



# *Comando Carabinieri per la Tutela della Salute*

***SENATO DELLA REPUBBLICA - COMMISSIONE AGRICOLTURA E  
PRODUZIONE AGROALIMENTARE  
AUDIZIONE DEL GEN. D. CLAUDIO VINCELLI***



***L'IMPEGNO DEI NAS  
NEL COMPARTO  
DELLA RISTORAZIONE COLLETTIVA.***

Roma, 27 settembre 2016

## 1. Premessa

Desidero, preliminarmente, ringraziare il Signor Presidente e gli Onorevoli Componenti della Commissione, per aver consentito all'Arma dei Carabinieri e, in particolare, al Comando CC per la Tutela della Salute, di illustrare, seppur sommariamente, i compiti istituzionali dei **NAS** ed alcune delle attività svolte, negli ultimi anni, nel comparto della “*ristorazione collettiva*”.

- a. L'Arma dei Carabinieri, per il tramite del Comando Carabinieri per la Tutela della Salute - quale Reparto Speciale posto alle dipendenze funzionali del Ministro della Salute - concorre nelle attività di controllo previste nell'ambito della “sicurezza alimentare”, attribuite e sviluppate a vario titolo dagli Organi di Vigilanza del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), affinché siano salvaguardate norme e cautele che garantiscono ai prodotti alimentari “salubrità”, evitando rischi per la “salute dei consumatori”. Le iniziative di contrasto alle c.d. “**frodi nel comparto agroalimentare**” e con particolare attenzione alle frodi sanitarie (*Adulterazioni, Sofisticazioni, Contraffazioni, Alterazione e Nocività – Fattispecie previste dal Codice Penale – Delitti di comune pericolo mediante frode – artt. 439, 440, 442 e 444*), sono attuate mediante strategie operative pianificate anche in funzione dei fattori territoriali, sociali, produttivi, temporali ed economici.

I **38 Nuclei** Antisofisticazioni e Sanità (**NAS**) sono Organismi operativi, presenti sul territorio nazionale, da Ragusa ad Aosta, con competenza regionale, interprovinciale/provinciale, coordinati, a livello centrale, dal Comando Carabinieri per la Tutela della Salute di Roma e, a livello interregionale, da tre Gruppi per la Tutela della Salute, ubicati a Milano, Roma e Napoli.

- b. Dal **15 ottobre 1962**, data di istituzione, i NAS svolgono specifici compiti istituzionali sanciti dal **D.M. 28 aprile 2006 del Ministero dell'Interno**, nel quadro del “*Riassetto dei comparti di specialità delle Forze di Polizia*”, che ha chiarito gli ambiti di competenza istituzionale di ciascuna Forza di Polizia al fine di assicurarne il coordinamento ed evitare sovrapposizioni. Le materie di specialità sono state da ultimo compendiate nel **D.M. 30.7.2015<sup>1</sup> del Ministro della Salute**, sostanzialmente riconducibili a cinque aree tematiche:
- alimentare (*salubrità dei prodotti di origine animale, vegetale e delle bevande*);
  - veterinaria (*animali da reddito e d'affezione*);

---

<sup>1</sup> Decreto Ministero della Salute “Attività svolte in via amministrativa, di vigilanza e controllo a tutela dell'interesse nazionale, da parte degli Ufficiali e Marescialli dei NAS dei Carabinieri” (G.U. 28.8.2015, n.199).

- sanitaria (*sanità pubblica e privata, professioni e arti sanitarie, antidoping, sicurezza nei luoghi di lavoro*<sup>2</sup>);
- farmaceutica (*farmaci e farmacie*);
- prodotti pericolosi, cui fa riferimento il Codice del Consumo<sup>3</sup> e le sostanze chimiche<sup>4</sup>.

La **legittimazione ad operare** nei suddetti comparti proviene dalla:

- qualifica di Ufficiale o Agente di **polizia giudiziaria** (*p.g.*), sotto la direzione dell’Autorità Giudiziaria, ai sensi dell’**art. 56 C.p.p.**;
- abilitazione allo svolgimento di ispezioni, verifiche e controlli amministrativi, nell’ambito dell’esercizio dei poteri di alta vigilanza<sup>5</sup> conferiti al Ministro della Salute<sup>6</sup>, da cui la dipendenza funzionale anzidetta. In particolare, si ricordano:
  - . qualifica di “**Ispettore Sanitario**” (*art.17, L. 441/1963 e D.M. 5.11.1963*);
  - . equipollenza - nell’esercizio dei compiti d’Istituto della Specialità – *al “Tecnico della Prevenzione nell’ambiente e nei luoghi di lavoro” (D.M. 17.01.1997, n. 58 e D.M. 3.11.2011)*;
  - . **abilitazione all’esercizio delle funzioni amministrative nelle materie di competenza** (*D.M.30.7.2015*);
  - . qualifica di “**Ispettore Investigativo Antidoping**” (*D.M. 14.2.2012*).

c. Le particolari caratteristiche e la specifica formazione dei Carabinieri consentono ai militari del NAS, nella veste di Ufficiali di polizia giudiziaria, di Ispettori sanitari, di Tecnici della prevenzione e di Ispettori investigativi antidoping, di effettuare controlli e sviluppare attività investigative e di intelligence, non sovrapponibili alle ordinarie verifiche svolte da altri Organi di Vigilanza (A.S.L.).

