemente sulle modalità di applicazione del regime (semplificazione, aggiornamento della lista dei prodotti e dei tassi d'aiuto per categoria ecc.) per tentare di migliorarlo. Tuttavia, tali sviluppi sono rimasti «marginali», cioè essi non modificavano né la logica del programma né i suoi aspetti principali. Sebbene generalmente ritenute positive, tali modifiche non hanno quindi apportato delle risposte alle critiche di fondo concernenti la concezione stessa del programma.

¹⁵ Cfr. «Evaluation of the National Top-Up to the EU School Milk Subsidy in England» (Valutazione del pagamento nazionale complementare all'aiuto UE per il latte alle scuole in Inghilterra), redatta per conto del ministero dell'Ambiente, dell'alimentazione e delle questioni rurali (DEFRA), dalla London Economics, in cooperazione con la dottoressa Susan New. L'*allegato III* contiene estratti del documento e un link al testo completo.

RIQUADRO 4

PROPOSTE DELLA COMMISSIONE IN SEGUITO ALLA VALUTAZIONE DEL 1999

«Sulla base di questa raccomandazione, la Commissione inizialmente intendeva proporre la cancellazione del regime di aiuto e ha presentato il proprio progetto preliminare di bilancio per il 2000 sulla base di questa ipotesi.

[...] Tutti i partecipanti [al dibattito] erano in favore del mantenimento del sussidio UE, a motivo in particolare dei suoi benefici sul piano nutrizionale. [...]

Alla luce di tale dibattito, la Commissione ha riconsiderato la propria posizione iniziale e propone adesso di cofinanziare al 50 % il programma «Latte alle scuole». [...]

Dato il serrato quadro di bilancio e lo sfavorevole rapporto costi/benefici della misura, la linea di bilancio per il programma «Latte alle scuole» non può essere mantenuta al livello attuale. [...]

Il programma «Latte alle scuole» viene molto spesso difeso sulla base di obiettivi più vasti in materia di salute, di alimentazione o persino di natura sociale. Pur riconoscendo pienamente la fondatezza di tale argomentazione, [...] tali obiettivi sono troppo ambiziosi per un regime di aiuto che è parte dell'OCM nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. Peraltro, [...] quando gli Stati membri invocano tali obiettivi, dovrebbero accettare di condividere la responsabilità per le spese sostenute a titolo del regime».

Fonte: nota della DG VI al gabinetto del membro della Commissione responsabile per l'Agricoltura e lo sviluppo rurale, marzo 2000.

L'IMPATTO ATTESO È LIMITATO DALLA MODESTIA DELLE SPESE E DALL'ASSENZA DI UNO STRUMENTO PER DIRIGERE L'AIUTO VERSO BISOGNI PRIORITARI

ASSENZA DI SISTEMI SODDISFACENTI DI MISURA DELLA PERFORMANCE

24. Gli obiettivi dei due programmi, relativi tanto al «mercato» che alla «nutrizione-salute», sono definiti in termini qualitativi e in modo molto generale (cfr. **riquadro 5**). Essi non sono stati precisati quantitativamente ed ancor meno declinati in obiettivi «SMART»¹⁶.
25. Per il latte, in assenza di obiettivi precisi in rapporto ai quali poter valutare l'efficacia della politica, gli indicatori disponibili (quantità distribuite per categoria, numero stimato di alunni partecipanti) sono indicatori di attività che non misurano i risultati o l'impatto della politica¹⁷. L'audit ha peraltro messo in evidenza l'inattendibilità delle informazioni raccolte, in particolare riguardo al numero stimato di alunni partecipanti¹⁸.

¹⁶ L'articolo 27, paragrafo 3, del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio (GU L 248 del 16.9.2002) richiede che vengano fissati *obiettivi specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine* (in inglese «SMART») per tutti i settori di attività contemplati dal bilancio.

¹⁷ Una nota interna della Commissione sottolineava così già nell'aprile del 1996 che «l'elemento chiave dell'analisi dell'efficacia è l'impatto della misura sull'immagine del latte e sul suo livello di consumo. Risulta impossibile per i servizi della DG VI effettuare un'analisi di tali elementi nonché delle attitudini dei consumatori».

¹⁸ Per esempio, più di un terzo dei partecipanti sono recensiti in Francia. Ora, i 7,3 milioni di bambini/ragazzi contati per la Francia erano gli alunni iscritti agli istituti partecipanti, mentre in generale solo chi frequenta la mensa scolastica partecipa effettivamente al programma. Il numero di beneficiari era stato dunque per questo Stato membro sopravvalutato di circa 3 milioni.

RIQUADRO 5

ILLUSTRAZIONE DEL CARATTERE GENERALE DEGLI OBIETTIVI DEL PROGRAMMA «LATTE»

- o «Contribuire a equilibrare il mercato del latte e a stabilizzare i prezzi» (considerando 43 del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio).
- o Può contribuire al conseguimento di più vasti obiettivi generali di carattere sociale o connessi alla salute e all'alimentazione» (proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1255/1999, relazione).
- o Gioca inoltre un ruolo educativo sostenendo lo sviluppo di abitudini alimentari e nutrizionali sane che dureranno per tutta la vita» (sito Internet della direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale).
- o «Il programma di distribuzione di latte nelle scuole persegue scopi nutrizionali e al tempo stesso educativi, contribuisce alla lotta contro l'obesità» (comunicato stampa dell'11 luglio 2008 della commissaria Fischer Boel).

26. Per quanto riguarda il programma «Frutta», non è previsto alcun indicatore. Tuttavia, questo nuovo programma introduce alcune disposizioni che favoriscono il monitoraggio della performance: dall'elaborazione iniziale di una strategia all'obbligo di valutazioni periodiche in ogni Stato membro. È comunque ancora troppo presto per valutare l'efficacia di questi strumenti, che devono essere ulteriormente sviluppati.

SPESE MOLTO MODESTE RISPETTO AGLI OBIETTIVI DEI DUE PROGRAMMI

OBIETTIVO «MERCATO»

27. Al momento delle discussioni precedenti la messa in opera del programma «Frutta», il Parlamento europeo aveva proposto uno stanziamento di bilancio di 500 milioni di euro all'anno. Su proposta della Commissione, è stato alla fine deciso un tetto massimo di 90 milioni di euro. La Commissione riteneva che il progetto dovesse in primo luogo essere sperimentato su tale scala prima di considerare uno stanziamento di bilancio maggiore.
28. L'avvio particolarmente lento del programma (cfr. *allegato IV*) ha d'altronde dato ragione alla Commissione. Tuttavia, tenuto conto di tale scelta, anche considerando i cofinanziamenti nazionali¹⁹, il tetto massimo di bilancio che è stato fissato corrisponde a circa lo 0,3 % del valore della produzione di frutta e verdura dell'UE. Il programma «Latte alle scuole» che, secondo i dati disponibili, avrebbe permesso di distribuire nel 2008/2009 l'equivalente di un po' meno dello 0,28 % della produzione totale UE, è dello stesso ordine di grandezza.
29. In entrambi i casi, anche nell'ipotesi che siano spesi in modo efficace, tali importi corrispondono a delle quantità che non sono suscettibili di avere un impatto diretto²⁰ significativo sull'equilibrio del mercato.
30. Per il latte, questa constatazione era già stata espressa nella valutazione del 1999²¹.

¹⁹ Considerando un cofinanziamento europeo medio dell'ordine del 58 %, i 90 milioni di euro dell'attuale tetto massimo di bilancio corrispondono a spese totali (Commissione e Stati membri) pari a circa 155 milioni di euro.

²⁰ I due programmi ambiscono espressamente ad avere un impatto a lungo termine superiore all'impatto diretto delle quantità distribuite, attraverso un effetto educativo e un'influenza sulle abitudini alimentari. Tale dimensione viene analizzata ai paragrafi 66 e seguenti.

²¹ «Il volume di latte e di prodotti lattiero-caseari fornito nel quadro del regime è estremamente piccolo se comparato alla dimensione del mercato UE (0,3 % della quantità totale di latte distribuito alle latterie dell'UE nel 1996/1997). Inoltre, la sua importanza relativa è in diminuzione. [...] Nella migliore delle ipotesi, l'impatto del regime è stato molto modesto in rapporto al contesto dell'insieme del mercato e dell'obiettivo primario del regime. [...] Come "misura che contribuisce ad espandere il mercato dei prodotti lattiero-caseari" e come "meccanismo di smaltimento delle eccedenze", il regime ha presentato uno sfavorevole rapporto costi/benefici».

OBBIETTIVO «NUTRIZIONE-SALUTE»

31. Rapportate al numero di bambini/ragazzi nell'Unione europea, le spese attualmente iscritte a bilancio per ciascuno dei programmi rappresentano una somma compresa tra i 50 e gli 80 centesimi di euro pro-capite per anno. Quest'ordine di grandezza rende inoltre poco probabile un effetto nutrizionale significativo sull'insieme della popolazione-bersaglio.
32. In pratica, le spese vanno a beneficio di un numero più ristretto di bambini/ragazzi²² e l'impatto potenziale su ogni beneficiario è quindi superiore. D'altro canto, l'efficacia complessiva delle misure per ciò che riguarda il loro obiettivo nutrizione-salute dipende in larghissima parte dalla « scelta » della sotto-popolazione beneficiaria.

ASSENZA DI UNO STRUMENTO PER DIRIGERE L'AIUTO IN FUNZIONE DEI BISOGNI NUTRIZIONALI PRIORITARI

33. Distribuire del latte ad un bambino/ragazzo che ne consuma al disotto della media o delle quantità raccomandate²³ per una corretta alimentazione ha più valore che distribuire la stessa quantità di latte ad un bambino/ragazzo che consuma già dei prodotti lattiero-caseari in misura superiore alla media o alle quantità raccomandate. L'obiettivo nutrizione-salute dei due programmi implica dunque che i programmi debbano essere diretti in modo prioritario verso quelle categorie (regioni, Stati membri, categorie sociali ecc.) che consumano tali prodotti in misura giudicata insufficiente più insufficiente della media. L'obiettivo prioritario non è in realtà tanto di aumentare i prodotti, quanto di permettere a quanti più beneficiari possibili di raggiungere un livello di consumo minimo reputato necessario.
34. Alcuni Stati membri hanno già riflettuto in tal senso per il programma «Latte». Nel Regno Unito, la valutazione del 2005 aveva constatato che larga parte della popolazione-bersaglio consumava già prodotti lattiero-caseari in maniera sufficiente²⁴ e raccomandava di concentrarsi su alcune categorie reputate prioritarie. In Francia, le autorità hanno scelto di concentrare il complemento al bilancio di cui disponevano su zone svantaggiate, reputate prioritarie quanto ai bisogni nutrizionali²⁵. Questo uso mirato delle risorse finanziarie potrebbe esser fatto sotto numerose altre forme, alcune delle quali potrebbero però comportare dei costi aggiuntivi.

²² Per il programma «Latte», la Commissione dispone di una stima (che l'audit ha però mostrato essere poco attendibile) di 21 milioni di beneficiari, cioè circa il 20 % della popolazione-bersaglio totale. Per il programma «Frutta», gli Stati membri visitati avevano scelto nel primo anno di concentrare il programma sulle scuole primarie.

²³ Sebbene non vi sia consenso sulla sua quantificazione, la nozione di quantità raccomandata è largamente utilizzata nei vari paesi.

²⁴ «I bambini delle scuole che non avevano preso parte al SMSS (*School Milk Subsidy Scheme*, regime di aiuto per il latte alle scuole) bevevano in media una quantità di latte sufficiente per soddisfare la loro dose giornaliera raccomandata di calcio. Ciò è coerente con il più recente sondaggio nazionale sull'alimentazione, che ha riscontrato che il consumo medio di calcio, per la fascia d'età da quattro a dieci anni, era adeguato».

²⁵ Nel contempo, l'aiuto UE è in Francia essenzialmente assegnato alle mense, le quali sono, in proporzione, meno frequentate dalle categorie sociali svantaggiate. L'aiuto UE è dunque statisticamente meno diretto al bersaglio giudicato prioritario dalle autorità nazionali.

35. Nessuno dei due regimi di aiuto UE prevede però un meccanismo di assegnazione delle risorse in funzione di un'analisi dei bisogni nutrizionali.
36. Per il programma «Frutta», il regolamento lascia agli Stati membri la libertà di adottare un tale approccio nel quadro della loro strategia nazionale, ma nessuno di essi ha ancora utilizzato tale opzione²⁶.
37. Per il programma «Latte», non esiste alcun meccanismo. Un'analisi per Stato membro mostra anzi che non solo il regime non assegna le risorse in modo prioritario là dove sembra esserci più bisogno, ma che i principali beneficiari del programma sono piuttosto gli Stati membri nei quali il consumo di prodotti lattiero-caseari è già il più elevato, e nei quali quindi i bisogni sono i meno pronunciati ed urgenti (cfr. **riquadro 6**).

²⁶ C'è da precisare che, se il regolamento «Frutta» prevede un tasso di cofinanziamento superiore per le regioni rientranti nell'obiettivo di convergenza e quelle ultraperiferiche, da una parte tale scelta non riposa su un'analisi dei bisogni nutrizionali e dall'altra lo stanziamento di bilancio dell'UE viene suddiviso unicamente in funzione del criterio del numero di bambini da sei a dieci anni.

RIQUADRO 6

RAFFRONTO DEL CONSUMO DI PRODOTTI LATTIERO-CASEARI NEI DIVERSI STATI MEMBRI E DELL'AUTO RICEVUTO NEL 2009 A TITOLO DEL PROGRAMMA «LATTE»

- I due Stati membri nei quali il consumo di prodotti lattiero-caseari per abitante è già il più elevato sono parimenti i due primi beneficiari di aiuto per abitante.
- I sei Stati membri che già vantano il più elevato consumo di prodotti lattiero-caseari per abitante ricevono in media aiuti UE 3,5 volte maggiori di quelli ricevuti dai dieci Stati membri nei quali il consumo è il più basso.
- Tutti e sei gli Stati membri che ricevono più aiuti per abitante vantano già un consumo di prodotti lattiero-caseari per abitante superiore alla media.
- I dieci Stati membri nei quali il consumo di prodotti lattiero-caseari per abitante è il più basso ricevono solamente il 20 % del totale dell'aiuto. Nove fra questi ricevono un aiuto per abitante da due a cinque volte inferiore alla media, o non partecipano affatto al programma.

