

**9a Commissione Agricoltura Senato
AS 2037
Disposizioni in materia di servizi di ristorazione collettiva
Memoria del 20 Settembre 2016**

Ill.mo Presidente Formigoni,

Le cooperative di Ristorazione Collettiva, aderenti alla scrivente Associazione, con un fatturato annuo di euro 1,4 Mld e circa 40.000 addetti (soci - lavoratori e dipendenti), oltre che a svolgere una attività economica/industriale sull'intero territorio nazionale, svolgono anche una attività con forte impatto sociale e culturale, alla luce dei 860 milioni di pasti serviti ogni anno nel nostro Paese (refezione scolastica, ristorazione ospedaliera, sanitaria, ecc.).

TABELLA VALORI 2015 – COOPERATIVE DI RISTORAZIONE COLLETTIVA

Settore Ristorazione collettiva	Valore della Produzione	Numero di pasti	%
Ristorazione scolastica	532 Mln	95 Mln	38%
Ristorazione socio-sanitaria	378 Mln	67,5 Mln	27%
Ristorazione aziendale	350 Mln	62,5 Mln	25%
Ristorazione commerciale	140 Mln	25 Mln	10%

Infatti, delle oltre 10 milioni di persone che quotidianamente consumano un pasto fuori casa, oltre la metà, frequenta luoghi gestiti da imprese di ristorazione (fra cui cooperative di ristorazione) le quali sono impegnate quotidianamente a fornire un servizio che tiene conto e salvaguarda una corretta e bilanciata nutrizione, visto che la maggioranza di commensali appartengono alle categorie più deboli, come bambini e malati.

Alla luce di quanto brevemente esposto, vorremmo condividere con Lei e con i suoi colleghi Senatori alcuni elementi che incidono e condizionano nel quotidiano l'attività delle cooperative di ristorazione.

La proposta di legge in questione intende realizzare una buona politica di ristorazione, ricercando proficue convergenze tra le diverse politiche settoriali, in particolare coniugando le logiche economiche con quelle prioritarie della salute. La Ristorazione Collettiva è un servizio con una forte valenza pubblica e uno straordinario veicolo per incidere positivamente sulle scelte e le tendenze alimentari dei cittadini di oggi e di domani.

Siamo quindi i diretti interessati delle disposizioni contenute in questo progetto di legge, ed è per questo che desideriamo esprimere le nostre opinioni e fornire possibili ulteriori spunti di riflessione.

Legacoop Servizi, esprime un orientamento complessivamente favorevole sul testo del progetto di Legge.

1. SENTENZA CORTE D'APPELLO DI TORINO

In merito alla recente sentenza della Corte d'Appello di Torino, che si è espressa a favore del consumo del pasto portato da casa, desideriamo esprimere alcune considerazioni. Premettiamo che non si vuole qui contestare il diritto di un genitore di non iscrivere i figli alla refezione scolastica, che è un servizio pubblico a domanda individuale, né tantomeno sottolineare quanto pretestuosa sia la polemica sul costo dei pasti (tutti sanno che i Comuni riducono il costo della retta a seconda delle fascia ISEE).

Innanzitutto una considerazione di carattere generale sulla corretta alimentazione. Il pasto distribuito dalla refezione scolastica è preparato sulla base di menù verificati dalle Autorità competenti e stabiliti attraverso capitolati rigorosi, affinché si forniscano i corretti nutrienti ai piccoli commensali; questo a garanzia di una nutrizione corretta che favorisca la giusta crescita dei bambini. I piatti e i prodotti che li compongono sono anche studiati in modo che il momento del pasto diventi anche **momento di apprendimento dei corretti comportamenti alimentari**, contribuendo a far conoscere e consumare quegli alimenti, che più sono adatti ad una nutrizione equilibrata, oltre che ad essere un ulteriore momento di apprendimento, che viceversa, rischia di non essere con il pasto portato da casa, al cui consumo mancano sia la verifica del corretto apporto di nutrienti da parte di un'autorità competente, sia il lato educativo.