Va precisato che il **riparto di competenze** appena descritto rileva, prevalentemente, in ambito amministrativo, atteso che ove le frodi sanitarie e commerciali fossero ascrivibili a condotte penali, l’Autorità Giudiziaria

<sup>2</sup> Vigilanza integrata nei luoghi di lavoro, Artt.4, co.2, let. q) e 5, co.5, D.M. 26.02.2008.

<sup>3</sup> L’art. 29 del D. Lgs. 11 aprile 2011 n. 54, recante “Attuazione della direttiva 2009/48/CE sulla sicurezza dei giocattoli” (G.U. 27.04.2011, n. 96) individua il Ministero della Salute quale autorità di vigilanza competente in merito ai rischi sulla salute connesse alle proprietà chimiche dei giocattoli, che all’uopo si avvale del Comando Carabinieri per la Tutela della Salute e dell’Istituto Superiore di Sanità.

<sup>4</sup> L’Accordo 29 ottobre 2009, n. 181/CSR, recante “Accordo, ai sensi dell’articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano concernente il sistema dei controlli ufficiali e relative linee di indirizzo per l’attuazione del regolamento CE n. 1907 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l’autorizzazione e la restituzione delle sostanze chimiche (REACH)” (G.U. 7.12.2010, n. 285), stabilisce il concorso del Comando Carabinieri per la Tutela della Salute (N.A.S.) nelle attività di controllo dirette a garantire la sicurezza chimica, atteso che il Ministero della Salute è stato individuato quale autorità competente ad assicurare gli adempimenti previsti dal Regolamento (CE) n. 1907/2006 (REACH) del 18.12.2006 (D.L. 15.02.2007, n. 10, convertito in Legge 6.04.2007, n. 46 – G.U. 11.04.2007, n. 84).

<sup>5</sup> Che si differenzia dalla *c.d. “vigilanza di base”* di competenza regionale, esercitata attraverso le AA.UU.SS.LL. (Art.3, co.1, D.Lgs.502/92), nello specifico dai Dipartimenti di Prevenzione (Artt. 7 e ss., D.Lgs.502/92).

<sup>6</sup> Ai sensi dell’art.10, co.2, D. Lgs.502/1992, in relazione all’art.8, co.1 e 2, D. Lgs. 266/1993, all’art. 3, co.4, del D.P.R. 108/2011 e agli artt.4, commi 1 e 2, lett. d), e 5, comma 2, del D.M. 26.02.2008.

potrebbe delegare l'esecuzione delle relative indagini a qualunque Servizio o Sezione di Polizia Giudiziaria.

## **2. Normativa Europea-Nazionale**

L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) è da lungo tempo consapevole della necessità di educare gli addetti alla manipolazione degli alimenti sulle loro responsabilità ai fini della sicurezza alimentare al punto che, già nei primi anni '90, ha sviluppato le *“Dieci regole d'oro per la preparazione di alimenti sicuri”* per poi tradurlo, nel 2001, in uno strumento più semplice ed applicabile, il poster dei *“Cinque Punti Chiave per Alimenti più Sicuri”*.

Sempre l'OMS, nel Piano d'azione globale 2013-2010 per la prevenzione e il controllo delle malattie non trasmissibili, pone quale obiettivo primario l'esortazione agli Stati membri di sviluppare cornici di riferimento nelle politiche nazionali, per la definizione di programmi, scambiare le proprie esperienze, implementare ed integrare gli interventi per promuovere l'offerta e la disponibilità di alimenti sani in tutte le strutture pubbliche, incluse le scuole.

L'OMS e la UE, attese le notevoli incidenze delle malattie cronicodegenerative a carattere nutrizionale, hanno pianificato in modo sinergico una politica internazionale finalizzata all'adozione di abitudini di vita salutari da parte della popolazione, promuovendo attività di comunicazione, accordi, interventi mirati a gruppi di popolazione ad alto rischio, l'adattamento dei sistemi sanitari per garantire cure efficaci e continuità assistenziale.

### **a. Disciplina giuridica comunitaria**

La normativa comunitaria, indubbiamente, garantisce una diffusa cultura della salubrità dei prodotti che circolano tra i paesi europei e quelli introdotti in ambito UE, secondo le norme da essa dettate, soprattutto in termini di tracciabilità, igiene e benessere degli animali, sia per quelli destinati all'alimentazione umana, sia quelli d'affezione. In particolare si ricordano:

- Regolamento (CE) 28/01/2002, n. 178/2002, del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (*pubblicato nella G.U.C.E. 1 febbraio 2002, n. L 31*);
- Regolamento (CE) 29/04/2004, n. 852/2004, del Parlamento europeo e del Consiglio sull'igiene dei prodotti alimentari (*pubblicato nella G.U.U.E. 30 aprile 2004, n. L 139*);

- Regolamento (CE) 29/04/2004, n. 853/2004, del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale (*pubblicato nella G.U.U.E. 30 aprile 2004, n. L 139*);
- Regolamento (CE) 29/04/2004, n. 854/2004, del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano (*pubblicato nella G.U.U.E. 30 aprile 2004, n. L 139*);
- Regolamento (CE) 29/04/2004, n. 882/2004, del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali (*pubblicato nella G.U.U.E. 30 aprile 2004, n. L 165*);
- Direttiva 26/02/2014, n. 2014/24/UE, del Parlamento Europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e che abroga la Direttiva 2004/18/CE (Testo rilevante ai fini del SEE) (*pubblicata nella G.U.U.E. 28 marzo 2014, n. L 94*).