PROBLEMI RIGUARDANTI IL MODO IN CUI È CONCEPITO IL PROGRAMMA «LATTE» LIMITANO CIÒ CHE ESSO PUÒ CONCRETAMENTE REALIZZARE, MA ESISTONO DELLE SOLUZIONI

IL PROGRAMMA «LATTE» È RELATIVAMENTE POCO ALLETTANTE

- 38.** Per il «Latte alle scuole», l'importo delle spese non è fissato direttamente dalla Commissione ma risulta dalla somma delle singole scelte dei richiedenti e dei beneficiari potenziali. Ora, i 74 milioni di euro spesi nel 2009 rappresentano meno del 10 % della spesa potenziale massima nell'ambito del programma²⁷. Il tasso di utilizzo dell'aiuto è dunque modesto e la politica relativamente poco allettante (cfr. riquadri 7 e 8), in misura d'altronde simile a quanto già constatato in passato²⁸.
- 39.** L'audit ha evidenziato che il carattere poco attraente del programma derivava in gran parte dall'effetto congiunto di un basso livello di aiuto e di spese di gestione comparativamente troppo elevate.

VENDITA DI LATTE A PREZZO RIDOTTO AL DI FUORI DELLE MENSE

- 40.** Tenuto conto del livello attuale dell'aiuto, la sovvenzione dell'UE non può coprire che una piccola parte del costo dei prodotti distribuiti²⁹. In assenza di altre fonti di finanziamento molto più sostanziose (cfr. paragrafi 60 e seguenti), il regime di aiuto dell'UE non consente quindi una distribuzione gratuita ma soltanto una vendita a prezzo ridotto.

²⁷ In assenza di un tetto di spesa fissato dal regolamento, il livello di spesa massima potenziale (circa 900 milioni di euro) è stato calcolato sulla base di una partecipazione dell'insieme dei bambini in età scolare nell'insieme degli istituti scolastici, contando 25 cl per giorno di scuola (quantità massima giornaliera pro capite prevista dal regolamento).

²⁸ Cfr. la valutazione del 1999: «Nel 1996/97, l'adesione al regime d'aiuto sul territorio UE equivaleva soltanto al 12 % del volume massimo dei diritti all'aiuto. Nel 1992/93 invece al 19 %. Ciò sottintende un livello relativamente basso di efficienza e di efficacia nel raggiungere la popolazione-bersaglio».

²⁹ Ciò ancor più se si pensa che il programma non mira soltanto a sovvenzionare un prodotto, ma un servizio completo, il che comporta dei costi specifici di packaging (cartoni) o di natura logistica (ad esempio, il latte fresco distribuito fisicamente tutte le mattine nel Regno Unito).

RIQUADRO 7

ESEMPIO DELLA DEBOLE PARTECIPAZIONE AL PROGRAMMA E DEL CARATTERE POCO ALLETTANTE DI QUEST'ULTIMO

Uno studio mostra che in Germania, fra il 56 % di istituti che propongono latte o prodotti lattiero-caseari ai loro alunni, solo il 21 % chiede di ricevere l'aiuto.

Fonte: ministero dell'Agricoltura della Baviera.

- 41.** L'aiuto UE rappresenta solamente un quarto del costo diretto del latte in Polonia, e dal 10 al 15 % in Germania e nel Regno Unito. Esso consente quindi, ad esempio, di vendere in Germania confezioni di latte aromatizzato ad un prezzo di 35 centesimi invece di 40 centesimi di euro. Per il beneficiario potenziale, una riduzione di tale ordine di grandezza è generalmente troppo modesta per far scattare l'acquisto, anche considerato il fatto che le analisi disponibili mostrano una debole elasticità della domanda rispetto al prezzo³⁰.
- 42.** In numerosi casi, è lo stesso istituto scolastico a scegliere di non partecipare al programma. In realtà, la messa in opera del regime all'interno di un istituto scolastico dipende molto spesso dalla buona volontà di alcune persone. Ora, l'organizzazione della vendita a prezzo ridotto comporta un carico di lavoro che può essere significativo (acquisto, stoccaggio, distribuzione, ma anche raccolta del denaro presso i beneficiari) e costituisce quindi un reale ostacolo alla partecipazione³¹.
- 43.** In alcuni casi, il fatto che la vendita a prezzo ridotto susciti soltanto una debole domanda da parte delle famiglie o che, talvolta, persino il personale responsabile non sia esso stesso convinto dell'importanza del programma in materia di salute, fa venir meno la disponibilità dei decisori ad accettare il carico di lavoro indotto dal programma.

PRODOTTI LATTIERO-CASEARI INCLUSI NEI PASTI DELLE MENSE

- 44.** Quando il sussidio viene erogato a favore di prodotti utilizzati nell'ambito dei pasti delle mense, la maggior parte dei costi di gestione viene eliminata, dato che il programma viene integrato nella normale gestione della mensa. Tale constatazione, indipendentemente dal giudizio negativo sull'efficacia del sussidio in questo caso (cfr. paragrafi 47-50), implica che l'unico costo indotto dal programma è quello corrispondente al tempo necessario per compilare la domanda di sovvenzione. Paradossalmente, quest'unica incombenza amministrativa continua a non essere ben accetta e può persino rivelarsi redibitoria.

³⁰ Estratto dalla valutazione del 1999 a proposito del modesto impatto del fattore prezzo: «Il prezzo non sembra costituire un fattore primario di influenza sul consumo di latte e di prodotti lattiero-caseari da parte dei consumatori, inclusi gli alunni delle scuole. [...] Ciò suggerisce che il principale meccanismo di attuazione della misura di distribuzione di latte alle scuole (prezzi sovvenzionati) è diretto ad un fattore di minore influenza nel determinare il consumo di latte e di prodotti lattiero-caseari. Non deve quindi sorprendere che il suo impatto netto sul consumo sia probabilmente molto debole».

³¹ Estratti dalle valutazioni del 1999 e del 2005 illustranti le spese di gestione legate alle distribuzioni a pagamento: «Constatiamo ugualmente che il regime di aiuto dell'UE per il latte alle scuole è un regime inefficiente. Assieme, tale regime ed il finanziamento nazionale complementare rappresentano in Inghilterra una spesa annua pari a 7,2 milioni di sterline inglesi, e comportano costi amministrativi stimati pari a 5 milioni di sterline inglesi per le scuole più 831 000 sterline inglesi di costi amministrativi per le autorità didattiche locali e per l'organismo per i pagamenti rurali (RPA, Rural Payments Agency). [...] Raccomandiamo che tali programmi distribuiscano il latte gratuitamente piuttosto che

venderlo a prezzo ridotto, dal momento che è verosimilmente molto meno costoso gestire programmi che non obbligano gli insegnanti a tener traccia dei pagamenti dei genitori degli alunni».

«Qualcuno è dell'avviso che i requisiti amministrativi e finanziari del regime abbiano disincentivato l'adesione allo stesso a livello delle scuole. Ciò è principalmente dovuto all'impegno in termini di tempo necessario ad attuare e gestire il programma "Latte alle scuole"».

45. Più che la loro complessità, è il basso livello dell'aiuto percepito a rendere tali obblighi formali sproporzionati per la maggior parte dei richiedenti, e specialmente per i più piccoli (cfr. **riquadro 8**). Tale livello, basso in valore assoluto, è ancor più avvertito se l'aiuto viene comparato non al prezzo dei prodotti lattiero-caseari ma al bilancio complessivo, di cui esso rappresenta una piccolissima parte (meno dell'1 % per le mense e persino molto meno se paragonato al bilancio complessivo di un istituto scolastico privato autonomo o di un asilo nido).

**L'IMPATTO DIRETTO DELLE SPESE EFFETTUATE
A TITOLO DEL PROGRAMMA «LATTE» È LIMITATO
DA UN SIGNIFICATIVO EFFETTO INERZIALE³²**

46. Quale che sia la forma della distribuzione, la sovvenzione a titolo del programma «Latte» può essere ricevuta per qualsiasi prodotto ammissibile, senza che alcun meccanismo permetta di limitare la parte dei pagamenti corrispondente alle quantità che sarebbero in ogni caso state consumate dai beneficiari se non ci fosse stato l'aiuto. L'audit ha dimostrato che questo effetto inerziale si manifesta in modo differente a seconda della forma di distribuzione prescelta.

³² Si ha effetto inerziale quando una misura di aiuto va a vantaggio di un beneficiario che, senza l'aiuto, avrebbe preso la stessa decisione. In tal caso, il risultato osservato non può essere enumerato fra i risultati della politica, e l'aiuto erogato a detto beneficiario non ha prodotto alcun effetto. Quella parte della spesa che genera un effetto inerziale è dunque per definizione inefficace, dato che essa non contribuisce a raggiungere gli obiettivi fissati. L'effetto inerziale è per sua natura molto difficile da misurare, proprio perché presuppone il tener conto di una situazione ipotetica nella quale l'aiuto pubblico esaminato non esista.

RIQUADRO 8

ESEMPIO DEL CARATTERE POCO ALLETTANTE DELL'AIUTO PER LE MENSE

In Francia, il 70 % degli 11 000 richiedenti riceve in media circa 300 euro all'anno.

Fra il grande numero di interlocutori incontrati che sottolineavano che un aiuto di questo ordine di grandezza era insufficiente per incitarli a cambiare le loro abitudini, uno dei capi di istituto incontrati ha ad esempio dichiarato: «Guardi, io ricevo appena 200 euro all'anno. Per tale cifra, non intendo sprecare il mio tempo a leggere una circolare».

Sebbene tutte le mense scolastiche utilizzino prodotti lattiero-caseari ammissibili per i quali potrebbero, come minimo, ricevere l'aiuto senza altro sforzo se non quello di presentare la domanda, solo il 60 % presenta una domanda di aiuto in Francia ed appena il 15 % in Italia.

PRODOTTI LATTIERO-CASEARI INCLUSI NEI PASTI DELLA MENSA

- 47.** L'audit ha mostrato che l'erogazione di un aiuto per i prodotti inclusi nei pasti della mensa scolastica produce sistematicamente un effetto inerziale. In particolare:
- a) dato che un pasto normale include spesso dei prodotti lattiero-caseari (può persino trattarsi di un obbligo), non esiste attualmente alcun modo per limitare il fatto che le mense percepiscano l'aiuto per dei prodotti che avrebbero in ogni caso utilizzato;
 - b) non è stato possibile raccogliere alcun elemento che dimostri la benché minima influenza dell'aiuto sulla quantità di prodotti lattiero-caseari inclusi nei menù;
 - c) quasi tutti i responsabili incontrati hanno esplicitamente ammesso la totale assenza d'impatto dell'aiuto sulla quantità di prodotti lattiero-caseari serviti agli alunni (cfr. **riquadro 9**).

RIQUADRO 9

ESEMPI DI DICHIARAZIONI IN MERITO AL PROGRAMMA «LATTE» RESE DAI RESPONSABILI DELLE MENSE INCONTRATI

«La composizione dei nostri menù non è influenzata dall'aiuto europeo. [...] Non è un'opinione, è un fatto» (Italia, rappresentante dell'impresa di ristorazione responsabile delle mense scolastiche di una delle più grandi città del paese).

«Non ho mai pensato al programma "Latte" dell'UE al momento di elaborare i menù» (Svezia, rappresentante di un'impresa di ristorazione che riceve l'aiuto per parecchie scuole della città).

«I menù non sono per niente influenzati dall'esistenza dell'aiuto europeo» (Italia, rappresentante di un istituto che riceve l'aiuto diretto).

In Francia, i responsabili di un asilo nido in attesa di riconoscimento hanno spiegato di voler recuperare il denaro cui avevano diritto grazie alle loro pratiche abituali, in altri termini per dei prodotti che già avevano l'abitudine di acquistare persino prima di sapere dell'esistenza dell'aiuto.

Presso un altro richiedente, il responsabile dell'elaborazione dei menù della mensa non era nemmeno al corrente dell'esistenza dell'aiuto percepito da anni dal proprio istituto.

48. Le mense scolastiche ricevono dunque l'aiuto per i prodotti lattiero-caseari che utilizzerebbero comunque, e l'aiuto non le spinge ad utilizzarli in misura maggiore rispetto a quanto farebbero altrimenti. Anche in Svezia, dove la situazione sembra la più favorevole³³, la misura sovvenzionata (principalmente distributori self-service di latte nelle mense) esisteva molto prima dell'introduzione dell'aiuto europeo. L'elevato consumo di latte dipende da abitudini culturali preesistenti e non può quindi esser messo a credito del programma europeo, il quale non fa altro che apportare un contributo finanziario per delle pratiche che non ha influenzato.
49. Stando così le cose, risulta dunque attualmente difficile cogliere l'impatto dell'aiuto erogato alle mense; sulla base delle visite in loco, nella migliore delle ipotesi si tratta di un impatto estremamente debole sulla quantità di prodotti lattiero-caseari consumati dai beneficiari. Peraltro, malgrado quanto disposto dal regolamento in tal senso, il suo impatto potenziale sul prezzo pagato dalle famiglie è spesso non verificabile (cfr. *allegato II*) e, ad ogni modo, sarebbe trascurabile.
50. Quanto constatato può ugualmente essere riferito agli asili nido, dal momento che più i bambini sono piccoli, più il regime alimentare *normale* è suscettibile di contenere dei prodotti lattiero-caseari. Questo è il caso per esempio degli asili nido (*crèche*) in Francia (bambini da zero a tre anni), dove i prodotti lattiero-caseari inclusi nell'alimentazione sono ad ogni modo considerati obbligatori.

VENDITA DI LATTE A PREZZO RIDOTTO AL DI FUORI DELLE MENSE

51. Visto il basso tasso attuale dell'aiuto, l'impatto positivo dello stesso appare molto limitato. In effetti, la modesta riduzione del prezzo di vendita permessa dall'aiuto UE (cfr. paragrafi 40 e 41) non si traduce soltanto in una debole partecipazione al programma, ma anche nel fatto che essa va principalmente a vantaggio dei beneficiari che, in assenza di aiuto, si sarebbero comportati nello stesso modo. Dato che l'aiuto è troppo basso per influenzare in modo significativo le decisioni d'acquisto³⁴ (cfr. anche *riquadro 10*), gli alunni che ne beneficiano sono in primo luogo tutti quelli che molto probabilmente avrebbero acquistato il latte anche ad un prezzo non sovvenzionato.

³³ Più del 90 % delle scuole ricevono l'aiuto, per degli importi equivalenti a circa 120 cl al giorno per alunno iscritto all'istituto.

³⁴ La diminuzione dei tassi di sovvenzione che ha seguito la valutazione del 1999 ha aggravato l'inefficienza che era stata rilevata all'epoca, riducendo ancor più la capacità del programma di influenzare le scelte dei richiedenti e dei potenziali beneficiari.

