



**Alimentazione, consumatori, territori transfrontalieri.  
Programma ALCOTRA 2007-2013, progetto n. 121**

---

***Le buone pratiche di ristorazione collettiva***

**Prodotti locali e ristorazione scolastica: un rapporto da costruire lungo la filiera**

Università di Torino, Dipartimento di Politica, Culture e Società  
Carlo Ribotto, Filippo Barbera



# Indice

## Capitolo 1

<b>La filiera della ristorazione collettiva</b>	<b>4</b>
1.1 La ristorazione collettiva	4
1.2 Fasi e modalità di gestione dei servizi di ristorazione collettiva	8
1.3 Le principali operazioni previste nel servizio di ristorazione collettiva	11
1.4 I modelli di produzione dei pasti	12
1.5 Gli obiettivi e gli stakeholder del servizio di ristorazione collettiva scolastica	14
1.6 Gli altri attori della filiera	16
1.7 I prodotti locali nella filiera della ristorazione collettiva	18

## Capitolo 2

<b>Aspetti normativi</b>	<b>25</b>
2.1 L'ambito europeo	25
2.1.1 I Trattati	25
2.1.2 Le direttive	29
2.1.3 Le Comunicazioni della Commissione Europea	31
2.1.4 Il Parere di prospettiva del Comitato delle regioni «I sistemi agroalimentari locali»	35
2.1.5 Conclusioni	37
2.2 L'ambito nazionale	38
2.2.1 La normativa italiana	38
2.2.2 Le Linee guida del ministero della salute	41
2.2.3 Le Proposte di Legge	41
2.2.4 Conclusioni	43
2.3 L'ambito regionale	44
2.3.1. Le leggi regionali	44
2.3.2 Le Proposte di Legge presentate delle Regione Piemonte	50
2.3.3 Conclusioni	52
2.4 Considerazioni finali:	53

## Capitolo 3

<b>I prodotti locali nella filiera della ristorazione scolastica delle Provincia di Torino</b>	<b>57</b>
3.1 Note metodologiche	57
3.2 Le considerazioni degli attori sul prodotto locale e sul suo utilizzo nella ristorazione scolastica	58
3.3 Le criticità presenti per l'utilizzo dei prodotti locali nella ristorazione scolastica	65
3.3.1 Le caratteristiche richieste alle materie prime:	66
3.3.2 La composizione del menù	68
3.3.3 Le modalità di gestione del servizio	71
3.3.4 Le produzioni locali	73

3.3.5 la distribuzione dei prodotti	77
3.3.6 I prezzi	79
<b>3.4 Alcuni suggerimenti di policy per favorire l'utilizzo dei prodotti locali</b>	<b>83</b>
<b><i>Conclusioni</i></b>	<b>85</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>89</b>

# Capitolo 1

## La filiera della ristorazione collettiva

---

### 1.1 La ristorazione collettiva

La ristorazione collettiva può essere definita come il servizio svolto da organizzazioni o parti di organizzazioni aventi come scopo la preparazione e la fornitura di pasti per entità organizzate quali scuole, ospedali, case di cura, istituti di pena, aziende, ecc. I soggetti che beneficiano di questo servizio sono utenti o dipendenti dell'entità stessa che per vincoli, norme o opportunità consumano il pasto in spazi che rientrano nell'ambito di gestione e controllo dell'entità collettiva. Da questa definizione molto inclusiva emergono quindi un'attività, la preparazione dei pasti, due attori: le entità collettive e i loro utenti o dipendenti, e una situazione che per vincoli, norme o opportunità richiede che la preparazione ed il consumo del pasto avvengano sotto il controllo dell'entità collettiva.