## **b. Disciplina giuridica nazionale**

La normativa italiana in materia di **sicurezza alimentare** ha origini molto remote, in quanto già il codice Rocco del 1930 aveva recepito alcune fattispecie che sanzionavano comportamenti fraudolenti di cui ancora oggi si va a trattare.

### *1) Frode commerciale*

La repressione della frode in commercio è una costante rinvenibile in ogni ordinamento giuridico. L'attuale struttura del delitto di frode in commercio presenta numerose affinità con la figura contenuta nell'art. 423 del codice penale francese del 1810, anche se, da un punto di vista sistematico, la collocazione nei due ordinamenti differisce notevolmente. In Francia la figura della *tromperie* (frode) nasce per colpire forme di inganno non qualificate, cioè non punibili come ipotesi di truffa, mentre nell'ordinamento spagnolo la figura della frode in commercio, prevista nella sezione terza (*De los delitos relativos al mercado y a los consumidores*) del *Codigo Penal* all'art.282, presenta contorni autonomi rispetto alla truffa, caratterizzandosi per l'elemento esplicito di fattispecie del pericolo grave e manifesto per i consumatori.

Nell'ordinamento italiano (codice Rocco) la frode, in relazione alla produzione ed alla vendita dei prodotti alimentari, ha due diverse forme di inganno, quella **sanitaria**, che va ad incidere sulla salute del consumatore, e quella **commerciale**, che danneggia economicamente non solo il consumatore, ma anche il produttore onesto. Quest'ultima si realizza quando fraudolentemente si agisce sugli alimenti o sulle confezioni favorendo profitti

illeciti a danno del consumatore, pur non minacciando la salute pubblica. Tali comportamenti trovano risposte sanzionatorie in alcune leggi speciali e nel Codice Penale, che puniscono la frode nell'esercizio del commercio o la vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine. Più precisamente, la frode in commercio ex art 515 c.p. tutela il bene giuridico della lealtà nelle transazioni commerciali e sanziona la condotta di colui che “*nell'esercizio di un'attività commerciale, ovvero in uno spaccio aperto al pubblico, consegna all'acquirente una cosa mobile per un'altra, ovvero una cosa mobile, per origine, provenienza, qualità o quantità, diversa da quella dichiarata o pattuita*”, punendolo con la reclusione fino a due anni o con la multa fino a 2.065 euro.

## 2) Frode sanitaria

L'approccio alla frode sanitaria è, invece, diverso poiché in essa è insita la probabilità o la certezza di procurare un danno alla salute, rendendo potenzialmente o sicuramente nocive le derrate alimentari. Il riscontro giuridico è individuato in alcune norme penali che puniscono l'avvelenamento di acque e sostanze alimentari, l'adulterazione, la contraffazione o il commercio di sostanze alimentari nocive.

Occorre, pertanto, nell'attività di contrasto analizzare i suddetti concetti per poter configurare le relative fattispecie, quali:

- la **sofisticazione**: operazione che consiste nell'aggiungere all'alimento sostanze estranee che ne alterano l'essenza, corrompendo o viziando la composizione naturale e simulandone la genuinità con lo scopo di migliorarne l'aspetto o di coprirne i difetti;
- l'**adulterazione**: ossia operazioni che alterano la struttura originale di un alimento mediante sostituzione di elementi propri dell'alimento con altri estranei, ovvero con la sottrazione o l'aumento delle quantità proporzionali di uno o più dei suoi componenti, lasciando loro l'apparenza originaria. Le adulterazioni hanno riflessi non solo commerciali, ma anche igienico-nutrizionali e, in alcuni casi, di grave pericolo per la salute pubblica;
- la **contraffazione**: consiste nel formare ex novo un alimento con l'apparenza della genuinità in quanto prodotto con sostanze diverse, per qualità o quantità, da quelle che normalmente concorrono a formarlo. Si tratta di una falsificazione e consiste nel dare fraudolentemente l'apparenza di genuinità ad una sostanza che si distingue da quella imitata per caratteristiche qualitative e quantitative (cfr. artt.440, 441, 442 e 444 c.p.);
- l'**alterazione**: non configura reato di per sé, perché riguarda una degenerazione naturale dell'alimento. L'utilizzo di sostanze alterate nella

produzione alimentare per uso umano configura però illecito penale (fenomeni accidentali; volontari).