- 52.** Per di più, detti beneficiari sono per definizione anche quelli più suscettibili di consumare i prodotti di cui sopra al di fuori della scuola. L'analisi per Stato membro mostra che l'aiuto va piuttosto là dove i bisogni sono minori (cfr. paragrafo 37); allo stesso modo, nel caso di una vendita a prezzo così lievemente ridotto, l'aiuto va soprattutto a beneficio dei bambini/ragazzi più suscettibili di consumare già una maggiore quantità di prodotti lattiero-caseari.

RIQUADRO 10

PASSI DELLE RELAZIONI DI VALUTAZIONE CHE ILLUSTRANO LA LIMITATA INFLUENZA DELL'AUTO SULLE QUANTITÀ CONSUMATE DAI BENEFICIARI

Valutazione del Regno Unito del 2005: «Il nostro studio riguardante gli alunni ha rilevato solo pochi elementi comprovanti che il latte consumato a scuola si aggiungeva al latte consumato in altri luoghi [...]. Inoltre, vi erano bambini/ragazzi che bevevano pochissimo latte, sia nelle scuole partecipanti sia in quelle non partecipanti al programma SMSS (Regime di aiuto per il latte nelle scuole). [...] Il nostro studio ha rilevato pochi elementi comprovanti che l'adesione delle scuole al regime di aiuto "Latte alle scuole" dell'UE abbia influenzato il consumo totale di latte da parte dei bambini/ragazzi. [...] Sia nelle scuole partecipanti che in quelle non partecipanti, una minoranza di alunni beveva pochissimo latte. Gli elementi probatori disponibili portano a credere che l'aumento del consumo di latte dovuto all'adesione delle scuole al programma SMSS si sia in particolare verificato fra gli alunni che avrebbero consumato una considerevole quantità di latte anche se la loro scuola non avesse partecipato.

[...] L'esperimento di fornire alimenti di elevata qualità ai bambini/ragazzi ha mostrato che molti genitori non disposti ad acquistare tali alimenti nei supermarket erano parimenti non disposti a pagare per essi a scuola. Lo stesso si può dire del latte che le scuole, con i fondi del finanziamento nazionale complementare, rendevano disponibile all'acquisto da parte dei genitori».

Valutazione del 1999: «Vi sono pochissimi elementi comprovanti l'impatto del regime di aiuto sulla disponibilità di prodotti lattiero-caseari. [...] I fattori primari che influiscono sull'adesione al programma sono esogeni, ed il programma in sé stesso contribuisce in modo molto limitato ad accrescere la disponibilità di tali prodotti».

**DELLE SOLUZIONI SONO GIÀ STATE INTRODOTTE
DALLA COMMISSIONE PER IL PROGRAMMA «FRUTTA»
E DA ALCUNI STATI MEMBRI PER IL PROGRAMMA «LATTE»**

**RISPOSTE POTENZIALI GIÀ FORNITE DALLA COMMISSIONE AL MOMENTO
DELL'ELABORAZIONE DEL PROGRAMMA «FRUTTA»**

- 53.** Quando è stato elaborato il programma «Frutta», la scarsa attrattiva del programma «Latte» e il rischio d'effetto inerziale sono stati quantomeno parzialmente presi in considerazione dalla Commissione.

³⁵ «Per garantire il valore aggiunto dei programmi [...] è opportuno che gli Stati membri illustrino nella strategia in che modo intendono garantire il valore aggiunto del loro programma, in particolare quando i prodotti finanziati a titolo del programma sono consumati insieme ai pasti scolastici abituali» (considerando 2 del regolamento (CE) n. 288/2009).

ORGANIZZAZIONE DELLE DISTRIBUZIONI DI FRUTTA AL DI FUORI DELLE MENSE

- 54.** La distribuzione di frutta sovvenzionata insieme agli abituali pasti scolastici è stata ritenuta dalla Commissione rischiosa per il valore aggiunto del programma³⁵. Tale modalità di distribuzione è stata dunque strettamente regolata, al punto da essere in pratica esclusa. Nessuno Stato membro ha, in effetti, optato per tale possibilità nella propria strategia, e l'insieme delle distribuzioni di frutta osservate erano appunto organizzate al di fuori delle mense.

**LIVELLO DELL'AUTO PIÙ ELEVATO E SCELTA DEL MODELLO
DI DISTRIBUZIONE GRATUITA**

- 55.** Il tasso di cofinanziamento UE per il programma «Frutta» varia, a seconda dello Stato membro, dal 50 % al 75 %, cioè è nettamente superiore a quanto rappresentato dall'aiuto per il latte.
- 56.** Su tale base, si è scelta la distribuzione gratuita come modello unico per il programma «Frutta nelle scuole» (la versione francese del regolamento «Frutta» utilizza peraltro il termine *distribution* mentre la versione francese del regolamento «Latte» impiega quello di *cession*).

- 57.** Le distribuzioni di frutta sono dunque del tutto gratuite per i bambini/ragazzi, il che genera una partecipazione quasi sistematica di quelli a cui viene proposta la distribuzione. Tale carattere gratuito permette di minimizzare l'importanza **relativa** dell'effetto inerziale, dato che allarga il numero dei beneficiari al di là dei soli bambini/ragazzi che sarebbero stati pronti ad acquistare il prodotto senza sovvenzione. Tale carattere gratuito semplifica inoltre di gran lunga il ruolo delle scuole, evitando loro di dover raccogliere il denaro presso le famiglie.
- 58.** Nella maggior parte degli Stati membri, le distribuzioni sono gratuite anche per la scuola, dato che il cofinanziamento UE è integrato da fondi nazionali, versati direttamente ai fornitori. La scuola riceve quindi gratuitamente le consegne senza incorrere in costi né anticipare denaro. In Italia, un sistema di bandi di gara «tutto compreso» (che include la distribuzione fisica alle classi e l'organizzazione di misure di accompagnamento) ha persino permesso di eliminare qualunque obbligo gestionale per le scuole. La partecipazione degli istituti scolastici è quindi limitata soltanto dello stanziamento di bilancio disponibile.
- 59.** In Francia, al contrario, non sono stati previsti finanziamenti nazionali, per cui la partecipazione degli istituti scolastici dipende dalla loro capacità di reperire finanziamenti locali. Di fatto, essi non ci riescono che molto raramente, e quindi fino ad ora il numero di richiedenti è stato estremamente basso (cfr. **allegato IV**).

**UN MODELLO DI DISTRIBUZIONE GRATUITA AL DI FUORI DELLE MENSE
È GIÀ STATO INTRODOTTO DA ALCUNI STATI MEMBRI ANCHE PER IL LATTE**

- 60.** In Francia il grosso dell'aiuto UE è percepito dalle mense, ma la Francia ha scelto di riservare il proprio finanziamento nazionale complementare alla distribuzione gratuita al di fuori delle mense, con la motivazione esplicita di garantire che esso abbia un impatto effettivo, che la sovvenzione delle mense si ritiene non possa offrire.

- 61.** In Polonia e nel Regno Unito, l'aiuto dell'UE è completato da fondi nazionali che hanno permesso di sostituire le cessioni a prezzo ridotto con distribuzioni gratuite al di fuori delle mense per un numero maggiore di beneficiari (scuola primaria in Polonia, bambini di meno di cinque anni nel Regno Unito).
- 62.** Tale modello, molto più allettante della cessione a prezzo ridotto, garantisce una partecipazione di molto superiore (cfr. **riquadro 11**). Esso riduce così in maniera considerevole il problema dell'effetto inerziale constatato per la vendita di latte a prezzo ridotto, permettendo di raggiungere la quasi totalità dei bambini/ragazzi cui viene proposta la distribuzione e non solo quelli che sarebbero stati pronti a pagare il latte se non fosse stato sovvenzionato.

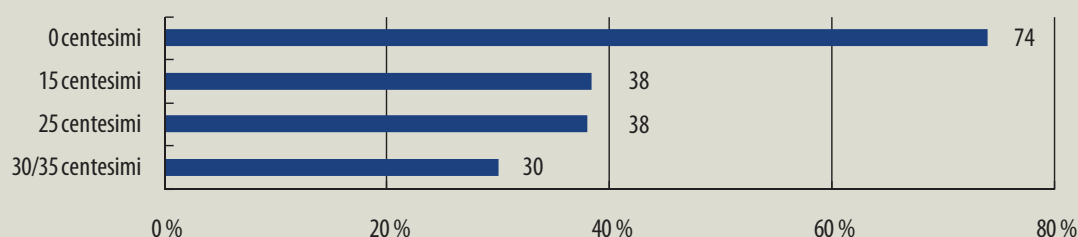
RIQUADRO 11

IMPATTO DEL CARATTERE GRATUITO

- Nel Regno Unito, uno studio ha mostrato che si verifica una diminuzione molto marcata della partecipazione degli alunni appena la distribuzione cessa di essere gratuita (fonte: principale attore del programma per la scuola primaria e secondaria nel Regno Unito). L'audit ha fornito l'esempio di un istituto con un'amplissima partecipazione al programma nazionale gratuito NMS (*Nursery Milk Scheme*, per i bambini fino a cinque anni di età), nel quale nessun bambino era disposto a proseguire una volta superati i cinque anni. Si è potuto anche osservare che alcuni istituti rifiutavano di gestire una distribuzione a pagamento e limitavano la loro partecipazione alle sole classi di età beneficianti della distribuzione gratuita.
- In Polonia, il passaggio nel 2007/2008 ad una distribuzione gratuita nella scuola primaria ha permesso di più che raddoppiare il numero di scuole primarie partecipanti e di più che quadruplicare il numero di bambini partecipanti.
- Uno studio realizzato in Germania mostra che differenze significative nel prezzo di vendita (da 30-35 centesimi fino a 15 centesimi di euro) hanno un impatto limitato sulla partecipazione. Solo la distribuzione gratuita modifica realmente l'impatto ottenuto (cfr. **grafico 5**).

GRAFICO 5

EVOLUZIONE, IN FUNZIONE DEL PREZZO DI VENDITA, DELLA PARTECIPAZIONE DEGLI ALUNNI DELLE SCUOLE INTERESSATE



Fonte: autorità della Renania settentrionale-Vestfalia.

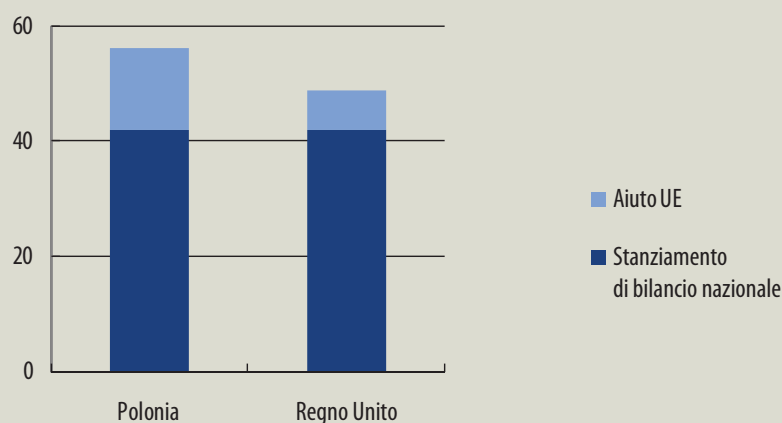
63. Tuttavia, sia in Polonia che nel Regno Unito, le distribuzioni gratuite sono possibili grazie a dei fondi nazionali molto consistenti (cfr. **grafico 6**) e la sovvenzione UE non rappresenta che una parte molto piccola dei costi totali³⁶. Stante il livello attuale dell'aiuto UE, la distribuzione gratuita non può quindi oggi essere considerata una realizzazione diretta del programma europeo³⁷. L'esempio di questi due Stati membri illustra al contrario l'importanza dello sforzo finanziario rappresentato dalla messa in opera di un modello di distribuzione gratuita.

³⁶ Lo stesso vale per le distribuzioni gratuite francesi, ma poiché queste ultime sono realizzate a scala più ridotta, i corrispondenti fondi nazionali sono in valore assoluto molto più modesti.

³⁷ Nel Regno Unito, le distribuzioni gratuite (NMS) erano fino al 2008 interamente finanziate dal ministero della Sanità britannico. Non è che a partire dal 2008 che, in seguito ad una decisione delle autorità britanniche, l'aiuto dell'UE rimborsa una parte del costo di questa politica nazionale.

GRAFICO 6

IMPEGNO NAZIONALE DI BILANCIO DEI DUE PRINCIPALI STATI MEMBRI CHE ORGANIZZANO DISTRIBUZIONI GRATUITE DI LATTE (IN MILIONI DI EURO, ANNO 2008/2009)



Fonte: dati di bilancio degli Stati membri.

**ALTRE BUONE PRATICHE, INDIVIDUATE NEL CORSO DELL'AUDIT,
CHE AIUTANO A MIGLIORARE LA PARTECIPAZIONE AL PROGRAMMA
E L'EFFICACIA DI QUEST'ULTIMO**

- 64.** L'audit ha inoltre consentito di individuare alcuni fattori o scelte locali che hanno permesso di ridurre i costi di gestione che sono suscettibili di contribuire ad una maggiore partecipazione al programma e all'efficacia dello stesso. In particolare:
- a) l'utilizzo di ogni opzione prevista dal regolamento per semplificare la compilazione ed il controllo della domanda per ottenere l'aiuto (in particolare la possibilità di utilizzare coefficienti forfetari per i calcoli);
 - b) l'incentrare il programma sui richiedenti che superano una certa dimensione critica (il che rende gli oneri amministrativi proporzionalmente più accettabili, e può persino permettere delle notevoli economie di scala);
 - c) il coinvolgimento di soggetti privati che possono farsi carico in tutto o in parte degli obblighi amministrativi e logistici³⁸, e che al contempo hanno un interesse diretto a far crescere la partecipazione.

³⁸ Il ricorso ad un'impresa organizzatrice non annulla i costi di gestione, ma semplicemente li esternalizza. Così, in questo caso ipotetico, le autorità britanniche accettano che l'impresa esterna fatturi un profitto pari al doppio dell'importo dell'aiuto UE. Tuttavia, tale esternalizzazione i) permette molto probabilmente di realizzare delle economie di scala significative sui costi di gestione; ii) libera i decisori da un lavoro che altrimenti potrebbe farli desistere dal far partecipare il proprio istituto al programma.

**LE FINALITÀ EDUCATIVE DEVONO ESSERE
CONSOLIDATE**

- 65.** Al di là dell'effetto immediato delle distribuzioni realizzate, i due programmi hanno la medesima ambizione pedagogica di influire sulle abitudini alimentari a lungo termine. Nei due programmi si tiene tuttavia conto in misura abbastanza diversa di tale ambizione, che deve essere ancora confermata.