I primi servizi di ristorazione collettiva avevano caratteristiche assai differenti dai moderni servizi mensa ormai radicati nell'immaginario comune. Si riferiscono a quelle istituzioni come i carceri dove l'obiettivo organizzativo, ossia la reclusione, impone che i detenuti consumino i pasti all'interno delle mura carcerarie e che preparazione ed erogazione siano rigidamente monitorate. Altra situazione organizzativa nella quale risulta importante il controllo dei pasti è quella degli ospedali e delle case di cura, dove la situazione sanitaria dei pazienti richiede il rispetto di diete o regimi alimentare particolari, ed è quindi importante che il compito di occuparsi dell'alimentazione del paziente non venga lasciato alla famiglia del malato.

Nelle scuole il problema dei pasti si è posto con la diffusione della scolarizzazione tra i ceti meno abbienti; le prime mense scolastiche nascono infatti a inizio '800 in Europa con lo scopo di fornire un pasto completo ai bambini meno agiati (Baggio, 2012). In Italia per la prima forma di istituzionalizzazione del servizio di ristorazione scolastica bisogna attendere il 1911, anno nel quale la legge Daneo-Credaro dà vita al Patronato scolastico a cui è affidato il compito di provvedere alla refezione degli alunni poveri. Solo all'inizio degli anni '80 la refezione scolastica italiana assume come prioritario il concetto di educazione alimentare smarcando così definitivamente la propria storia e il proprio immaginario da quella della mensa dei poveri (Baggio, 2012). Inoltre i cambiamenti sociali ed economici che hanno investito il nostro Paese, primi fra tutti la diffusione del lavoro femminile e successivamente delle famiglie mono genitoriali, hanno contribuito ad attribuire al servizio di ristorazione scolastica quelle

caratteristiche di imprescindibilità per la gestione dei tempi familiari che oggi lo caratterizzano.

La ristorazione aziendale è invece un servizio che soprattutto in Italia ha visto la sua diffusione solo in epoca recente. L'assenza di vincoli cogenti e norme che determinino la necessità di erogare i pasti in azienda, le caratteristiche dei potenziali beneficiari (operai tendenzialmente adulti e presumibilmente sani), l'orientamento profit delle aziende, e i tanti problemi legati all'organizzazione aziendale che caratterizzavano le prime fabbriche (Bonazzi, 2002), costituiscono elementi che non hanno certamente contribuito alla rapida diffusione di questo tipo di ristorazione collettiva agli albori della società industriale. In Italia, il primo caso di mensa aziendale si registra negli anni Venti, alla Bicocca (Pirelli) e alla Ercoli Marelli, con costo del servizio a carico dei dipendenti (Baggio, 2012). Negli anni successivi secondo Bertagnoni la necessità di legare il momento del pasto alla vita di fabbrica si inserisce nell'ambito di un paradigma neopaternalistico diffuso nella cultura imprenditoriale del trentennio fascista che rielaborò il principio ottocentesco del controllo totale sul lavoratore proprio dei villaggi operai (Bertagnoni, 2007)<sup>1</sup>. Bisogna attendere l'inizio degli anni '70 perché il problema della refezione sui luoghi di produzione si diffonda con vigore a fronte delle mutate condizioni di lavoro e di vita indotte dal boom economico e dalle rivendicazioni sindacali (Montanari, 2008).

La differente rapidità di diffusione dei servizi di ristorazione collettiva può quindi essere letto e interpretato come la risposta alle necessità di controllo dell'alimentazione dei propri utenti o dipendenti da parte di un'organizzazione che agisce in un ambiente organizzativo e sociale contraddistinto da norme, vincoli ed opportunità.

Fino alla seconda metà del '900 l'attività di ristorazione collettiva è stata gestita ed erogata direttamente da organizzazioni che con personale alle proprie dipendenze provvedevano a tutte le fasi del servizio destinato ai loro utenti o dipendenti. A partire dagli anni '70 ha avuto un processo di esternalizzazione che vede un percorso inverso rispetto a quello di diffusione dei servizi di ristorazione collettiva. L'affidamento dell'attività di refezione a società esterne parte infatti dalle aziende, per le quali il sistema di norme, vincoli e opportunità legate ai pasti è meno cogente, per poi diffondersi anche in scuole, case di cura ed ospedali. Le necessità di contenimento della spesa da parte delle aziende così come della pubblica amministrazione divengono sempre più cogenti, e parallelamente si assiste ad un incremento della complessità di gestione dei servizi di refezione dovuti sia all'emergere di nuovi significati attribuiti al cibo (Censis, 2010), sia ad una maggiore attenzione agli aspetti igienico-sanitari e nutrizionali. Nel rapporto legato al pasto, tra l'organizzazione e i propri utenti o dipendenti subentra quindi un nuovo tipo di attore costituito dalle aziende di ristorazione collettiva, che si sviluppa grazie agli spazi di mercato offerti dai processi di