3) Per quanto attiene agli articoli del codice penale si ricordano:

- l'**art. 440 c.p.** (*Adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari*) prevede l'ipotesi in cui "chiunque corrompe o adultera acque o sostanze destinate all'alimentazione, prima che siano attinte o distribuite per il consumo, rendendole pericolose alla salute pubblica, è punito con la reclusione da tre a dieci anni. La stessa pena si applica a chi contraffà, in modo pericoloso alla salute pubblica, sostanze alimentari destinate al commercio. La pena è aumentata se sono contraffatte o adulterate sostanze medicinali";
- l'**art. 442 c.p.** (*Commercio di sostanze alimentari contraffatte e adulterate*) prevede che "chiunque, senza essere concorso nei reati preveduti dai tre articoli precedenti, detiene per il commercio, ovvero distribuisce per il consumo acque, sostanze o cose che sono state da altri avvelenate, corrotte, adulterate o contraffatte in modo pericoloso alla salute pubblica, soggiace alle pene rispettivamente stabilite nei detti articoli";
- l'**art. 444 c.p.** (*Commercio di sostanze alimentari nocive*) stabilisce che "chiunque detiene per il commercio, pone in commercio ovvero distribuisce per il consumo sostanze destinate all'alimentazione, non contraffatte né adulterate, ma pericolose alla salute pubblica, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa non inferiore a 51 euro".

Il "**pericolo**" rappresenta un elemento costitutivo della fattispecie, anche se le modalità di lesione dell'interesse protetto variano da norma a norma.

Sull'argomento, peraltro, l'Arma dei Carabinieri è stata impegnata in seno alla Commissione incaricata di elaborare proposte di intervento sulla "*riforma dei reati in materia agroalimentare*", costituita presso l'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia (D.M. 20.04.2015). Progetto che nella sostanza delimita la categoria dei reati di pericolo contro la salute, in modo da revisionare la tutela dei beni giuridici di riferimento, che richiedono l'anticipazione delle correlate incriminazioni già alla soglia del RISCHIO e comunque in funzione anticipata e preventiva; rielabora il sistema sanzionatorio contro le frodi agroalimentari con particolare riferimento alle organizzazioni COMPLESSE ed alla responsabilità delle PERSONE GIURIDICHE, divenute negli scambi commerciali, il principale Referente Criminologico

### **c. Recenti provvedimenti normativi in tema di ristorazione collettiva**

- Provvedimento 29/04/2010, n. 2/C.U. della Conferenza Unificata, recante *“Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, sulle linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica”* (pubblicato nella G.U. 11 giugno 2010, n. 134);
- Intesa 16/12/2010, n. 246/CSR della Conferenza permanente Stato, Regioni e Province Autonome, recante *“Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sulle linee di indirizzo nazionale per la ristorazione ospedaliera e assistenziale”* (pubblicata nella G.U. 15 febbraio 2011, n. 37, S.O);
- Intesa 18/12/2014, n. 190/CSR della Conferenza permanente Stato, Regioni e Province Autonome, recante *“Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione ospedaliera pediatrica”* (pubblicata nella G.U. 16 febbraio 2015, n. 38);
- D. Lgs. 18/04/2016, n. 50, recante *“Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”* (pubblicato nella G.U. 19 aprile 2016, n. 91, S.O).

### **3. Attività istituzionali del Comando Carabinieri per la Tutela della Salute nel comparto della “sicurezza alimentare”**

- a. Il Comando Carabinieri per la Tutela della Salute opera in materia di sicurezza alimentare, attraverso ispezioni nei luoghi di produzione, confezionamento, distribuzione, somministrazione e vendita, onde salvaguardare:
- *la salubrità delle materie prime utilizzate;*
  - *l' idoneità igienico-sanitaria dei luoghi di produzione e confezionamento;*
  - *il rispetto delle corrette prassi igieniche da parte del personale addetto;*
  - *adeguate modalità di stoccaggio, trasporto e conservazione degli alimenti.*

In tale ambito particolare attenzione viene dedicato allo specifico comparto della *“ristorazione collettiva”*, intesa come il complesso dei servizi di produzione e fornitura di pasti completi a collettività quali mense aziendali, ospedali, scuole, società commerciali. Infatti, i continui e radicali cambiamenti dello stile di vita delle famiglie e dei singoli della società contemporanea, comportano la necessità, per un numero sempre crescente di individui, di consumare almeno un pasto fuori casa facendo appunto ricorso ai servizi della ristorazione collettiva.

Da qui deriva la fondamentale importanza di mantenere elevati livelli di qualità dei pasti forniti, salvaguardando i criteri della sicurezza igienica, i requisiti nutrizionali ed organolettici, nell'ottica di garantire la massima tutela alla salute pubblica.

La sicurezza degli alimenti ha una valenza importante per la salute umana, perché l'incidenza di malattie trasmesse dal cibo resta un problema diffuso, sia nei paesi sviluppati, che in quelli in via di sviluppo, per le contaminazioni che volontariamente ovvero involontariamente interessano il cibo.

- b. Nel panorama che si va qui ad approfondire, il Comando Carabinieri per la Tutela della Salute sviluppa la propria “mission” istituzionale a tutela della salute pubblica, pianificando mirate attività nel comparto della sicurezza alimentare, con particolare riguardo alla **ristorazione collettiva**, specie quella destinata alle fasce più deboli: *bambini, malati ed anziani, verificando la sussistenza delle necessarie e indispensabili condizioni d'igiene e infrastrutturali, la rispondenza dei menù alle clausole contrattuali previste dai capitolati d'appalto, la qualità merceologica, la quantità, i requisiti nutrizionali e la corretta conservazione e manipolazione degli alimenti somministrati, non trascurando aspetti volti a prevenire e contrastare forme di corruzione nella pubblica amministrazione e comportamenti illeciti di ogni genere.*
- c. Per offrire un quadro di situazione delle varie aree del Paese, in tema di corretta e sana alimentazione nell'ambito della ristorazione collettiva, si riportano gli esiti dei sistematici controlli sviluppati in ambito nazionale, secondo una strategia operativa concordata con il Ministero della Salute, di cui si riportano i dati riferiti al periodo 2014-2016:

### Ristorazione collettiva (mense scolastiche e strutture sanitarie)

#### Controlli nel triennio 2014-2016:

ANNO	Controlli	Non Conformi	Campioni	Persone segnalate			Sanzioni		Valore sanzioni amm.ve in €	Valore sequestri in €
				A.A.	A.G.	Arresti	Penali	Amm.ve		
2014	1.094	276	33	212	40	1	91	345	242.972	4.277.721
2015	1.576	378	42	285	65	0	147	480	328.293	7.718.397
2016*	1.976	563	41	396	86	0	140	622	388.574	7.085.714
<b>Totale</b>	<b>4.646</b>	<b>1.217</b>	<b>116</b>	<b>893</b>	<b>191</b>	<b>1</b>	<b>378</b>	<b>1.447</b>	<b>959.839</b>	<b>19.081.832</b>

## Violazioni di comparto:

ANNO	VIOLAZIONE PENALI					VIOLAZIONI AMMINISTRATIVE		
	Art. 356 C.P. <i>frode nelle pubbliche forniture</i>	art. 355 C.P. <i>inadempienze in pubbliche forniture</i>	art. 444 C.P. <i>commercio di alimenti nocivi</i>	art. 5 L. 283/1962 <i>detenzione di alimenti in cattivo stato di conservazione</i>	D.L.vo 81/2008 <i>inottemperanze alla normativa sulla sicurezza sui luoghi di lavoro</i>	D.L.vo 193/2007 e Reg. CEE 822/2004 <i>carenze igienico strutturali e mancato rispetto delle procedure di autocontrollo (HACCP)</i>	D.L.vo 190/2006 tracciabilità alimenti e D.L.vo 109/1992 etichettatura <i>irregolarità nella tracciabilità e etichettatura</i>	D.L.vo 3/2003 <i>inottemperanza normativa divieto di fumo</i>
2014	18	0	4	14	4	286	8	3
2015	44	3	0	9	5	424	9	6
2016*	43	24	25	13	7	533	23	3
<b>Totale</b>	<b>105</b>	<b>27</b>	<b>29</b>	<b>36</b>	<b>16</b>	<b>1243</b>	<b>40</b>	<b>12</b>

## Sequestri:

ANNO	Alimenti (kg)	Confezioni	STRUTTURE			
			Mense scolastiche	Mense ospedaliere	Depositi alimenti/locali adibiti a manipolazione alimenti	TOTALE
2014	1.344	6	9	2	8	19
2015	967	16	14	0	6	20
2016*	4.082	8.715	17	2	12	31
<b>Totale</b>	<b>6.393</b>	<b>8.737</b>	<b>40</b>	<b>4</b>	<b>26</b>	<b>70</b>

(\*): Dati aggiornati al 23 settembre 2016

### **d. Servizi per la ristorazione collettiva riferiti all'anno scolastico 2015-2016**

Con particolare riferimento al periodo scolastico 2015-2016 i controlli sono stati ripartiti ed eseguiti sostanzialmente in due fasi: una prima tra novembre e dicembre 2015, per constatare le modalità di avvio dei servizi di ristorazione scolastica; in una seconda tra febbraio-maggio u.s. comprensiva della conclusione dell'anno scolastico, per riscontrare le dinamiche che si realizzano nello specifico settore, anche in termini di mantenimento protratto degli standard qualitativi e quantitativi previsti da capitolato, riferibili al periodo contrattuale di somministrazione dei pasti. In particolare, su **646 strutture visitate** sono stati conseguiti i seguenti **risultati**:

- n. **2.678** controlli, di cui n.**670** hanno evidenziato irregolarità di vario tipo;
- n. **164** violazioni penali;

- n. **764** violazioni amministrative alle normative nazionali e comunitarie;
- n. **101** persone deferite alle competenti Autorità Giudiziarie;
- n. **487** soggetti segnalati alle Autorità Amministrative;
- comminate sanzioni per € **491.496,00**;
- sospese l'attività o sequestrare **37** strutture (*valore immobiliare stimato in circa 13 milioni di euro*), per riscontrate carenze igienico sanitarie e strutturali;
- sottrarre al consumo oltre **4 tonnellate** di derrate alimentari (*prodotti ittici, carni, formaggi, frutta, verdura, olio, pane*) di ignota provenienza, in assenza di idonea documentazione atta a dimostrarne la tracciabilità; custodite, in alcuni casi, in cattive condizioni igienico-sanitarie; recanti termini di scadenza già superati all'atto del controllo.