**PER IL PROGRAMMA «LATTE», SI È TENUTO POCHISSIMO
CONTO DELLE AMBIZIONI PEDAGOGICHE ED È QUINDI POCO
PROBABILE UN IMPATTO SIGNIFICATIVO A LUNGO TERMINE**

**L'EFFETTO PEDAGOGICO LEGATO ALL'ESISTENZA DI UNA DISTRIBUZIONE
SOVVENZIONATA DIPENDE DA UNA VISIBILITÀ CHE NON SEMPRE ESISTE**

- 66.** La distribuzione sovvenzionata può in linea di principio, per il solo fatto di esistere, contribuire a far passare un messaggio in merito al valore accordato al prodotto. Un tale meccanismo presuppone tuttavia la visibilità delle distribuzioni.

- 67.** Tale condizione ha potuto essere confermata per la maggior parte delle distribuzioni di latte osservate al di fuori delle mense ed era ugualmente garantita tramite l'utilizzo di distributori di latte nelle mense svedesi. In altri casi, la sovvenzione ed il prodotto distribuito non godono al contrario di sufficiente visibilità.
- 68.** Così, il latte venduto nei negozi all'interno delle scuole (Germania) non è valorizzato in modo specifico e soffre della vicinanza di altri prodotti (bevande frizzanti, patatine, dolcetti) assieme ai quali viene posto in vendita. Esso non beneficia dunque della visibilità offerta da una distribuzione specifica.
- 69.** Analogamente, allorché la sovvenzione riguarda prodotti lattiero-caseari inclusi nei pasti della mensa, il concetto stesso di distribuzione svanisce e la dimensione pedagogica si affievolisce. Questa debolezza è stata esplicitamente individuata dalla Commissione, che ha per questo motivo cercato di limitare l'utilizzo dell'aiuto per le mense³⁹. Sebbene positiva, tale restrizione non si rivela però sufficiente a garantire un valore pedagogico efficace all'aiuto.

³⁹ Regolamento (CE) n. 657/2008, considerando 4: «Detta utilizzazione non è inoltre un modo efficace per conseguire le finalità educative del regime. La preparazione di pasti deve pertanto essere sottoposta a opportune limitazioni». L'articolo 5, paragrafo 4, del medesimo regolamento vieta quindi la trasformazione dei prodotti lattiero-caseari tramite trattamento termico, di modo che essi rimangano visibili e riconoscibili dal bambino/ragazzo.

Menù con pasta al burro (condita con parmigiano), sovvenzionato a titolo del programma «Latte».



Fonte: mensa italiana.

- 70.** Da un lato, il prodotto non è presentato in quanto tale ed è per definizione messo meno in valore rispetto al caso di una distribuzione ad hoc⁴⁰. D'altra parte, i beneficiari non si rendono conto generalmente dell'esistenza del programma⁴¹ e dunque del particolare valore accordato al prodotto. In Francia ed in Italia, persino alcuni dei capi d'istituto incontrati non erano a conoscenza del fatto che la propria mensa godeva di una sovvenzione.

ASSENZA DI MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO A CARATTERE EDUCATIVO

- 71.** Persino quando il criterio della visibilità è soddisfatto, si ritiene che il meccanismo della distribuzione non sia, da solo, sufficiente a conseguire in maniera soddisfacente l'obiettivo educativo.
- 72.** Già la valutazione del 1999 sottolineava la debolezza sul piano educativo di un programma limitato alla variabile «prezzo» e che non integra alcuna misura promozionale o pedagogica⁴²; considerazione questa ripresa anche dalla valutazione britannica del 2005⁴³. Numerosi interlocutori incontrati nel corso dell'audit hanno confermato questa analisi, sottolineando in particolare che la principale ragione che limita il consumo di latte (quanto meno sotto forma di latte da bere) a partire dall'adolescenza è un problema d'immagine, problema di cui non si tiene conto nell'elaborazione del programma.
- 73.** Malgrado quanto constatato, il regolamento (CE) n. 657/2008 si limita soltanto a mettere a disposizione i prodotti e non prevede alcun obbligo né incentivo in favore delle misure di accompagnamento. In questo contesto, nessuno degli Stati membri visitati aveva instaurato un obbligo di questo tipo, e nessuno degli istituti visitati aveva messo in opera o beneficiava di misure di accompagnamento specifiche.

⁴⁰ La valutazione del 1999 notava a proposito che «nel caso in cui il latte venga consumato come un prodotto complementare, l'efficacia del programma di aiuto diminuisce ancor di più».

⁴¹ I regolamenti della Commissione (programmi «Latte» e «Frutta») richiedono ormai la presenza di un manifesto all'entrata di ogni istituto scolastico partecipante. Senza mettere in discussione il contributo positivo di tale disposizione, il suo impatto resta limitato.

⁴² «La misura ha probabilmente avuto un effetto trascurabile sul miglioramento della conoscenza delle qualità nutrizionali dei prodotti lattiero-caseari. Ciò, tuttavia, non deve sorprendere, dato che la misura «Latte alle scuole» non dispone di fondi destinati ad attività di promozione ed è essenzialmente soltanto una misura di sovvenzione del prezzo».

⁴³ «Il programma di sovvenzione del latte nelle scuole (*School Milk Subsidy Scheme*) potrebbe fornire utili informazioni a genitori e figli. Tuttavia, inviare camion alle scuole ogni giorno e chiedere agli insegnanti di tener traccia dei pagamenti dei genitori sembra un metodo costoso di fornire informazioni».

- 74.** Certo, delle azioni di promozione esistono al di fuori del programma «Latte alle scuole». Oltre alla già citata campagna «La squadra dei sapori»⁴⁴, la Commissione cofinanzia, nel quadro del regolamento (CE) n. 3/2008 del Consiglio⁴⁵, misure promozionali, una piccola parte delle quali riguarda i prodotti lattiero-caseari ed è diretta a bambini/ragazzi⁴⁶. Si sono ugualmente potuti individuare in vari Stati membri altri esempi di azioni innegabilmente positive. Tuttavia, dato che non erano né previste né incoraggiate dal regolamento (CE) n. 657/2008, tali azioni sono in larga parte indipendenti dal programma «Latte alle scuole» e non possono essere annoverate tra le realizzazioni di quest'ultimo.

ASSENZA DI QUALUNQUE INDIZIO A RIPROVA DELL'IMPATTO A LUNGO TERMINE SULLE ABITUDINI ALIMENTARI

- 75.** In mancanza di strumenti specifici, non esiste al momento, dopo parecchie decine d'anni di attuazione, alcun elemento comprovante un impatto a lungo termine del programma «Latte» sulle abitudini alimentari dei beneficiari. Come già espresso dalla valutazione britannica del 2005, «non emerge che il programma «Latte» abbia fatto divenire il consumo di latte un'abitudine durevole».
- 76.** Al contrario, negli Stati membri per i quali sono disponibili dati si osserva che, a parità di altri fattori, la partecipazione al programma diminuisce fortemente al crescere dell'età. Nella scuola primaria, il programma non ha un impatto a medio termine sufficiente a garantire una soddisfacente partecipazione nel corso degli anni seguenti. Un programma che non riesce neanche a fidelizzare i propri beneficiari a medio termine verosimilmente, a maggior ragione, non sarà in grado di influenzare in modo significativo le loro abitudini a lungo termine.

⁴⁴ Cfr. il sito Internet http://ec.europa.eu/agriculture/tasty-bunch/about/index_it.htm, dove si può trovare un link alla pagina «Drink it up» del sito dedicato al programma «Latte»: (http://ec.europa.eu/agriculture/drinkitup/for_adults_it.htm).

⁴⁵ Regolamento (CE) n. 3/2008 del Consiglio, del 17 dicembre 2007, relativo ad azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno e nei paesi terzi (GU L 3 del 5.1.2008, pag. 1) (linea di bilancio 05 02 10 01).

⁴⁶ Si sono potuti individuare alcuni rari esempi di espliciti riferimenti al programma «Latte alle scuole»; tali eccezioni rappresentano malgrado tutto un passo in avanti, dato che la valutazione del 1999 aveva rilevato una totale assenza di sinergia: «I principali risultati della ricerca mostrano che il programma «Latte alle scuole» non è quasi mai stato citato in nessuna campagna promozionale di prodotti lattiero-caseari nell'UE».



Fonte: www.drinkitup.europa.eu

IL PROGRAMMA «FRUTTA» HA TENUTO MAGGIORMENTE CONTO DELLE AMBIZIONI PEDAGOGICHE

- 77.** Sebbene sia ancora troppo presto per pronunciarsi sull'efficacia a lungo termine del programma «Frutta», l'approccio seguito da quest'ultimo è maggiormente coerente con le dichiarate finalità educative.
- 78.** Da un lato, tutte le distribuzioni di frutta osservate nel corso dell'audit godevano di grande visibilità, ed erano quindi molto più suscettibili di avere un impatto educativo. Oltre che dall'entusiasmo legato alla novità del programma, detta visibilità era assicurata dall'organizzazione di distribuzioni ad hoc e al di fuori delle mense (cfr. paragrafo 54).
- 79.** D'altro canto, contrariamente al programma «Latte», il programma «Frutta nelle scuole», sin dal momento in cui è stato concepito, ha integrato la dimensione pedagogica dichiarata grazie ad uno strumento specifico. Il regolamento della Commissione dispone infatti che «Per rendere efficaci i programmi «Frutta nelle scuole» sono necessarie misure di accompagnamento»⁴⁷ e, sebbene non ne preveda il finanziamento, fa dell'istituzione di tali misure una condizione per l'erogazione dell'aiuto.

⁴⁷ Considerando 5 del regolamento (CE) n. 288/2009.

RIQUADRO 12

ESEMPI DI MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO ESAMINATE NEL CORSO DELL'AUDIT

- Mostra itinerante, destinata agli alunni, sulla frutta e verdura.
- Punto d'informazione interattivo all'entrata della scuola.
- Colloqui con dottori e nutrizionisti, destinati ai genitori degli alunni.
- Orto all'interno della scuola.
- Materiale di supporto pedagogico destinato agli insegnanti.

- 80.** Nella stessa logica, sono incoraggiate sinergie con le azioni promozionali previste dal regolamento (CE) n. 3/2008, grazie ad una possibilità di cofinanziamento aggiuntivo⁴⁸ che non esiste per il programma «Latte».
- 81.** L'audit ha tuttavia mostrato che, tenuto conto del costo rappresentato dalla messa in opera di una misura di accompagnamento, l'assenza di finanziamenti specifici e la difficoltà di stabilire quale sia una misura di accompagnamento sufficiente portano a programmi con finalità diverse (cfr. riquadro 13). L'efficacia del meccanismo educativo in corso di attuazione resta dunque da confermare in futuro.

⁴⁸ «Per quanto riguarda la promozione della frutta e della verdura fresche, si dà particolare attenzione alle azioni di promozione destinate ai bambini negli istituti scolastici» (articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 3/2008). «La percentuale di cui al primo comma è del 60 % per le azioni di promozione della frutta e della verdura destinate specificamente ai bambini negli istituti scolastici della Comunità» (articolo 13, paragrafo 2, del medesimo regolamento).

RIQUADRO 13

ILLUSTRAZIONE DELL'ETEROGENEITÀ DELLE MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO GIÀ ESISTENTI AL MOMENTO DELL'AUDIT

In Italia, a partire dal primo anno è stato messo in opera un sistema ambizioso, nel quale le misure di accompagnamento sono di responsabilità, a livello regionale, delle organizzazioni dei produttori incaricate della distribuzione.

In Germania e in Francia, gli istituti visitati avevano organizzato delle attività educative di accompagnamento legate alla frutta e verdura e all'alimentazione in generale. Tuttavia, specialmente in assenza di un sistema di controllo, dette attività erano basate principalmente, in questa fase, sulla buona volontà dei singoli a livello locale.

In Polonia, non era stata ancora varata o pianificata alcuna attività educativa negli istituti visitati (le disposizioni transitorie previste dal regolamento rendevano tali misure opzionali nel primo anno, ma le autorità nazionali si erano di propria iniziativa impegnate affinché le misure fossero varate in tale data).

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

82. In seguito ad una valutazione esterna le cui conclusioni erano estremamente severe, il Consiglio, andando contro la proposta iniziale della Commissione, aveva deciso nel 1999 di far continuare il programma «Latte alle scuole» (cfr. paragrafi 20-23). La Corte ha constatato che, a dieci anni da tale scelta, e malgrado qualche progresso, non è stata apportata alcuna reale soluzione alle debolezze di fondo constatate all'epoca.

83. Il programma «Latte alle scuole» ancor oggi è molto poco efficace:

- a) Per quanto riguarda l'impatto atteso a breve termine (messa a disposizione dei prodotti nelle scuole), la Corte constatata che le realizzazioni concrete del programma «Latte» sono molto limitate:
 - i) a causa in particolare di un basso tasso di sovvenzione, il programma rimane relativamente poco attraente e, dunque, per lo più limitato a casi di effetto inerziale. Nella maggior parte dei casi, i prodotti sovvenzionati sarebbero stati in ogni caso inclusi nei pasti delle mense, o sarebbero stati verosimilmente acquistati dai beneficiari anche in assenza di sovvenzione (cfr. paragrafi 38-52).
 - ii) L'audit ha mostrato che l'organizzazione di distribuzioni gratuite in alcuni Stati membri produce un impatto più soddisfacente, ma tali distribuzioni gratuite corrispondono oggi a costosi programmi nazionali ai quali il bilancio UE non contribuisce che marginalmente (cfr. paragrafi 60-63).
- b) Per quanto riguarda l'impatto atteso a lungo termine (di natura pedagogica), la Corte constata che le dichiarate finalità educative non sono state prese sufficientemente in considerazione nel meccanismo attuale. In particolare, la visibilità delle distribuzioni non è sempre garantita e non è stato posto in essere alcun altro strumento pedagogico specifico (cfr. paragrafi 66-75).