Veniamo ora alle ragioni più contingenti che impediscono un eventuale consumo di cibo proveniente da casa nel locale destinato alla refezione scolastica. È del tutto evidente che, se **nello stesso refettorio** per il quale chi gestisce il servizio di refezione deve effettuare l'analisi dei rischi, ovvero l'obbligo di applicare l'HACCP, vengono introdotti cibi dei quali il gestore stesso non conosce, né può conoscere, origine, conservazione, trattamento, condizioni, **non gli sarà possibile redigere il documento di valutazione dei rischi**, che è però obbligatorio. Ovvero il concetto di responsabilità è strettamente connesso al controllo. Non avendo informazione alcuna sui cibi così introdotti, il gestore non sarà in grado di effettuare il controllo sul processo produttivo e sulla conservazione del pasto recato dal bambino, né tanto meno sulla eventuale distribuzione ad uno o più compagni, con il conseguente rischio di gravi danni a chi fosse eventualmente allergico a qualche alimento.

Si tratta ancora di un **rischio non conoscibile e quindi non governabile**. Si dirà che questo tipo di rischio già è presente – pensiamo ad un bambino celiaco che accetta il pane

offerto da un compagno; ciò è vero, ma si tratta di rischio conoscibile, conosciuto e quindi governato.

Da tutto ciò ne consegue che, visto l'attuale regime di responsabilità, l'unica soluzione per applicare la sentenza è che i pasti portati da casa debbano essere consumati in locali diversi dal refettorio affidato alla azienda titolare della mensa, demandando alle scuole e ai comuni l'onere di adottare misure organizzative finalizzate a mettere a disposizione punti di consumo nettamente separati tra chi pranza con il pasto preparato dalla Refezione Scolastica e chi consuma invece quello portato da casa.

Oltre alle evidenti difficoltà applicative di questa sentenza, **riteniamo che questa divisione dei bambini possa essere interpretata come discriminatoria, oltre ad essere in contrasto con le scelte politiche che riconoscono alla refezione scolastica un ruolo educativo**, di inclusione e di socializzazione.

2. CONTROLLI DEI NAS

Il Ministero della Salute ha recentemente presentato nel corso di una conferenza stampa il risultato di un'indagine dei NAS presso 2.678 mense scolastiche italiane, di cui 670 sono risultate non conformi (25%).

Legacoop Servizi esprime soddisfazione per questa rinnovata attenzione alla sicurezza alimentare nelle scuole e al tempo stesso ricordano che, oltre ai controlli dei NAS, le aziende associate eseguono quotidianamente ulteriori verifiche all'interno delle strutture in cui operano, sia nei confronti di dipendenti che dei fornitori.

Nutrizione e sicurezza alimentare di bambini e adolescenti sono priorità irrinunciabili anche per le nostre aziende. I dati emersi mostrano però problematiche che necessitano sicuramente di essere meglio comprese. Condividiamo le dichiarazioni del Ministro Lorenzin che i dati non siano allarmanti ma, al fine di capirne le cause ed intervenire opportunamente per risolverle, riteniamo importante che il Ministero faccia chiarezza su alcuni aspetti emersi. Ad esempio, è necessario **comprendere quali tra le scuole ispezionate e risultate non conformi gestiscano il servizio di mensa autonomamente o lo abbiano appaltato a ditte esterne**.

Le ispezioni, che siano effettuate dai NAS piuttosto che dalle stesse aziende, dovrebbero avere come **principale scopo quello di migliorare il servizio**.

Per questo condividiamo l'ipotesi, così come avanzata da altre Associazioni di rappresentanza, al Ministero della Salute, della istituzione di un tavolo tecnico dove le aziende del settore possano analizzare i dati insieme ai NAS ed al Ministero al fine di mettere a punto un circolo virtuoso capace di individuare linee guida per gli enti appaltanti e per tutti i soggetti coinvolti nella fornitura del servizio.