Le violazioni più ricorrenti hanno riguardato:

○ **reati penali:**

- n. **58 frode nelle pubbliche forniture** (art. **356** c.p.);
- n. **23 commercio di alimenti nocivi** (art. **444** c.p.);
- n. **15 inadempienze in pubbliche forniture** (art. **355** c.p.);
- n. **10 detenzione alimenti in cattivo stato di conservazione** (art.5 L.283 /1962);
- n. **6 inottemperanze alla normativa per la sicurezza sui luoghi di lavoro** (D.Lgs 81/2008);

○ **sanzioni amministrative:**

- n. **695** mancato rispetto dell'attuazione del piano di autocontrollo e per carenze igienico strutturali (**D. L.vo 193/2007 - Reg. CEE 822/2004**);
- n. **21** non corretta tracciabilità ed irregolarità di etichettatura degli alimenti (**D. L.vo 190/2006 “tracciabilità alimenti” e D. L.vo 109/1992 “etichettatura”**);
- n. **8** inottemperanza normativa divieto di fumo (**D. L.vo 3/2003**).

#### 4. Operazioni significative

Di seguito sono sintetizzate alcune significative operazioni condotte in varie località del territorio nazionale, da cui è possibile rilevare: la diffusione di alcuni fenomeni e la tipologia di inosservanze più frequenti.

- **Nas Alessandria:** sospeso il servizio di mensa scolastica nel cuneese per gravi carenze igienico sanitarie e strutturali (*muffe diffuse alle pareti, esfoliazione intonaci nei locali cucina, sporco diffuso dei piani lavoro*), tali da non garantire la salubrità dei pasti, con potenziale rischio per la salute dei minori. Segnalate 2 persone alle competenti Autorità;

- **Nas Milano:** sequestrati presso un centro cottura di una scuola elementare 36.500 articoli utilizzati per il servizio di ristorazione scolastica (tra cui piatti fondi), risultati, alle analisi di laboratorio, contenere presenza di un additivo non consentito;
- **Nas Milano:** denunciato il legale responsabile di un centro cottura per la preparazione di pasti destinati alla refezione scolastica per aver detenuto, per la successiva somministrazione, alimenti in cattivo stato di conservazione (*custoditi a temperature e contenitori non idonei*). Sequestrati Kg. 100 di alimenti;
- **Nas Brescia:** segnalato all'A.G. il legale responsabile di una società incaricata del confezionamento dei pasti destinati ad una scuola materna per aver fornito alimenti diversi, per qualità ed origine, da quelli previsti dal capitolato (*alimenti di agricoltura tradizionale anziché con metodo "biologico"*);
- **Nas Treviso:** verificata la condotta del legale responsabile di una ditta appaltatrice del servizio di confezionamento e distribuzione dei pasti a vari istituti scolastici che, contravvenendo agli **obblighi** contrattuali imposti, illecitamente procedeva al subappalto del predetto servizio. Nella circostanza è stato, altresì, accertato che la ditta sub-appaltatrice trasportava gli alimenti utilizzando veicoli non autorizzati al tale scopo e, pertanto, non idonei;
- **Nas Ancona:** somministrati a studenti alimenti con caratteristiche diverse rispetto a quanto previsto dal capitolato di appalto (congelati anziché freschi). Sequestrati **3.700 Kg.** di prodotti carnei, classificati come sottoprodotti di origine animale e privi di indicazioni utili alla loro rintracciabilità, rinvenuti all'interno di celle frigorifere autorizzate allo stoccaggio di soli prodotti carnei freschi. Il titolare si approvvigionava di alimenti prossimi alla scadenza li riconfezionava, li rietichettava e attribuito in maniera artificiosa una nuova data di scadenza, indebitamente, li sottoponeva a procedura di congelamento per fornirli successivamente alle mense come freschi;
- **Nas Firenze:** denunciati i rappresentanti di 2 aziende fornitrici di materie prime utilizzate nella preparazione dei pasti presso mense scolastiche del capoluogo e in altre province toscane, per aver erogato prodotti alimentari di qualità inferiore a quelle prescritte nel capitolato d'appalto (*olio extravergine di oliva di provenienza comunitaria anziché nazionale, formaggio DOP di stagionatura inferiore a quella richiesta, pollo di classe B anziché pollo di classe A*). Sequestrati kg. 312 di alimenti;
- **NAS Perugia:** interessata l'A.G. per somministrazione di alimenti pericolosi per la salute pubblica (*cosci di pollo contenenti numerosi frammenti ossei, prosciutto cotto e frittata contaminati da listeria monocytogenes e stafilococcoagulasi positivi, yogurt scaduto di validità e pane con muffa*), procedendo, altresì, alla contestazione di illeciti amministrativi per un totale di € 15.500;
- **NAS Roma:** sospesa l'attività di preparazione pasti presso la mensa di un istituto scolastico comprensivo della Capitale, poiché effettuata all'interno di locali con gravi criticità igienico-sanitarie (*cucine sporche, pavimenti non puliti con frequenza, etc.*);
- **NAS Pescara:** rilevate gravi carenze igienico-sanitarie e gestionali (*es. infiltrazioni di acqua, muffe, commistione di alimenti conservati, mancanza di adeguate procedure di autocontrollo*) presso le mense ispezionate, si è proceduto alla sospensione delle attività ed alla segnalazione

alle competenti Autorità dei titolari delle ditte fornitrici di materie prime utilizzate per la preparazione dei pasti, ravvisando ipotesi di **frode commerciale** (*per aver somministrato miscela di olii originari da Paesi UE, in luogo di olio extravergine di oliva, miscele di formaggi in luogo di formaggi DOP, filetto di Pangasio invece di Halibut, ecc.*) e vendita di prodotti industriali con segni mendaci;