- 84.** In compenso, la Corte constata che la maggior parte delle debolezze rilevate per il programma «Latte alle scuole» sono state individuate e, almeno parzialmente, prese in considerazione dalla Commissione al momento di concepire il programma «Frutta nelle scuole». Quest'ultimo ha in particolare adottato il modello unico di distribuzione gratuita al di fuori delle mense (cfr. paragrafi 53-59) e previsto degli strumenti specifici per conseguire le proprie finalità educative (cfr. paragrafi 77-81). Le soluzioni trovate comportano tuttavia un costo elevato, una significativa parte del quale è a carico dei bilanci nazionali o locali. Sebbene sia ancora troppo presto per pronunciarsi in maniera definitiva sull'efficacia a lungo termine del programma «Frutta», quest'ultimo appare ad ogni modo molto più in grado di contribuire efficacemente al conseguimento dei propri obiettivi a breve e lungo termine e fornisce a riguardo delle indicazioni per un possibile miglioramento del programma «Latte».
- 85.** La Corte constata però che, per entrambi i programmi, il livello attuale di spesa permette di prevedere unicamente un impatto limitato, e ciò ancor più se si considera che nessuno dei due programmi dispone di un meccanismo che permetta di concentrare l'aiuto su bersagli i cui bisogni sono prioritari (cfr. paragrafi 27-37). Per il programma «Frutta nelle scuole», è stato già proposto un tetto di spesa massimo di 500 milioni di euro invece dei 90 milioni di euro decisi, ma la Commissione ha ritenuto che il programma dovesse prima dare prova di sé. È dunque ancora troppo presto per procedere ad una nuova valutazione di tale aspetto, dato che il programma è ancora nella sua fase di avvio (cfr. **allegato IV**).

86. In questo contesto, la Corte formula le seguenti **raccomandazioni** principali:

- a) tenuto conto dell'efficacia molto limitata del programma «Latte», la decisione in merito ad un suo eventuale proseguimento dovrebbe esser fatta dipendere dalla capacità di riformarlo in profondità per ovviare alle debolezze individuate. Detta decisione dovrebbe in particolare tenere conto del valore nutrizionale accordato ai prodotti in relazione agli obiettivi di salute pubblica. Se si volesse intraprendere una riforma radicale, si dovrebbero considerare i punti che seguono;
- b) per permettere al programma «Latte alle scuole» di poter avere un impatto effettivo sulla quantità di latte consumata nelle scuole, il livello della sovvenzione per chilogrammo dovrebbe essere di molto aumentato, fino ad un livello che permetta di effettuare distribuzioni gratuite⁴⁹. Quanto raccomandato non deve comportare tuttavia un aumento delle spese dell'UE a titolo di questo programma, ma implicherebbe al contrario la concentrazione delle risorse finanziarie a favore di popolazioni di beneficiari più ristrette, il che potrebbe ugualmente contribuire in modo efficace a risolvere il problema dell'effetto inerziale. La popolazione di beneficiari da raggiungere dovrebbe essere definita in funzione di bisogni nutrizionali da fissare;
- c) per il programma «Latte alle scuole», dovrebbero essere adottate delle misure volte a limitare l'effetto inerziale specificamente associato alle mense, cercando al contempo di garantire una visibilità ottimale al programma;
- d) per quanto concerne gli obiettivi educativi, per entrambi i programmi dovrebbe essere adottato un approccio più coerente riguardo al ruolo e all'importanza delle misure di accompagnamento. Se l'importanza di queste ultime venisse confermata, si potrebbe riconsiderare l'opportunità di renderle ammissibili al cofinanziamento comunitario;
- e) al fine di garantire la coerenza complessiva dell'approccio nutrizionale ed una gestione ottimizzata, si dovrebbero rafforzare il coordinamento e le sinergie tra i due programmi.

⁴⁹ Per rendere possibili tali distribuzioni gratuite, potrebbe essere riproposto il ricorso ad un cofinanziamento da parte degli Stati membri, o persino dell'industria.

87. In aggiunta, la Corte formula anche le seguenti [raccomandazioni](#):

- a) dato che entrambi i programmi non dispongono di un soddisfacente sistema di misurazione della performance (cfr. paragrafi 24-26), il sistema di monitoraggio della performance dovrebbe essere migliorato per prendere meglio in considerazione le disposizioni del regolamento finanziario;
- b) dovrebbero essere proseguiti gli sforzi in favore della semplificazione ed incoraggiate le buone pratiche che permettono di facilitare l'attuazione dei programmi;
- c) in questa logica di semplificazione e con un'attenzione particolare al rapporto costo/efficacia dei controlli, dovrebbero, per quanto possibile, essere risolte le diverse questioni sollevate a proposito della regolarità delle spese (cfr. **allegato II**).

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Olavi ALA-NISSILÄ, membro della Corte, a Lussemburgo nella riunione del 13 luglio 2011.

Per la Corte dei conti



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

ALLEGATO I

ESAME COMPARATO DEI PROGRAMMI «LATTE ALLE SCUOLE» E «FRUTTA NELLE SCUOLE»

		Latte alle scuole	Latte alle scuole
Prodotti ammissibili		Latte e prodotti lattiero-caseari elencati nel regolamento (latte, latte aromatizzato, yogurt, formaggio ecc.).	Frutta e verdura (compresi prodotti trasformati, ad esclusione di quelli con aggiunta di zuccheri, grassi, sale o dolcificanti).
Obiettivi	mercato	contribuire alla stabilità del mercato/obiettivi generali della PAC.	
	nutrizione-salute	a breve termine: includere dei prodotti sani nella dieta dei bambini/ragazzi; a lungo termine: effetto educativo, promozione delle buone abitudini alimentari per il futuro.	
Principio del programma		sovvenzione finanziaria mirante a permettere la cessione a prezzo ridotto (latte) o la distribuzione (frutta) nelle scuole.	
Beneficiario designato		alunni che frequentano regolarmente un istituto scolastico.	
Aiuto versato a:		istituti scolastici, fornitori, autorità didattiche o organismi appositamente creati che fungono da intermediari. Questi richiedenti devono essere previamente riconosciuti dalle autorità nazionali competenti.	
Pubblicità		manifesto all'entrata principale dell'istituto.	
Importo dell'aiuto/spese ammissibili		Aliquota fissa per categoria di prodotto (riferimento: 18,15 euro/100 kg di latte).	Cofinanziamento (dal 50 % al 75 %) del costo dei prodotti distribuiti (più alcuni costi associati).
Contributo finanziario dei beneficiari?		L'importo dell'aiuto UE permette unicamente la vendita a prezzo ridotto. I casi di distribuzione gratuita osservati sono possibili grazie a finanziamenti aggiuntivi.	Il regolamento suggerisce la distribuzione gratuita, senza imporla esplicitamente. Non è stato osservato alcun caso di distribuzione a pagamento, anche se in alcuni casi le famiglie degli alunni finanziano indirettamente una parte dei costi.
Modalità di messa a disposizione dei prodotti		Vendita a prezzo ridotto in classe oppure negozio all'interno della scuola. Distribuzione gratuita alle classi. Prodotti lattiero-caseari inclusi nei pasti delle mense.	Distribuzione gratuita al di fuori dell'orario dei pasti (distribuzione nelle mense consentita solo se lo Stato membro dimostra il valore aggiunto di questo metodo. In pratica, nessun caso segnalato).
Tetto di bilancio		Nessun tetto. L'articolo 5 del regolamento (CE) n. 657/2008 prevede tuttavia una quantità massima sovvenzionabile di 0,25 litri per giorno di scuola e per allievo frequentante regolarmente l'istituto, quantità massima che non è di solito raggiunta dai richiedenti.	90 milioni di euro.
Condizione di partecipazione per l'istituto scolastico		No	Presentazione di una strategia nazionale da parte dello Stato membro.
Misure di accompagnamento		No	Obbligatorie e descritte come «chiave». L'organizzazione ed il finanziamento non sono però a carico del programma.

SINTESI DELLE OSSERVAZIONI SULLA REGOLARITÀ DELLA SPESA TRASMESSE ALLA COMMISSIONE

LATTE ALLE SCUOLE

PROBLEMI D'INTERPRETAZIONE DEL REGOLAMENTO

1. **Ammissibilità degli asili nido:** a causa di differenze di traduzione e di interpretazione del regolamento nelle diverse lingue, gli asili nido sono divenuti ammissibili in Francia solo a partire dal 2008¹, mentre essi restano esclusi dal programma in Italia ed in Polonia ma sono ammissibili in Germania, Svezia o nel Regno Unito².

Sebbene esplicitamente prevista in alcune versioni linguistiche, l'ammissibilità degli asili nido è in contraddizione con il fatto che il resto del testo definisce i beneficiari come «allievi» che frequentano «istituti scolastici». Nei paesi visitati, gli asili nido non rispondono in generale a questi criteri.

2. **Riconoscimento dei comuni come autorità didattiche:** il regolamento (CE) n. 657/2008 elenca quattro categorie di richiedenti ammissibili. Fra questi, i comuni, pilastro ineludibile del programma in numerosi Stati membri, sono riconosciuti come rientranti nella categoria di cui alla lettera b) del paragrafo 2 dell'articolo 6. Mentre le versioni francese ed italiana del precedente regolamento ne davano una definizione molto più ampia («*le pouvoir organisateur effectuant la demande d'aide*»/«l'amministrazione responsabile»), la definizione di tale categoria è stata resa omogenea dal regolamento (CE) n. 657/2008 : («*une instance chargée de l'enseignement*»/«un'autorità didattica»). Stante questa definizione armonizzata, si pone oggi il problema di sapere se i comuni possano essere considerati dal punto di vista giuridico «autorità didattiche» in tutti gli Stati membri.

¹ Nella versione francese del regolamento, il termine «*écoles maternelles*» (scuole materne) precedentemente utilizzato (articolo 2, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 2707/2000 della Commissione (GU L 311 del 12.12.2000, pag. 37)) è stato sostituito dalla dizione «*crèches ou autres établissements d'éducation préscolaire*» (asili nido o altri istituti d'istruzione prescolare) (articolo 2 del regolamento (CE) n. 657/2008).

² Nelle diverse versioni linguistiche corrispondenti, il termine utilizzato è rimasto invariato nel passaggio da un regolamento all'altro: «*nursery schools*» (inglese), «scuole materne» (italiano), «*przedszkola*» (polacco), «*Kindergärten*» (tedesco), «*förskolor*» (svedese). Tuttavia, le diverse accezioni del termine utilizzato hanno condotto ad applicazioni/interpretazioni diverse.

ALLEGATO II

3. **Ripercussione dell'importo dell'aiuto presso le mense scolastiche:** il regolamento prevede che lo Stato membro adotti le misure necessarie per garantire «che l'importo dell'aiuto si ripercuota sul prezzo pagato dal beneficiario»³. Detta disposizione sembra essenziale per garantire che dell'aiuto beneficino effettivamente i beneficiari cui esso è rivolto. Tuttavia, nel caso delle mense e degli asili nido, per i quali i beneficiari pagano un prezzo forfetario complessivo, tale obbligo non è in pratica controllato in modo specifico e, in numerosi casi, non è controllabile.

4. **Organizzazione dei controlli in loco da parte degli Stati membri:** una procedura è attualmente in corso fra la Commissione ed uno Stato membro riguardo all'interpretazione dei requisiti del regolamento in materia di controlli in loco (in particolare, la nozione di controllo ex ante o ex post). L'audit ha tuttavia mostrato che su questo punto non vi è omogeneità di interpretazione da parte degli altri Stati membri. Una concertazione comune appare dunque necessaria al fine di garantire un approccio omogeneo. Tenuto conto delle similitudini fra i due regolamenti su questo punto, la stessa questione si pone ugualmente per il programma «Frutta».

ESEMPI DI PROBLEMI SPECIFICI RILEVATI NEGLI STATI MEMBRI VISITATI

5. Ecco alcuni esempi di problemi rilevati nei diversi Stati membri:
 - a) l'audit ha mostrato l'esistenza di debolezze nel sistema di controllo di uno degli Stati membri. Per alcuni controlli, non è stato possibile ottenere alcuna documentazione. In altri casi, il lavoro svolto dagli ispettori non permetteva di controllare in dettaglio le quantità dichiarate e l'audit ha permesso di individuare un caso in cui le quantità dichiarate non erano giustificate;
 - b) in un altro Stato membro, le basi giuridiche del riconoscimento del principale richiedente dovevano essere confermate, poiché quest'ultimo non soddisfa direttamente le condizioni formali previste dal regolamento;

³ Articolo 14, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 657/2008.

ALLEGATO II

- c) le domande per l'aiuto presentate dagli istituti e dai comuni di un terzo Stato membro erano spesso compilate sulla base di statistiche di acquisto, in genere non verificate dai responsabili dei controlli. Peraltro, le quantità consumate da beneficiari non ammissibili erano a volte dedotte in modo non oggettivo e difficilmente controllabile;
- d) in un altro Stato membro, sette dei nove istituti visitati non avevano esposto il manifesto informativo richiesto dal regolamento.

CARICO DI LAVORO INDOTTO DAI CONTROLLI ESISTENTI

- 6. Nella maggior parte dei casi, il programma comporta, tanto per l'amministrazione quanto per i richiedenti, un carico di lavoro elevato rispetto agli importi in causa, spesso molto bassi (cfr. in particolare i paragrafi 42-45 e il **riquadro 8**).
- 7. I problemi riscontrati devono dunque essere risolti tenendo conto del rapporto costo/efficacia dei controlli e dei requisiti del regolamento.

FRUTTA NELLE SCUOLE

- 8. Per il programma «Frutta nelle scuole», dato che i primi pagamenti negli Stati membri hanno avuto luogo soltanto all'inizio del 2010, è ancora troppo presto per emettere un giudizio sull'efficacia del sistema di monitoraggio e di controllo. Sono stati tuttavia individuati alcuni problemi specifici di interpretazione del regolamento, descritti di seguito ai paragrafi 9-11.
- 9. **Finanziamento delle misure di accompagnamento qualora queste siano parte integrante del contratto di consegna della frutta:** in uno degli Stati membri, il programma è stato oggetto di un bando che includeva le misure di accompagnamento. Sebbene, in base all'articolo 5 del regolamento (CE) n. 288/2009, esse non siano ammissibili al cofinanziamento UE, l'audit ha mostrato che tali misure rappresentavano una parte importante del valore del bando.

ALLEGATO II

10. **Difficoltà nel definire il carattere sufficiente, tanto sul piano quantitativo che qualitativo, delle misure di accompagnamento prescritte dal regolamento:** nessuno dei tre altri Stati membri visitati aveva ancora precisato questo punto, né definito le modalità di un sistema di controllo e di sanzioni da istituire a riguardo.
11. **Nozione di cofinanziamento dei «costi»:** il regolamento prevede il cofinanziamento del costo dei prodotti consegnati agli istituti scolastici. Questa definizione è direttamente applicabile quando l'aiuto è versato all'acquirente (scuola o comune; modello scelto in Francia). Al contrario, quando l'aiuto è versato al fornitore (Germania, Italia e Polonia), la nozione di costo che figura nel regolamento (CE) n. 288/2009 non è direttamente applicabile, dato che l'aiuto può essere calcolato solo in funzione di un prezzo di vendita che deve includere un margine di profitto.