---

<sup>1</sup> Il primo villaggio operai fu fondato a New Lanark in Inghilterra nel 1780 "[...] all'inizio del XIX secolo divenne famoso sotto la direzione di Robert Owen. A questa esperienza, all'interno della quale maturarono le premesse del welfare, la nostra fonte anglosassone (Curtis-Bennett [1949]) fa risalire la prima mensa destinata ai lavoratori, a pagamento, nella logica che un'alimentazione equilibrata migliorasse la salute e quindi la produttività dell'operaio, e Owen è considerato dagli inglesi il padre della moderna ristorazione industriale" (Bertagnoni, 2007).

esternalizzazione. Oggi secondo FoodServiceEurope<sup>2</sup> il settore della ristorazione collettiva in Europa ha un fatturato di 24 miliardi di euro, impiega circa 600.000 persone e fornisce circa 6 miliardi di pasti annuali<sup>3</sup>. Nel 2010 in Italia il fatturato delle aziende di ristorazione collettiva risultava di 3.960 milioni di euro<sup>4</sup> e vedeva una prevalenza del settore aziendale (1,377 milioni di euro) seguito da quello scolastico e socio sanitario (rispettivamente 1.175 e 1.128 milioni di euro)<sup>5</sup>.

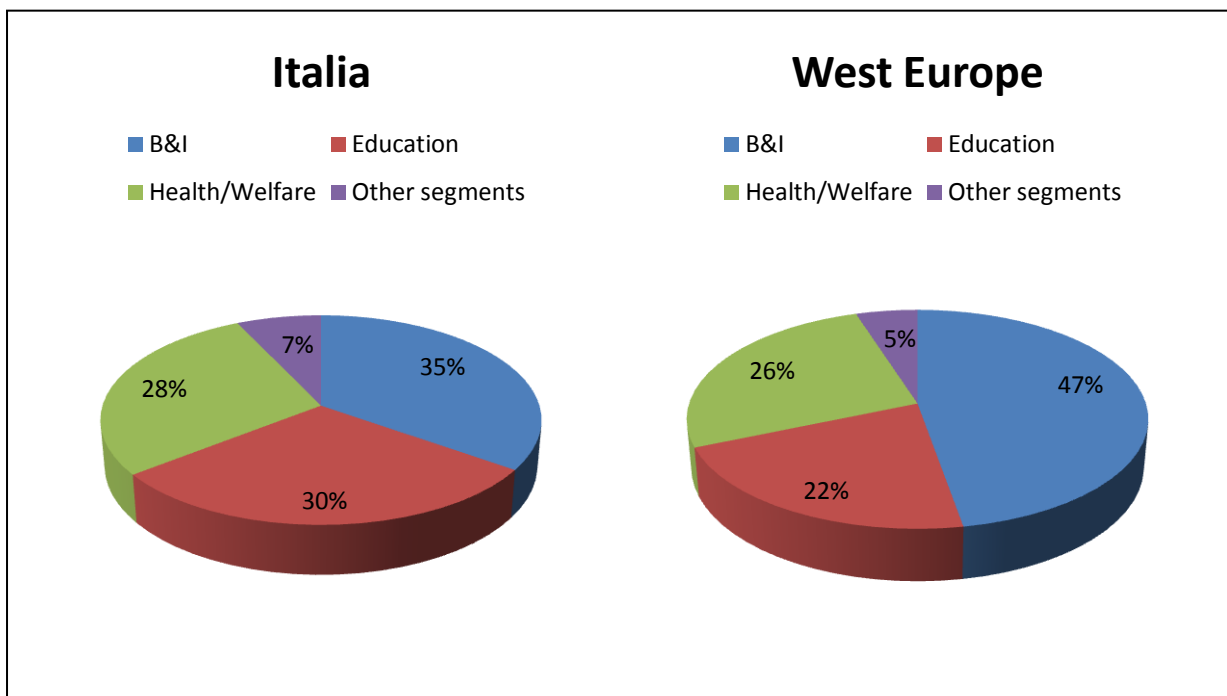


Grafico 1.1. Ripartizione degli appalti delle aziende di ristorazione collettiva per settore. Fonte: Ismea su dati Gira Foodservice

Effettuando un confronto con gli altri paesi dell'Europa occidentale<sup>6</sup>, emerge come la ripartizione del fatturato italiano che complessivamente rappresenta il 17% del mercato della zona West Europe, sia meno concentrata nel settore aziendale (Business & Industry), probabilmente a causa delle caratteristiche del tessuto produttivo che storicamente vede una elevata presenza di piccole e medie imprese. Rispetto alla media dai Paesi dell'Europa Occidentale risulta invece più elevata la percentuale di fatturato del settore scolastico e in seconda misura socio-sanitario. Va

<sup>2</sup> FoodServiceEurope (precedentemente nota come FERCO) è l'associazione che riunisce le associazioni di categoria delle aziende di ristorazione collettiva a livello europeo.

<sup>3</sup> <http://www.foodserviceeurope.org/>