- **NAS Latina:** segnalato all'A.G. il legale responsabile di una società incaricata del confezionamento dei pasti destinati alle mense scolastiche della provincia di Frosinone, per aver fornito alimenti diversi, per qualità ed origine, da quelli previsti dal capitolato (*alimenti di produzione tradizionale, anziché con metodo "biologico"*);
- **NAS Cagliari:** segnalati alla competente A.G. 6 insegnanti in servizio presso una scuola dell'infanzia per aver esercitato la professione senza essere in possesso del titolo abilitante e ottenuto contributi dal M.I.U.R. (*Ministero Istruzione Università e Ricerca*) e dalla Regione Autonoma della Sardegna attestando falsamente che la struttura aveva i requisiti di scuola paritaria;
- **NAS Sassari:** presso la mensa di una scuola dell'infanzia, nel nuorese, è stato accertato che la ditta appaltatrice somministrava agli studenti prodotti acquistati presso discount e non provenienti da filiera corta/Km 0 imposti dal capitolato d'appalto;
- **NAS Sassari:** denunciato il gestore della mensa di un asilo comunale per aver detenuto, per la successiva somministrazione, prodotti ittici in cattivo stato di conservazione, poiché abusivamente sottoposti a trattamento di congelamento e riposti in contenitori non idonei; sequestrati Kg. 40 di alimenti di varia natura (*carne, pesce, pasta e pane*);
- **NAS Napoli:** a conclusione di accertamenti delegati scaturiti da una presunta tossinfezione alimentare patita da numerosi alunni di un istituto comprensivo, è stato denunciato l'amministratore di una ditta di ristorazione collettiva appaltatrice del servizio di refezione scolastica per aver somministrato alimenti in stato di alterazione e nocivi;
- **NAS Caserta:** denunciato l'amministratore di un centro di cottura pasti destinati alla refezione scolastica per aver detenuto alimenti in cattivo stato di conservazione ed insudiciati. Nella circostanza sono stati sequestrati kg. 83 di prodotti carnei e caseari;
- **NAS Caserta:** è stato accertato che un centro di cottura pasti destinati alla refezione scolastica delle scuole dell'infanzia era stato attivato in assenza del necessario piano di attuazione per la tracciabilità degli alimenti e senza la preventiva notifica all'Autorità Sanitaria. Nella circostanza è stata disposta la chiusura dell'attività a cura del personale della ASL competente;
- **NAS Cosenza:** denunciato il titolare di una ditta appaltatrice del servizio di refezione scolastica del locale istituto comprensivo, per aver fornito pasti diversi da quelli previsti dal capitolato d'appalto e dalla tabella dietetica prevista dall'ASL;
- **NAS Cosenza:** è stato accertato che il deposito di alimenti di pertinenza della mensa scolastica di un istituto comprensivo, gestita da una ditta di ristorazione collettiva, era interessato da carenze igienico-sanitarie e strutturali tali da comportare, da parte della competente Azienda Sanitaria Provinciale l'adozione di un provvedimento di chiusura, contenente 200 confezioni di alimenti tra pasta e conserve vegetali;

- **NAS Cosenza:** rilevate importanti carenze di natura igienico-sanitarie e strutturali presso i locali cucina di una mensa scolastica d'istituto comprensivo, gestiti da una ditta appaltatrice del servizio di refezione, che hanno comportato, da parte della competente Azienda Sanitaria Provinciale, la chiusura dei locali;
- **NAS Potenza:** presso la mensa di un istituto comprensivo, gestita da una ditta di ristorazione collettiva, sono stati sequestrati kg. 100 di prodotti ortofrutticoli poiché sprovvisti di documentazione idonea a dimostrarne la tracciabilità;
- **NAS Catanzaro:** deferiti all'Autorità Giudiziaria un amministratore pubblico ed il legale rappresentante di una ditta di ristorazione collettività, per avere, in concorso tra loro affidato il servizio presso una mensa scolastica in difformità dalle procedure di legge;
- **NAS Lecce:** denunciati gli amministratori di alcuni centri di cottura per aver detenuto ed impiegato, nella preparazione del vitto destinato agli alunni, olio extravergine d'oliva, ottenuto da miscele di oli comunitari, anziché olio extravergine d'oliva prodotto in Italia come previsto dal capitolato d'appalto. Sequestrati lt. 194 di miscele di oli;
- **NAS Lecce:** disposta la chiusura di un centro cottura pasti di una scuola per le carenze igienico strutturali riscontrate e per aver impiegato nell'attività di preparazione di alimenti acqua priva di certificato di potabilità;
- **NAS Palermo:** segnalati, per i provvedimenti di competenza, all'Azienda Sanitaria Provinciale ed all'Autorità Amministrativa, tre responsabili di istituti scolastici paritari dell'infanzia per aver omesso di adottare *le tabelle dietetiche nutrizionali* per la popolazione scolastica in età pediatrica, previste dalle linee d'indirizzo nazionale del Ministero della Salute.