ALLEGATO III

SINTESI DELLA VALUTAZIONE ESTERNA INTRAPRESA NEL 2005 NEL REGNO UNITO «EVALUATION OF THE NATIONAL TOP-UP TO THE EU SCHOOL MILK SUBSIDY IN ENGLAND» (VALUTAZIONE DEL FINANZIAMENTO NAZIONALE COMPLEMENTARE ALL'AIUTO UE PER IL LATTE ALLE SCUOLE IN INGHILTERRA)

1. Nel 2005, il Regno Unito ha realizzato una valutazione del finanziamento nazionale complementare all'aiuto UE a favore della distribuzione di latte nelle scuole in Inghilterra. L'oggetto di questa valutazione si limitava alle vendite di latte a prezzo ridotto e non includeva il programma nazionale di distribuzione gratuita ai minori di cinque anni (cfr. paragrafi 8 e 61).
2. Le conclusioni di questo studio erano molto critiche riguardo al programma, giudicato al contempo inefficiente e inefficace. In particolare, detta valutazione ha messo in evidenza il modesto valore aggiunto e gli elevati costi di gestione del programma, nonché il fatto che il latte sovvenzionato costa agli alunni di più di quello venduto nei supermercati.
3. La relazione di valutazione concludeva che il finanziamento nazionale complementare era poco profittevole e raccomandava al governo di interrompere il pagamento:
 - «1) Dato che il finanziamento complementare nazionale comporta degli elevati costi amministrativi ed apporta manifestamente modesti benefici per la salute dei bambini/ragazzi, il governo del Regno Unito dovrebbe considerare la sua cancellazione. [...]
 - 2) Alla luce dei costi e benefici del programma «Latte alle scuole» dell'UE, e delle deboli argomentazioni a sostegno di un programma che renda disponibile alle scuole latte sovvenzionato, il governo del Regno Unito dovrebbe considerare di discutere con la Commissione europea l'idea di porre fine al programma UE. [...]

[...] Se il finanziamento nazionale complementare e forse persino il programma "Latte alle scuole" dovessero essere cancellati, il governo potrebbe essere interessato ad altri sforzi volti a promuovere il consumo di latte da parte dei giovani. Riteniamo che i programmi su vasta scala di sussidio al latte per le scuole non costituiscano un utilizzo sensato dei fondi pubblici, ma che programmi mirati a gruppi ristretti siano giustificati. Raccomandiamo che tali programmi forniscano latte gratuitamente anziché venderlo a prezzo ridotto, dal momento che verosimilmente è molto meno costoso gestire programmi che non richiedono agli insegnanti di controllare i pagamenti dei genitori degli alunni».

ALLEGATO III

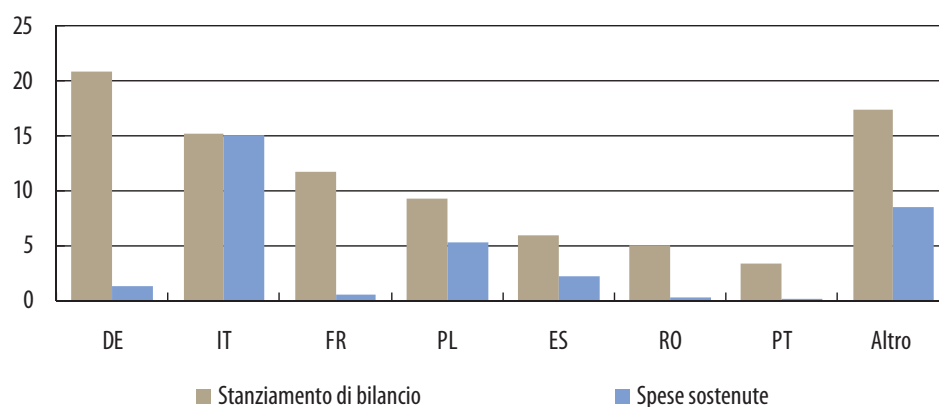
4. Il testo completo della relazione «Evaluation of the National Top-Up to the EU School Milk Subsidy in England, For the Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA)», redatta da London Economics in cooperazione con la dottoressa Susan New, è disponibile sul sito <http://archive.defra.gov.uk/evidence/economics/foodfarm/evaluation/schoolmilk/fullreport.pdf>

IL LENTO AVVIO DEL PROGRAMMA «FRUTTA»

UN AVVIO MOLTO PIÙ LENTO DI QUANTO SPERATO...

1. Rispetto ai 90 milioni di euro inizialmente previsti a partire dal primo anno scolastico, le spese effettive per l'anno scolastico 2009/2010 sono stimate in soli 33 milioni di euro. Fra i principali Stati membri interessati, solo l'Italia è stata in grado di mettere in opera il programma annunciato nella propria strategia (cfr. **grafico**).

CONFRONTO TRA GLI STANZIAMENTI DI BILANCIO E LE SPESE SOSTENUTE PER L'ANNO SCOLASTICO 2009/2010 (IN MILIONI DI EURO)



Fonte: Commissione europea.

⁴ Il bilancio 2010 corrispondeva ad un'ipotesi di spesa della totalità del massimale disponibile (di cui due terzi nell'esercizio 2010).

ALLEGATO IV

2. Alla luce di questi risultati iniziali, sembra dunque che, da una parte, la Commissione abbia dato prova di realismo proponendo di limitare il bilancio proposto dal Parlamento² e, dall'altra, che le sue ipotesi sull'avvio del programma fossero ancora troppo ottimiste.
3. Negli Stati visitati:
 - a) in Polonia, i ritardi sono generati da lungaggini amministrative e dal fatto che le modalità di applicazione nazionali iniziali non hanno permesso di trovare un numero sufficiente di fornitori pronti a consegnare la frutta;
 - b) in Germania, l'avvio del programma è stato ritardato da discussioni fra il governo federale e i *Länder* a proposito del cofinanziamento;
 - c) in Francia, la ragione dell'avvio molto lento del programma è parimenti la difficoltà ad assicurare il cofinanziamento. In assenza del cofinanziamento nazionale, la partecipazione di ogni istituto è possibile solo in presenza di un finanziamento locale (di solito il comune). Questo finanziamento complementare locale si è rivelato per il momento difficile da trovare.

... CHE NON SEMBRA, AL MOMENTO, RIMETTERE IN CAUSA L'INTERESSE PER IL PROGRAMMA

4. Nel Regno Unito, la principale ragione della mancata partecipazione è l'esistenza di un programma nazionale di distribuzione gratuita già operativo, e molto più ambizioso (44 milioni di sterline inglesi all'anno per l'Inghilterra).
5. I grossi ritardi constatati in quasi tutti i paesi sembrano esser stati causati dallo scontro tra il consenso e l'entusiasmo politico, da un lato, che hanno spinto a far iniziare il progetto il più velocemente possibile e, dall'altro, l'effettiva capacità dei diversi attori di organizzare tale avvio rispettando il calendario previsto. In particolare, il calendario adottato dalla Commissione ha permesso agli Stati membri di conoscere il loro stanziamento di bilancio definitivo per il 2009/2010 soltanto nel luglio 2009, mentre normalmente la decisione della Commissione è prevista al più tardi per il 31 marzo che precede l'anno scolastico.

² Il Parlamento europeo aveva inizialmente proposto un bilancio di 500 milioni di euro. Il massimale di 90 milioni di euro è stato deciso su proposta della Commissione, che considerava in particolare che il progetto dovesse dapprima dare prova di sé a tale scala.

ALLEGATO IV

6. Tali ritardi, se per un verso pospongono anche l'impatto atteso dal programma, non sembrano però rimettere in causa l'interesse dimostrato verso il programma stesso. Quest'ultimo suscita, lì dove è stato varato, delle prime reazioni positive, e 14 fra gli Stati membri partecipanti hanno aumentato il loro bilancio di previsione per il 2010/2011³.
7. Sembra probabile che la partecipazione sarà rapidamente limitata soltanto dai fondi disponibili (sia a livello dell'UE, sia a livello nazionale).

³ Tenuto conto dell'incapacità degli Stati membri a valutare i propri bisogni per il primo anno, non è tuttavia ancora possibile giudicare se queste nuove richieste si riveleranno a posteriori più vicine alla realtà.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

I-III.

L'obiettivo dei programmi europei «Latte alle scuole» e «Frutta nelle scuole» è quello di promuovere fra i bambini il consumo di prodotti lattiero-caseari sani e di quantità sufficienti di frutta e verdura. Oltre a questo aspetto nutrizionale, tali programmi perseguono anche uno scopo educativo, promuovendo una vita sana e buone abitudini alimentari fin dall'infanzia; come evidenziano gli studi effettuati, infatti, si tende a mantenere tali comportamenti anche da adulti. Così, i due programmi contribuiscono anche alla lotta contro l'obesità infantile e, promuovendo il consumo, al miglioramento dell'equilibrio del mercato dei prodotti in questione.

Il programma «Latte alle scuole» è stato rivisto nel 2008 e 2009 nel quadro di una vasta consultazione che ha coinvolto tutti gli Stati membri, il Consiglio, il Parlamento europeo e i vari soggetti interessati, inclusi altri servizi della Commissione, l'industria, varie società partecipanti al programma, nonché insegnanti, genitori e alunni. La consultazione ha permesso di formulare utili suggerimenti volti a migliorare l'efficacia generale del regime, di cui ha tenuto conto la Commissione in sede di riesame del programma.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il successo della consultazione e del riesame generale del programma «Latte alle scuole» ha messo in evidenza il diffuso interesse che tutti i soggetti interessati hanno nei confronti di tale misura, nonché il notevole sostegno di cui beneficia da parte degli Stati membri.

Lo stesso è avvenuto con il programma «Frutta nelle scuole». Nella sua risoluzione dell'8 marzo 2011 sulla riduzione delle disuguaglianze sanitarie nell'UE¹ il Parlamento europeo si è fatto partecipe di tale ampio sostegno, esortando la Commissione «a fare più ampio uso degli efficaci programmi avviati nell'ambito della PAC (distribuzione gratuita di latte e frutta nelle scuole (...))» al fine di incoraggiare una dieta variata e di alta qualità.

V.

Per quanto riguarda il programma «Latte alle scuole», nell'ambito della revisione del programma intervenuta nel 2008, a seguito delle discussioni intercorse con le autorità sanitarie è stata ampliata la lista dei prodotti lattiero-caseari ammissibili, da cui gli Stati membri hanno la facoltà di scegliere i prodotti.

Relativamente al programma «Frutta nelle scuole», i prodotti ammissibili devono essere concordati con le autorità sanitarie nazionali.

VI.

Nel corso degli ultimi dieci anni sono state condotte svariate revisioni del programma «Latte alle scuole» fra cui le ultime, nel 2008 e 2009, nell'intento specifico di migliorarne l'efficacia. La consultazione pubblica condotta nel contesto di tali revisioni ha evidenziato un ampio interesse generale per il programma da parte degli Stati membri e dei soggetti interessati, nonostante il livello relativamente basso dell'aiuto.

a) Il programma «Latte alle scuole» incoraggia la partecipazione degli Stati membri e mette in evidenza il valore nutrizionale dei prodotti. Inoltre, per quanto di portata limitata, l'aiuto dell'UE può essere integrato con contributi nazionali, come già avviene in svariati Stati membri.

— Per quanto concerne la portata dell'effetto inerziale osservata dalla Corte, la Commissione non condivide tale posizione.

Essa ritiene che l'ultima revisione del programma abbia ridotto il rischio relativo alla distribuzione dei prodotti nelle mense.

b) Conformemente al principio di sussidiarietà, spetta agli Stati membri attuare il programma nel quadro stabilito a livello dell'UE; in molti Stati membri si possono rintracciare esempi di attività educative e promozionali concernenti il programma «Latte alle scuole».

— Inoltre, la revisione del 2008 ha apportato modifiche alle disposizioni pertinenti relative a taluni utilizzi del latte e dei prodotti lattiero-caseari nella preparazione dei pasti, poiché l'obiettivo è che i prodotti rimangano visibili e riconoscibili dagli alunni, in modo che il programma non perda il suo carattere educativo.

Infine, è fatto obbligo di affiggere un manifesto all'entrata principale di ogni istituto scolastico partecipante al programma.

¹ Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 marzo 2011 sulla riduzione delle disuguaglianze sanitarie nell'UE (2010/2089(INI)), punto 63.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

VII.

La Commissione è lieta di notare che la Corte ha riscontrato un esito complessivamente positivo per quanto concerne il programma «Frutta nelle scuole».

Nel 2012 saranno disponibili i risultati della valutazione di tale programma e verrà avviata la valutazione del programma «Latte alle scuole».

VIII. a)

La Commissione non condivide la posizione della Corte in merito alla portata delle debolezze individuate relativamente al programma «Latte alle scuole».

Come già menzionato, il programma «Latte alle scuole» è stato oggetto di revisione nel 2008 e nel 2009. La vasta consultazione pubblica avviata in tale occasione ha permesso di formulare utili suggerimenti volti a migliorare l'efficacia generale del regime.

Il successo della consultazione e del riesame generale del programma «Latte alle scuole» ha messo in evidenza il diffuso interesse che tutti i soggetti interessati hanno nei confronti di tale misura, nonché il notevole sostegno di cui beneficia da parte degli Stati membri.

VIII. b)

La distribuzione gratuita di latte e prodotti lattiero-caseari, pur aumentando ovviamente l'utilizzo, non è garanzia di maggior efficacia del programma.

Imporre a tutti gli Stati membri l'individuazione di determinati gruppi beneficiari potrebbe comportare un aumento degli oneri amministrativi legati all'attuazione del programma, inducendo gli Stati membri ad abbandonarlo e riducendone in tal modo notevolmente l'efficacia.

VIII. c)

La Commissione è del parere che la revisione del programma «Latte alle scuole» nel 2008 abbia già ridotto il rischio di effetto inerziale associato alle mense, con l'esclusione di taluni utilizzi del latte e dei prodotti lattiero-caseari nella preparazione dei pasti.

Escludere la distribuzione dei prodotti sovvenzionati nelle mense, specialmente in taluni Stati membri dove questa è la modalità tradizionale di distribuzione, potrebbe risultare in una minor partecipazione al programma «Latte alle scuole».

Inoltre, riguardo alla visibilità del programma «Latte alle scuole», l'articolo 16 del regolamento (CE) n. 657/2008 prevede che gli istituti scolastici che partecipano al programma espongano un manifesto all'entrata principale dell'edificio. La stessa disposizione è d'applicazione per il programma «Frutta nelle scuole».

VIII. d)

La valutazione del programma «Frutta nelle scuole» prevista per il 2012 darà l'occasione di valutare l'efficacia del programma e delle relative misure di accompagnamento. Nel 2012 si prevede anche l'avvio di una valutazione del programma «Latte alle scuole».