3. LA MENSA COME SERVIZIO PUBBLICO ESSENZIALE

Ribadiamo il nostro pieno accordo a quanto disposto dall'articolo 5 comma 1 che **riconosce i servizi di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, come**

servizi pubblici essenziali in quanto contribuiscono a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla salute, all'assistenza e all'istruzione.

Il pasto a scuola è stata una grande conquista ottenuta più di trenta anni fa, quando aumentò l'occupazione femminile e si rese necessario il tempo pieno a scuola. Fu così che venne creata la mensa scolastica, come supporto alle mamme che non potevano sopperire alla preparazione dei pasti.

4. NUOVO CODICE APPALTI – LINEE GUIDA ANAC

L'entrata in vigore del nuovo Codice degli Appalti (D.lgs n. 50/2016), in linea con quanto previsto dall'articolo 5 comma 2 della presente proposta di legge, ha reso obbligatorio - per i servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica - il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa basata sul miglior rapporto qualità/prezzo.

Riteniamo, dunque, opportuno porre all'attenzione della Commissione come le **Linee guida** recentemente emanate dall'**ANAC** per la determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa **rischino di svilire e annullare le innovazioni introdotte**, nella misura in cui riportano in auge vecchi meccanismi.

Riteniamo urgente una riflessione dell'ANAC e dello stesso legislatore che, in linea con i principi delineati dall'articolo 5 della proposta di legge in discussione, segua inoltre i seguenti criteri nella definizione dell'offerta economicamente più vantaggiosa:

- a) la componente prezzo sia compressa in un massimo di 30 punti al fine di premiare la qualità quando si tratta di aspetti legati alla nutrizione. I restanti o superiori 70 punti devono essere riservati alla valutazione del progetto;
- b) una definizione precisa degli elementi che compongono i criteri premiali, con particolare riferimento al rating di legalità;
- c) il definitivo superamento del metodo di calcolo tramite l'interpolazione lineare tra sconto minimo e sconto massimo e del metodo inversamente proporzionale;
- d) nella valutazione degli elementi qualitativi, dei criteri motivazionali e della formazione della graduatoria, si persegua il perfezionamento dei metodi relativi al controllo a coppie, per scongiurare qualsiasi condizionamento dei/tra i commissari;
- e) l'esclusione dei progetti cosiddetti a "crocette", dove il concorrente ha la possibilità di selezionare o meno i campi previsti, che di fatto rende inefficace la valenza del progetto tecnico favorendo l'appiattimento delle offerte medesime trasformando di fatto la gara con aggiudicazione con esclusivo riferimento al prezzo;
- f) l'assegnazione di punteggi qualitativi ex comma 13 art 95 D.Lgs n.50/2016, ovvero impatto sulla sicurezza e salute dei lavoratori e impatto ambientale, che risponda a criteri il più possibile oggettivi sulla formazione interna o esterna, certificata, effettuata al personale dipendente delle aziende.

5. ALBO FORNITORI, RATING DI LEGALITA' E RATING DI IMPRESA

Il nuovo Codice degli Appalti ha conferito una nuova importanza al rating di legalità, introdotto nel 2012. L'art. 93 – recante disposizioni in materia di garanzie per la

partecipazione alle procedure di gara – prevede che, nei contratti di servizi e forniture, l'importo della garanzia e del suo eventuale rinnovo sia ridotto del 30% (non cumulabile, tuttavia, con le altre riduzioni indicate nel medesimo comma) per gli operatori economici in possesso del rating di legalità. Mentre l'art. 95 - criteri di aggiudicazione dell'appalto - dispone al comma 13 che le amministrazioni aggiudicatrici indichino nel bando di gara i criteri premiali che intendono applicare alla valutazione dell'offerta in relazione al maggior rating di legalità dell'offerente.