## 5. Considerazioni inerenti alla bozza del DDL 2037

Gli interventi evidenziati illustrano un panorama variegato di inosservanze che spaziano dalle violazioni penali agli illeciti amministrativi, interessando e penalizzando in vario modo i soggetti destinatari della ristorazione collettiva e le amministrazioni appaltanti. Appare quindi certamente opportuno l'inserimento nel panorama normativo di uno strumento quale in DDL che la 9<sup>a</sup> Commissione ha in esame.

Al riguardo, pertanto, si prospettano alcune considerazioni ove possano essere di una qualche pratica utilità ai lavori preparatori.

### Art. 3

Con riferimento all'art. 3, andrebbe considerato il decreto legislativo 50/2016 (art. 144, comma 2), secondo cui con decreti del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, sono definite e aggiornate le linee di indirizzo nazionale per la ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica.

Al riguardo, inoltre, si evidenzia altresì che la previsione, ogni 2 anni, di nuove linee guida potrebbe rivelarsi ridondante (4 anni sarebbero più che sufficienti). Infatti i criteri relativi al contributo nutrizionale degli alimenti e dei pasti, le indicazioni dietetiche atte a contrastare patologie quali sovrappeso, obesità, diabete, ipertensione, allergie e intolleranze alimentari, nonché i criteri standard minimi per il corretto svolgimento del servizio di ristorazione collettiva difficilmente variano nel corso di 2 anni.

#### **Art. 5 c.3**

Il citato D.Lgs. 50/2016 (nuovo codice degli appalti), che ha sostituito integralmente il D.Lgs. 163/2006, stabilisce all'art. 95 (ex art. 83 D.Lgs. 163/2006) che: *“Sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo: a) i contratti relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché ai servizi ad alta intensità di manodopera, come definiti all'articolo 50, comma 1 [...].*

#### **Art. 5 c.4**

La proporzione 70/30 attribuita ai requisiti di qualità/prezzo appare senz'altro idonea.

#### **Art. 5 c.5**

L'art. 5 (*Ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica*), oltre “ai criteri stabiliti come obbligatori nelle tabelle allegate alle linee d'indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica del 29 aprile 2010, adottate dal Ministero della salute”, potrebbe considerare anche alcuni criteri già presenti nelle linee di indirizzo nazionali sulla ristorazione scolastica come il tempo di trasporto degli alimenti e dei pasti, dando maggior rilievo ad un trasporto in tempi quanto più possibile brevi. Potrebbe essere utile definire un requisito di massima, almeno per i pasti a legume caldo;

Inoltre, per i soggetti allergici o affetti da altre patologie, potrebbero essere richiamate le linee di indirizzo nazionali:

*“Organizzazione del servizio con particolare riferimento ad aspetti specifici quali ad esempio preparazione e distribuzione delle diete speciali, porzionatura, ecc.”.*

#### **Art. 5 c.9**

Andrebbe considerato che l'art. 97 del D.Lgs. 50/2016 al co. 3 prevede: *“Quando il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa la congruità delle offerte è valutata sulle offerte che presentano, sia i punti relativi al*

*prezzo, sia la somma dei punti relativi agli altri elementi di valutazione, entrambi pari o superiori ai quattro quinti dei corrispondenti punti massimi previsti dal bando di gara”.*

Sarebbe altresì opportuno indicare una misura (*“sensibilmente inferiore”, “inferiore di un quid %”, “inferiore di più del...”*, ecc...) al fine di non aggravare la procedura di aggiudicazione anche per prezzi che siano di poco più bassi, rispetto alla media, ma ugualmente congrui.

#### **Art. 5 c.10**

L’istituto dell’avvalimento è specificatamente previsto all’art. 89 del D.Lgs. 50/2016 e al co. 11 sono altresì previste le ipotesi in cui non è ammesso l’avvalimento *“Non è ammesso l'avvalimento qualora nell'oggetto dell'appalto o della concessione di lavori rientrino, oltre ai lavori prevalenti, opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica, quali strutture, impianti e opere speciali. È considerato rilevante, ai fini della sussistenza dei presupposti di cui al primo periodo, che il valore dell'opera superi il dieci per cento dell'importo totale dei lavori”.*

Alcune esperienze investigative hanno dimostrato che l’istituto dell’avvalimento abbia facilitato l’accesso alle gare d’appalto di aziende, che altrimenti non sarebbero direttamente in possesso dei requisiti tecnico economici per partecipare alla procedura concorsuale, determinando, in caso di aggiudicazione, criticità nell’esecuzione del contratto. Pertanto, l’ambito di applicazione dei citato co. 11 dell’art. 89 del D.Lgs. 50/2016 potrebbe essere esteso anche agli appalti aventi ad oggetto la ristorazione collettiva al fine di assicurare la partecipazione alle gare solo di imprese direttamente in possesso dei requisiti di partecipazione richiesti dal bando di gara.

#### **Art. 5 c.11 c 12**

Al fine di stabilire univoca disciplina potrebbero essere considerati nei minimi e nei massimi i limiti delle sanzioni amministrative pecuniarie dirette a colpire le inadempienze contrattuali che non configurino illecito penale.

Infine, per favorire prassi virtuose, finalizzate alla diminuzione degli sprechi alimentari (vds. artt. 4 co. 3), potrebbe essere previsto che le eccedenze alimentari prodotte, vengano cedute gratuitamente e destinate, se idonee, al consumo umano ai sensi della Legge 166/2016 *“Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi”.*

-----00000000000-----