VIII. e)

È già possibile operare sinergie nella gestione dei due programmi a livello di Stati membri.

Inoltre, le valutazioni dei due programmi possono evidenziare se siano possibili e opportune altre sinergie.

INTRODUZIONE

3.

I due obiettivi del programma «Latte alle scuole» — la stabilizzazione del mercato e l'obiettivo nutrizionale — vanno di pari passo, come indicato nei considerando dei pertinenti regolamenti dell'UE.

Riquadro 1

Cfr. la risposta al punto 3.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

15.

Nell'ambito della revisione del programma «Latte alle scuole» intervenuta nel 2008, a seguito delle discussioni intercorse con le autorità sanitarie è stata ampliata la lista dei prodotti lattiero-caseari ammissibili, da cui gli Stati membri hanno la facoltà di scegliere i prodotti.

Relativamente al programma «Frutta nelle scuole», i prodotti ammissibili devono essere concordati con le autorità sanitarie nazionali.

19.

Le osservazioni formulate dalla Corte nell'allegato II sono state o sono all'esame dei servizi della Commissione. Cfr. le risposte dettagliate dell'allegato II.

OSSERVAZIONI

20.

Dalla valutazione del 1999 il programma «Latte» è stato oggetto di svariate revisioni, fra cui le ultime, nel 2008 e 2009, nell'intento specifico di migliorarne l'efficacia, tramite l'introduzione delle seguenti modifiche principali:

- è stata ampliata la lista dei prodotti ammissibili, in modo che gli alunni potessero aver accesso a una maggior varietà di prodotti lattiero-caseari sani. La Commissione ha accolto le richieste degli Stati membri, tenendo inoltre conto di taluni requisiti sanitari (ad esempio, è stato fissato il tenore massimo di zuccheri aggiunti);
- è stato accordato alle scuole secondarie, che prima potevano essere escluse dal programma, lo stesso diritto di partecipare al pari degli altri istituti scolastici;
- sono state introdotte restrizioni all'utilizzo dei prodotti nei pasti, per far sì che i prodotti rimanessero chiaramente visibili e riconoscibili dagli alunni;

— sono stati semplificati i requisiti amministrativi concernenti la procedura di domanda;

— sono state chiarite e semplificate le procedure di controllo;

— è stata introdotta l'obbligatorietà dell'esposizione del manifesto relativo al programma «Latte alle scuole» per sensibilizzare il pubblico sulla sovvenzione dell'UE e sul programma stesso.

Per il 2012 è previsto l'avvio di una nuova valutazione del programma «Latte alle scuole».

22.

La relazione citata dalla Corte fa riferimento alle vendite a prezzo ridotto e alla parte di contributo finanziario integrativo di cui ha beneficiato il programma in Inghilterra, dove l'onere amministrativo dipende anche dall'attuazione a livello nazionale. Nonostante le conclusioni della valutazione, il Regno Unito ha deciso di proseguire la sua partecipazione al programma dell'UE.

23.

Il programma «Latte alle scuole» è stato rivisto l'ultima volta nel 2008 e 2009 nel quadro di una vasta consultazione che ha coinvolto tutti gli Stati membri, il Consiglio, il Parlamento europeo e i vari soggetti interessati, inclusi altri servizi della Commissione, l'industria, varie società partecipanti al programma, nonché insegnanti, genitori e alunni. La consultazione ha permesso di formulare utili suggerimenti volti a migliorare l'efficacia generale del regime, dei quali ha tenuto conto la Commissione in sede di riesame del programma. Per ulteriori dettagli, cfr. la risposta al punto 20.

Il successo della consultazione e del riesame generale del programma «Latte alle scuole» ha messo in evidenza il diffuso interesse che tutti i soggetti interessati hanno nei confronti di tale misura, nonché il notevole sostegno di cui beneficia da parte degli Stati membri.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Anche il Parlamento europeo ha espresso il proprio sostegno al programma «Latte alle scuole» (e a quello «Frutta nelle scuole»). Nella sua risoluzione dell'8 marzo 2011 sulla riduzione delle disuguaglianze sanitarie nell'UE, il Parlamento europeo ha esortato la Commissione «a fare più ampio uso degli efficaci programmi avviati nell'ambito della PAC (distribuzione gratuita di latte e frutta nelle scuole (...))» al fine di incoraggiare una dieta variata e di alta qualità.

24-26.

Per quanto concerne il programma «Latte alle scuole», l'impatto della politica è quello di avere come effetto un maggior consumo dei prodotti, tanto nel breve quanto nel lungo periodo. Gli indicatori di attività sono un utile strumento di misurazione dell'impatto nel breve periodo; si tratta di indicatori semplici ed efficaci che forniscono informazioni utili ed essenziali sul funzionamento del programma. Per quanto riguarda gli effetti a lungo termine, gli indicatori dovrebbero poter misurare il consumo aggiuntivo di prodotti da parte degli alunni partecipanti per diversi anni dopo il superamento dell'età ammissibile di partecipazione al programma. Porre in essere tali indicatori è spesso costoso mentre i risultati, per loro stessa natura, rimangono piuttosto incerti. Una volta in possesso di solidi elementi di prova derivanti dall'esperienza acquisita con il programma «Frutta nelle scuole», la Commissione potrà operare una riflessione sull'eventualità di condurre una valutazione degli indicatori a più lungo termine per il programma «Latte alle scuole».

Inoltre, il programma «Latte alle scuole» consente alla Commissione di decidere la forma e il contenuto delle necessarie comunicazioni da parte degli Stati membri; ad esempio, nel periodo 2009/2010 è stato chiesto agli Stati membri di fornire una descrizione delle proprie attività educative e promozionali.

Infine, si fa osservare che è previsto per il 2012 l'avvio di una valutazione del programma «Latte alle scuole».

Per quanto riguarda il programma «Frutta nelle scuole», l'esito della valutazione

che sarà condotta nel 2012 contribuirà ad affrontare la questione degli indicatori a medio termine.

Nel frattempo, la Commissione ha emanato orientamenti ad uso degli Stati membri per la preparazione delle relazioni annuali di monitoraggio, che comprendono indicatori di realizzazione e per la valutazione dei programmi nazionali.

Inoltre, tramite le riunioni annuali dei soggetti interessati al programma «Frutta nelle scuole» tenutesi il 26 febbraio 2010 e il 24 marzo 2011 (cui hanno partecipato rappresentanti degli Stati membri, il gruppo consultivo «Ortofrutticoli» ed esperti esterni) la Commissione ha già reso possibile lo scambio delle migliori pratiche, con una sessione sulla valutazione e una sugli indicatori potenziali a medio/lungo termine.

Inoltre, il gruppo di esperti chiamati a fornire una consulenza tecnica istituito nel dicembre 2009² sarà invitato a formulare il proprio parere al riguardo.

28-32.

L'impatto del programma va al di là degli effetti diretti sull'equilibrio del mercato interno e comprende in particolar modo l'effetto pedagogico sulle future abitudini di consumo degli alunni.

La presenza dell'aiuto dell'UE e la distribuzione dei prodotti mettono in risalto il valore nutrizionale di questi ultimi e incoraggiano gli Stati membri a dedicare al programma ulteriori risorse nazionali.

Riguardo al programma «Frutta», si potrebbe ottenere un impatto più significativo alla «velocità di crociera» ove fosse utilizzata l'intera dotazione disponibile, da un lato, e si fosse riscontrato l'effettivo contributo del programma alla modifica delle abitudini alimentari delle famiglie, dall'altro.

La valutazione del programma «Frutta nelle scuole» nel 2012 esaminerà gli aspetti di bilancio.

² Decisione della Commissione del 18 dicembre 2009 che istituisce il gruppo di esperti chiamati a fornire una consulenza tecnica sul programma «Frutta nelle scuole» (2009/986/UE).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

33-35.

Alcuni esempi dimostrano che gli Stati membri, soprattutto quando l'aiuto dell'UE è integrato da risorse nazionali, possono attuare una distribuzione dei prodotti che sia più consona alla situazione specifica e ai modelli di consumo nazionali.

36.

Durante il primo anno di attuazione gli Stati membri non hanno previsto di destinare risorse sulla base dei bisogni nutrizionali, ma ciò non impedisce loro di farlo in futuro. La definizione di tali criteri da parte della Commissione complicherebbe ulteriormente l'attuazione del programma «Frutta nelle scuole». Stante la diversità delle singole situazioni nazionali, questo aspetto dovrebbe essere più opportunamente affrontato a livello di Stati membri.

37.

Il fatto che gli Stati membri con un consumo elevato per abitante siano anche i principali beneficiari del programma non significa che il programma non sia efficace. In questi Stati membri il programma contribuisce a mantenere un buon livello di consumo. È normale che gli Stati membri che considerano il consumo di latte una priorità nutrizionale abbiano anche il maggior livello di utilizzazione (specialmente quando tali Stati membri sono anche quelli che erogano i maggiori contributi integrativi), mentre la penetrazione è più difficoltosa negli Stati membri in cui l'importanza relativa attribuita al latte è minore.

Riquadro 6

Cfr. la risposta al punto 37.

38-39.

Pur riconoscendo il basso livello di aiuto per unità di prodotto, gli Stati membri sono nettamente a favore del programma «Latte alle scuole».

Come indicato dalla Corte (cfr. punto 23), sono state condotte svariate iniziative volte a semplificare l'applicazione del programma. Le modifiche introdotte a seguito dei riesami svolti nel 2008 e nel 2009 sono state ampiamente discusse e analizzate con gli Stati membri e i vari soggetti interessati. Sono attualmente in corso altre riflessioni sulle modalità per semplificare ulteriormente il programma.

Riquadro 7

Cfr. la risposta ai punti 38-39.

40-43.

Per quanto il livello dell'aiuto dell'UE sia piuttosto limitato rispetto al prezzo del prodotto e ai costi di distribuzione, in linea di principio la semplice distribuzione del prodotto sovvenzionato è in grado di promuovere e dar valore al prodotto (cfr. punto 66 della Corte) e incentiva gli Stati membri ad apportare il loro contributo. In tal senso, gli Stati membri possono aggiungere risorse finanziarie nazionali per rendere gratuita la distribuzione del latte.

Per quanto concerne il relativo onere amministrativo, come già accennato, in sede di precedenti revisioni del programma è già stata attuata una semplificazione e si stanno attualmente discutendo eventuali modalità per semplificare ulteriormente il programma «Latte alle scuole».

44-45.

Cfr. la risposta ai punti 38-39.

Riquadro 8

Cfr. la risposta ai punti 38-39.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

46.

Per quanto concerne nello specifico la valutazione generale della Corte in merito agli effetti inerziali, si fa osservare che, pur essendo teoricamente interessante, il concetto in pratica non può essere misurato, poiché non è dato di sapere quale sarebbe stato lo scenario di riferimento (senza politica) cui raffrontare lo scenario in cui tale politica viene attuata.

47-50.

Come affermato dalla Corte, distribuire il latte nelle mense apporta taluni vantaggi, in particolare in termini di minori costi di distribuzione. L'effetto inerziale associato a questo tipo di distribuzione è stato effettivamente ridotto dalla revisione del 2008, che ha escluso taluni utilizzi del latte e dei prodotti lattiero-caseari nella preparazione dei pasti.

51-52.

In molti Stati membri in cui il programma ha un più forte carattere sociale, anche una piccola differenza di prezzo può avere un impatto reale sulla scelta di acquisto o meno dei prodotti.

Riquadro 10

Cfr. la risposta al punto 22.

60-63.

Nonostante il basso livello di aiuto dell'UE, gli Stati membri sono largamente favorevoli al programma. Esso rappresenta uno stimolo per le autorità nazionali a mobilitare risorse finanziarie aggiuntive, come illustrato dagli esempi citati dalla Corte. In alcuni Stati membri i prodotti sono distribuiti gratuitamente e la distribuzione può essere organizzata in modo da garantire migliori risultati ed efficacia.

In alcuni Stati membri la distribuzione dei prodotti sovvenzionati avviene tradizionalmente nelle mense; escludere questo tipo di distribuzione, soprattutto in questi casi, potrebbe risultare in un calo della partecipazione al programma «Latte alle scuole».

Per quanto concerne il caso della Francia, citato dalla Corte al punto 60, è d'uopo sottolineare che spetta agli Stati membri decidere se partecipare o meno al programma, mentre è l'istituto scolastico a decidere le modalità di utilizzo dell'aiuto dell'UE per la distribuzione all'interno o al di fuori delle mense.

64.

I costi e l'efficacia del programma dipendono, in una certa misura, dalle decisioni adottate per la sua attuazione sul campo. Il margine di manovra di cui dispongono le autorità locali/nazionali per la conduzione del programma è abbastanza ampio, come si evince dalle varie opzioni elencate dalla Corte. Tuttavia, poiché la scelta di come gestire il programma è specificamente locale, non sarebbe opportuno limitare a livello dell'UE tali scelte gestionali.

La Commissione potrebbe riflettere sulle modalità per incoraggiare lo scambio di informazioni sulle migliori pratiche pertinenti a livello nazionale.

66-70.

La Commissione condivide la valutazione della Corte sul programma: in linea di principio, esso può contribuire a far passare un messaggio sul valore nutrizionale del prodotto e la sua visibilità è garantita, nella maggior parte dei casi, con la distribuzione al di fuori delle mense.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riguardo alla distribuzione del prodotto nelle mense, come indicato dalla Corte al punto 69 e alla nota 39, la revisione del 2008 ha modificato le disposizioni pertinenti relative a taluni utilizzi del latte e dei prodotti lattiero-caseari nella preparazione dei pasti, poiché l'obiettivo è che i prodotti rimangano visibili e riconoscibili dagli alunni, in modo che il programma non perda il suo carattere educativo.

In taluni Stati membri la distribuzione avviene nelle mense per tradizione; escludere questo tipo di distribuzione, soprattutto in questi casi, potrebbe risultare in un calo della partecipazione al programma «Latte alle scuole».

Infine, l'articolo 16 del regolamento (CE) n. 657/2008 introduce l'obbligo di affiggere un manifesto all'entrata principale di ogni istituto scolastico partecipante al programma. Il regolamento raccomanda di evidenziare nel manifesto i benefici nutrizionali e di fornire consigli nutrizionali destinati ai bambini.

73-74.

Come ricordato in precedenza, il regolamento introduce l'obbligo di affiggere un manifesto all'entrata principale di ogni istituto scolastico partecipante al programma. Esso raccomanda di evidenziare nel manifesto i benefici nutrizionali e di fornire consigli nutrizionali destinati ai bambini.