Il Codice ha introdotto, poi, un nuovo rating, quello d'impresa. Si tratta di una certificazione che risulterà obbligatoria, nella misura in cui questo rating dovrà essere applicato ai soli fini della qualificazione delle imprese: non potrà quindi essere oggetto di valutazione ai fini dell'attribuzione di punteggi connessi al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ma sarà vera *condicio sine qua non* per la partecipazione a gare di appalto pubbliche.

Queste nuove disposizioni andrebbero dunque coordinate con quanto previsto dall'articolo 6 della presente proposta di legge, che prevede la facoltà per le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere ad un albo dei fornitori suddiviso per aree territoriali la cui regolare tenuta è devoluta all'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza (ANAC).

6. SPENDING REVIEW E RISTORAZIONE SANITARIA

Nell'ambito del processo di razionalizzazione della spesa per i beni e i servizi della pubblica amministrazione (Decreto Legge n. 66 del 24 aprile 2014) e delle successive misure adottate con la Legge di Stabilità 2016, il servizio di Ristorazione sanitaria (al di sopra di 40.000 euro) è rientrato tra le 19 categorie merceologiche per le quali gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale devono ricorrere al Soggetto Aggregatore di riferimento (quello individuato dalla Regione) ovvero alla Consip.

Si tratta di un cambiamento epocale, che presuppone anche il superamento dei tagli lineari e permette, al contrario una razionalizzazione e migliore gestione del servizio, a tutto vantaggio dei pazienti e della stessa sostenibilità del Sistema sanitario nazionale. E' utile a questo proposito ricordare come l'incidenza della giornata alimentare (pari a 10,30 Euro) sul costo pro-capite medio dell'intero servizio è limitato a circa l'1,2% della spesa giornaliera. Una sana e corretta alimentazione non può esser percepita come una semplice spesa ma è parte integrante del percorso terapeutico e riabilitativo.

In qualità di rappresentanti del settore riteniamo, quindi, necessario che le Pubbliche amministrazioni inizino ad adottare un approccio più strategico e di lungo periodo al fine di garantire la qualità del servizio e, al tempo stesso, ottemperare alla giusta - e in alcuni casi doverosa - razionalizzazione dei costi.

D'altra parte, l'impressione è che a livello locale continui a mancare un approccio sistemico: l'impressione degli operatori è che spesso, in fase di programmazione, l'inerzia e l'urgenza prevalgano sulla correttezza e l'efficacia delle decisioni. Una programmazione razionale, di breve e lungo periodo, garantirebbe invece risparmi reali e duraturi, pur

salvaguardando gli elevati standard di qualità e sicurezza indispensabili in un settore così delicato quali l'alimentazione e della nutrizione.

In quest'ottica il settore è aperto a collaborare con i Soggetti Aggregatori e con Consip per la definizione di un nuovo e più razionale modello organizzativo, tramite una migliore definizione delle regole di ingaggio, a vantaggio della qualità e quantità del servizio a favore dell'utente.

7. ART.62

Il decreto legge liberalizzazioni (dl 1/2012), varato dal Governo Monti, prevede all'art. 62 la disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari. L'ambito di applicazione riguarda i contratti che hanno ad oggetto la cessione dei prodotti agricoli e alimentari, ad eccezione di quelli conclusi con il consumatore finale. La norma stabilisce che per i contratti di cui sopra, il pagamento del corrispettivo deve essere effettuato per le merci deteriorabili entro il termine legale di trenta giorni e per tutte le altre merci entro il termine di sessanta giorni.

Condividiamo in pieno quanto previsto dall'articolo 7 della proposta di legge che prevede la **facoltà per le parti di pattuire**, nei contratti di ristorazione collettiva, **termini di pagamento ulteriori** rispetto a quelli di cui all'articolo 62, comma 3, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, ma **comunque per un tempo non superiore ai sessanta giorni**.