Conformemente al principio di sussidiarietà, spetta agli Stati membri attuare il programma nel quadro stabilito a livello dell'UE. Si possono trovare in molti di essi esempi di attività educative e promozionali concernenti il programma «Latte alle scuole».

La semplice applicazione del programma a livello nazionale incoraggia gli Stati membri che conducono azioni educative e promozionali a favore del latte e dei prodotti lattiero-caseari ad associarle al programma «Latte alle scuole», per lo meno al fine di trarre vantaggio dalle potenziali sinergie.

75-76.

Come indicato nella risposta ai punti 24-26, sarebbe molto costoso porre in essere indicatori a lungo termine sull'impatto pedagogico del programma. Tale impatto va ben oltre l'età di ammissibilità degli alunni al programma e può anche coinvolgere le famiglie. Gli indicatori o le valutazioni di tal sorta comporterebbero il ricorso a una mole di risorse sproporzionata, ottenendo risultati inevitabilmente incerti.

Una volta in possesso di solidi elementi di prova derivanti dall'esperienza acquisita con il programma «Frutta nelle scuole», la Commissione potrà operare una riflessione sull'eventualità di condurre una valutazione degli indicatori a più lungo termine per il programma «Latte alle scuole».

Il fatto che la partecipazione al programma si riduca man mano che aumenta l'età dei bambini non dimostra, di per sé, che non vi sia un impatto a medio/lungo termine dello stesso, in quanto in gran parte la partecipazione non dipende dalla decisione o dalla preferenza degli alunni, ma piuttosto dagli organismi amministrativi coinvolti.

81.

La valutazione del programma «Frutta nelle scuole» nel 2012 darà la possibilità di esaminare le misure di accompagnamento. La Commissione sta attualmente lavorando per migliorare le disposizioni del regolamento (CE) n. 288/2009 relativamente a tali misure.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

82.

Nel corso degli ultimi dieci anni il programma «Latte alle scuole» è stato oggetto di svariate revisioni. Le ultime, condotte nel 2008 e nel 2009, erano volte in particolare a migliorarne l'efficacia e sono state accompagnate da una vasta consultazione che ha coinvolto tutti gli Stati membri, il Consiglio, il Parlamento europeo e diversi soggetti interessati.

La consultazione ha permesso di formulare utili suggerimenti volti a migliorare l'efficacia generale del regime, dei quali la Commissione ha tenuto conto in sede di riesame del programma, tramite l'introduzione delle seguenti modifiche principali:

- è stata ampliata la lista dei prodotti ammissibili, in modo che gli alunni potessero aver accesso a una maggior varietà di prodotti lattiero-caseari sani. La Commissione ha accolto le richieste degli Stati membri, tenendo inoltre conto di taluni requisiti sanitari (ad esempio, è stato fissato il tenore massimo di zuccheri aggiunti);
- è stato accordato alle scuole secondarie, che prima potevano essere escluse dal programma, lo stesso diritto di partecipare al pari degli altri istituti scolastici;
- sono state introdotte restrizioni all'utilizzo dei prodotti nei pasti, per far sì che i prodotti rimanessero chiaramente visibili e riconoscibili dagli alunni;
- sono stati semplificati i requisiti amministrativi concernenti la procedura di domanda;

- sono state chiarite e semplificate le procedure di controllo;
- è stata introdotta l'obbligatorietà dell'esposizione del manifesto relativo al programma «Latte alle scuole» per sensibilizzare il pubblico sulla sovvenzione dell'UE e sul programma stesso.

Il successo della consultazione e della revisione generale del programma «Latte alle scuole» ha messo in evidenza il diffuso interesse che tutti i soggetti interessati hanno nei confronti di tale misura, nonché il notevole sostegno di cui beneficia da parte degli Stati membri.

Anche il Parlamento europeo ha espresso il proprio sostegno al programma «Latte alle scuole» (e a quello «Frutta nelle scuole»). Nella sua risoluzione dell'8 marzo 2011 sulla riduzione delle disuguaglianze sanitarie nell'UE³ il Parlamento europeo ha esortato la Commissione «a fare più ampio uso degli efficaci programmi avviati nell'ambito della PAC (distribuzione gratuita di latte e frutta nelle scuole (...))» al fine di incoraggiare una dieta variata e di alta qualità.

83. a)

Anche se di portata limitata, l'aiuto dell'UE può essere integrato dai contributi nazionali, come già avviene in svariati Stati membri. L'esistenza del programma, malgrado il livello relativamente basso dell'aiuto, incoraggia la partecipazione degli Stati membri e mette in evidenza il valore nutrizionale del prodotto.

La Commissione non condivide la posizione relativa alla portata dell'effetto inerziale osservata dalla Corte ed è dell'avviso che la recente revisione del programma abbia ridotto il rischio inerente alla distribuzione nelle mense.

³ Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 marzo 2011 sulla riduzione delle disuguaglianze sanitarie nell'UE, 2010/2089(INI), punto 63.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

83. b)

Conformemente al principio di sussidiarietà, spetta agli Stati membri attuare il programma nel quadro stabilito a livello dell'UE. Si possono trovare in molti di essi esempi di attività educative e promozionali concernenti il programma «Latte alle scuole».

Inoltre, l'articolo 16 del regolamento (CE) n. 657/2008 introduce l'obbligo di affiggere un manifesto all'entrata principale di ogni istituto scolastico partecipante al programma.

84.

La Commissione è lieta di notare che la Corte ha riscontrato un esito complessivamente positivo per quanto concerne il programma «Frutta nelle scuole».

Nel 2012 saranno disponibili i risultati della valutazione di tale programma e verrà avviata la valutazione del programma «Latte alle scuole».

La Corte suggerisce di introdurre nel programma «Latte» talune misure del programma «Frutta» al fine di migliorarne l'efficacia. Gli Stati membri hanno già la possibilità di applicare le misure di accompagnamento.

85.

Riguardo al programma «Frutta», si potrebbe ottenere un impatto più significativo alla «velocità di crociera» ove fosse utilizzata l'intera dotazione disponibile, da un lato, e si fosse riscontrato l'effettivo contributo del programma alla modifica delle abitudini alimentari delle famiglie, dall'altro.

La valutazione del programma «Frutta nelle scuole» nel 2012 esaminerà gli aspetti di bilancio.

Durante il primo anno di attuazione gli Stati membri non hanno previsto di destinare risorse sulla base dei bisogni nutrizionali, ma ciò non impedisce loro di farlo in futuro. La definizione di tali criteri da parte della Commissione complicherebbe ulteriormente l'attuazione del programma «Frutta nelle scuole». Stante la diversità delle singole situazioni nazionali, questo aspetto dovrebbe essere più opportunamente affrontato a livello di Stati membri.

86. a)

La Commissione non condivide la posizione della Corte in merito alla portata delle debolezze individuate relativamente al programma «Latte alle scuole».

Il programma «Latte alle scuole» è stato rivisto nel 2008 e 2009 nel quadro di una vasta consultazione che ha coinvolto tutti gli Stati membri, il Consiglio, il Parlamento europeo e i vari soggetti interessati, inclusi altri servizi della Commissione, l'industria, varie società partecipanti al programma, nonché insegnanti, genitori e alunni. La consultazione ha permesso di formulare utili suggerimenti volti a migliorare l'efficacia generale del regime, di cui ha tenuto conto la Commissione in sede di riesame del programma.

Il successo della consultazione e del riesame generale del programma «Latte alle scuole» ha messo in evidenza il diffuso interesse che tutti i soggetti interessati hanno nei confronti di tale misura, nonché il notevole sostegno di cui beneficia da parte degli Stati membri.

L'avvio della prossima valutazione del programma è previsto per il 2012; i risultati potrebbero evidenziare l'opportunità di apportare modifiche.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

86. b)

La distribuzione gratuita di latte e prodotti lattiero-caseari, pur aumentando ovviamente l'utilizzo, non è garanzia di maggior efficacia del programma.

Imporre a tutti gli Stati membri l'individuazione di determinati gruppi beneficiari potrebbe comportare un aumento degli oneri amministrativi legati all'attuazione del programma, inducendo gli Stati membri ad abbandonarlo e riducendone in tal modo notevolmente l'efficacia.

86. c)

La Commissione è del parere che la revisione del programma «Latte alle scuole» nel 2008 abbia già ridotto il rischio di effetto inerziale associato alle mense, con l'esclusione di taluni utilizzi del latte e dei prodotti lattiero-caseari nella preparazione dei pasti. L'obiettivo è che i prodotti rimangano visibili e riconoscibili dagli alunni, in modo che il programma non perda il suo carattere educativo.

Inoltre, l'articolo 16 del regolamento (CE) n. 657/2008 introduce l'obbligo di affiggere un manifesto all'entrata principale di ogni istituto scolastico partecipante al programma.

86. d)

La valutazione del programma «Frutta nelle scuole» prevista per il 2012 sarà l'occasione per valutare l'efficacia del programma e delle relative misure di accompagnamento.

Nel 2012 si prevede anche l'avvio di una valutazione del programma «Latte alle scuole».

86. e)

È già possibile operare sinergie nella gestione dei due programmi a livello di Stati membri.

Inoltre, le valutazioni dei due programmi possono evidenziare se siano possibili e opportune altre sinergie (cfr. anche la risposta al punto 86 d).

87. a)

Gli indicatori esistenti per la misurazione dell'impatto sul breve termine sono efficaci, forniscono utili informazioni sul funzionamento del programma «Latte alle scuole» e sono conformi alle disposizioni del regolamento finanziario.

Ulteriori indicatori a lungo termine sarebbero costosi e darebbero risultati piuttosto incerti.

Per quanto riguarda il programma «Frutta nelle scuole», l'esito della valutazione che sarà condotta nel 2012 contribuirà ad affrontare la questione degli indicatori a medio termine.

Nel frattempo, la Commissione ha emanato orientamenti ad uso degli Stati membri per la preparazione delle relazioni annuali di monitoraggio, che comprendono indicatori di realizzazione e per la valutazione dei programmi nazionali.

Inoltre, il gruppo di esperti chiamati a fornire una consulenza tecnica istituito nel dicembre 2009 sarà invitato a formulare il proprio parere al riguardo.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

ALLEGATO II

87. b)

Svariate iniziative volte a semplificare il programma sono già in atto. Tuttavia, gran parte del margine di manovra per la semplificazione della gestione del programma resta di competenza degli Stati membri e degli enti locali.

Nell'ambito del programma «Frutta nelle scuole», è possibile effettuare lo scambio di buone pratiche accedendo al relativo sito web, partecipando alle riunioni annuali dei soggetti interessati al programma o consultando i pareri formulati dal gruppo di esperti chiamati a fornire una consulenza tecnica.

La Commissione potrebbe riflettere sulle modalità per incoraggiare ulteriori scambi di informazioni sulle migliori pratiche pertinenti a livello nazionale.

La Commissione conduce regolarmente una verifica delle attività del programma «Frutta nelle scuole», incluse le questioni relative alla semplificazione e al miglioramento del programma, in sede di comitato di gestione e durante gli incontri bilaterali con gli Stati membri. Inoltre, il regolamento (UE) n. 34/2011 ha apportato modifiche alle modalità di attuazione del programma e altre potrebbero essere introdotte in futuro.

87. c)

La Commissione sta esaminando la possibilità di ulteriore semplificazione delle procedure relative ai controlli, per quanto questa parte del regolamento (CE) n. 288/2009 recante modalità di attuazione del programma «Frutta nelle scuole» riproduca le procedure in vigore per il programma «Latte», già da tempo note agli Stati membri. Il regolamento definisce un insieme minimo di norme a garanzia della regolarità della spesa dell'UE.

1.

La Commissione conferma l'ammissibilità degli asili nido all'aiuto a titolo del programma «Latte alle scuole». Una nota interpretativa è stata distribuita a tal proposito agli Stati membri.

2.

La Commissione ha distribuito una nota interpretativa agli Stati membri indicante che i «comuni» possono essere richiedenti a titolo del programma «Latte alle scuole». Tuttavia, la Commissione conviene sull'opportunità di chiarire ulteriormente questo punto e si impegna ad esaminarlo nel corso della prossima revisione del programma.

9.

Se confermate, alle risultanze della Corte riguardo al finanziamento delle misure di accompagnamento del programma «Frutta nelle scuole» verrà dato seguito nel contesto della procedura di liquidazione dei conti.

10.

La questione sarà sottoposta alla valutazione del gruppo di esperti chiamati a fornire una consulenza tecnica istituito nel dicembre 2009. Inoltre, lo scambio delle migliori pratiche contribuirà ulteriormente ai progressi in quest'ambito.

11.

La questione è stata esaminata dai servizi di audit della Commissione.

Corte dei conti europea

Relazione speciale n. 10/2011

I programmi «Latte alle scuole» e «Frutta nelle scuole» sono efficaci?

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2011 — 64 pagg. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-295-8

doi:10.2865/88217

Come ottenere le pubblicazioni dell'Unione europea

Pubblicazioni gratuite:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- presso le rappresentanze o le delegazioni dell'Unione europea. Per ottenere indicazioni e prendere contatto, collegarsi a <http://ec.europa.eu> o inviare un fax al numero +352 2929-42758.

Pubblicazioni a pagamento

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abbonamenti a pagamento (ad esempio serie annuali della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, raccolte della giurisprudenza della Corte di giustizia):

- tramite gli uffici vendita dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm).

L'UNIONE EUROPEA SOVVENZIONA DA OLTRE 30 ANNI LA CESSIONE A PREZZO RIDOTTO DI PRODOTTI LATTIERO-CASEARI ALLE SCUOLE E HA RECENTEMENTE LANCIATO UN SECONDO PROGRAMMA PER LA DISTRIBUZIONE DI FRUTTA.

LA CORTE HA EFFETTUATO UN AUDIT CONGIUNTO DEI DUE PROGRAMMI ONDE VERIFICARNE L'EFFICACIA.

IN QUESTA RELAZIONE, LA CORTE CONSTATA L'EFFICACIA MOLTO LIMITATA DEL PROGRAMMA «LATTE ALLE SCUOLE», CHE SOFFRE IN PARTICOLARE DI UN SIGNIFICATIVO EFFETTO INERZIALE E DI UNA SCARSA DIMENSIONE PEDAGOGICA. BASANDOSI SU CERTE BUONE PRATICHE OSSERVATE E SULL'AVVIO PROMETTENTE DELLE DISTRIBUZIONI GRATUITE DI FRUTTA, LA RELAZIONE MOSTRA TUTTAVIA CHE SONO IPOTIZZABILI DELLE SOLUZIONI.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



■ Ufficio delle pubblicazioni

ISBN 978-92-9237-295-8



9 789292 372958