Molto spesso le aziende di ristorazione collettiva si sono trovate schiacciate da una parte dall'obbligo di pagamento dei fornitori entro il termine prestabilito dall'art. 62, dall'altro dal ritardo dei pagamenti della Pubblica Amministrazione. In questi anni, le aziende hanno sofferto a causa di questa disposizione. Ci sembra quindi una disposizione di buon senso concedere un pò di respiro, tenuto conto che siamo di fronte (purtroppo) ad un disallineamento fra tempi di pagamento delle derrate alimentari (materia prima) e tempi di incasso della Pubblica Amministrazione.

8. PRODUZIONE BIOLOGICA, AGRICOLTURA SOCIALE, DIETA MEDITERRANEA, FILIERA CORTA E CHILOMETRO ZERO: COSA SI PREVEDE PER LA RISTORAZIONE COLLETTIVA

La Ristorazione collettiva italiana è orgogliosamente all'avanguardia rispetto alle aziende del settore europee, anche in considerazione di una normativa tra le più complete e dettagliate.

In Italia, grazie da ultimo alle misure introdotte con la Buona Scuola (articolo 4, comma 5-quater del DL Scuola n. 104 del 2013 come modificato dalla L. 107/2015) **si prevede già che nei bandi delle gare d'appalto** per l'affidamento e la gestione dei servizi di refezione scolastica i relativi soggetti appaltanti **sia garantita un'adeguata quota di prodotti agricoli, ittici e agroalimentari provenienti da sistemi di filiera corta e biologica** e comunque a ridotto impatto ambientale e di qualità, nonché l'attribuzione di un punteggio per le offerte di servizi e forniture rispondenti al modello nutrizionale denominato "dieta mediterranea".

Non solo, ma i Criteri Ambientali Minimi (CAM), di cui al Decreto del Ministero dell'Ambiente del 25 luglio 2011 (allegato 1) – ulteriormente valorizzati con l'approvazione del nuovo Codice degli Appalti – già contengono la previsione di percentuali considerevoli nei capitolati di gara di prodotti biologici, provenienti da "sistemi di produzione integrata", e prodotti IGP DOP e STG, i quali **sono quindi già abbondantemente presenti nei menu scolastici**.

Come mostrato da diversi studi, tra i quali il Bioreport 2016 e i dati forniti da Bio Bank, il numero delle mense biologiche continua a crescere inesorabilmente. **Tra il 2011 e il 2015 infatti, le mense bio sono cresciute del 12%**, passando da 1.116 del 2011 a 1.250 nel 2015. Le realtà che utilizzano almeno il 70% di materie prime bio nelle scuole sono 296, pari al 24% del totale. Il 96% delle mense bio sono in appalto, mentre il 4% in gestione diretta e mista.

Secondo i dati riportati nel report, sono proprio **le aziende aderenti ad Oricon ad avere la più elevata incidenza di utilizzo di materie prime biologiche nella ristorazione scolastica**.

Il problema dell'esonero contributivo NASPI nella Ristorazione Collettiva

Un altro tema su cui vorremmo porre l'attenzione è l'**esenzione per il periodo 2013-2015 dall'obbligo contributivo NASPI a carico del datore di lavoro**, previsto dalla legge n. 92/2012 all'art. 2, comma 34, (c.d. Legge Fornero) **in caso di licenziamenti effettuati in conseguenza di cambio appalto**, ai quali siano succedute assunzioni presso altri datori di lavoro, in attuazione di clausole sociali che garantiscano la continuità occupazionale.

Ad oggi è stata concessa una proroga di un anno con il Decreto Legge 30 dicembre 2015, n. 210 (c.d. Milleproroghe), per cui **dal 1 gennaio 2017** le aziende dovrebbero **versare il contributo aggiuntivo NASPI anche in caso di cambio appalto** e nel caso in cui i lavoratori - di fatto - **non sono percettori di indennità di disoccupazione** poiché immediatamente rioccupati.

Chiediamo che tale esenzione sia resa permanente e strutturale, ma soprattutto che si tenga conto delle specificità del settore della Ristorazione Collettiva.