<sup>4</sup> Secondo i dati Databank forniti da Camst al quotidiano Il Sole 24 Ore, nel 2010 il fatturato complessivo delle aziende di ristorazione collettiva ammontava invece a 4.200 milioni di euro con un incremento del 3,2% rispetto all'anno precedente.

[http://www.ilsole24ore.com/pdf2010/SoleOnLine5/Oggetti\\_Correlati/Documenti/Economia/2011/08/databank-ristorazione-collettiva-quote-aziendali-2010.pdf?uuid=3e83c87a-d264-11e0-b106-7c8f6c121ccb](http://www.ilsole24ore.com/pdf2010/SoleOnLine5/Oggetti_Correlati/Documenti/Economia/2011/08/databank-ristorazione-collettiva-quote-aziendali-2010.pdf?uuid=3e83c87a-d264-11e0-b106-7c8f6c121ccb)

<sup>5</sup> Dati ricavati da Gira Foodservice nella ricerca "The Contract Catering Market in West Europe 2006 - 2011 - 13 countries - For the Fédération Européenne de la Restauration Collective Concédée FERCO. Fonte: (ISMEA, 2011).

<sup>6</sup> La ricerca effettuata da Gira Foodservice citata nella nota precedente prende in considerazione i seguenti Paesi: Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Olanda, Portogallo, Spagna e Svezia.

inoltre riscontrato come negli ultimi anni (dati 2011) in tutti i Paesi dell'Europa Occidentale la principale area di crescita delle aziende di ristorazione collettiva è stata riscontrata in settori diversi da quello aziendale. I due comparti che hanno visto uno sviluppo del mercato e un conseguente incremento del fatturato sono stati infatti lo scolastico e socio-sanitario (Ismea, 2011). Questo fenomeno può essere attribuito principalmente all'influenza di due elementi, il primo è costituito crisi economica che ha colpito duramente il tessuto produttivo dei Paesi considerati, con conseguente chiusura o ridimensionamento di molte unità che costituivano la domanda di un settore di mercato ormai maturo e con poche possibilità di espansione. Il secondo elemento è da ricondurre alle elevate potenzialità del mercato dei settori socio-sanitario e scolastico, che avendo ancora una parte considerevole dei servizi di ristorazione non appaltati evidenziano elevate possibilità di crescita<sup>7</sup>.

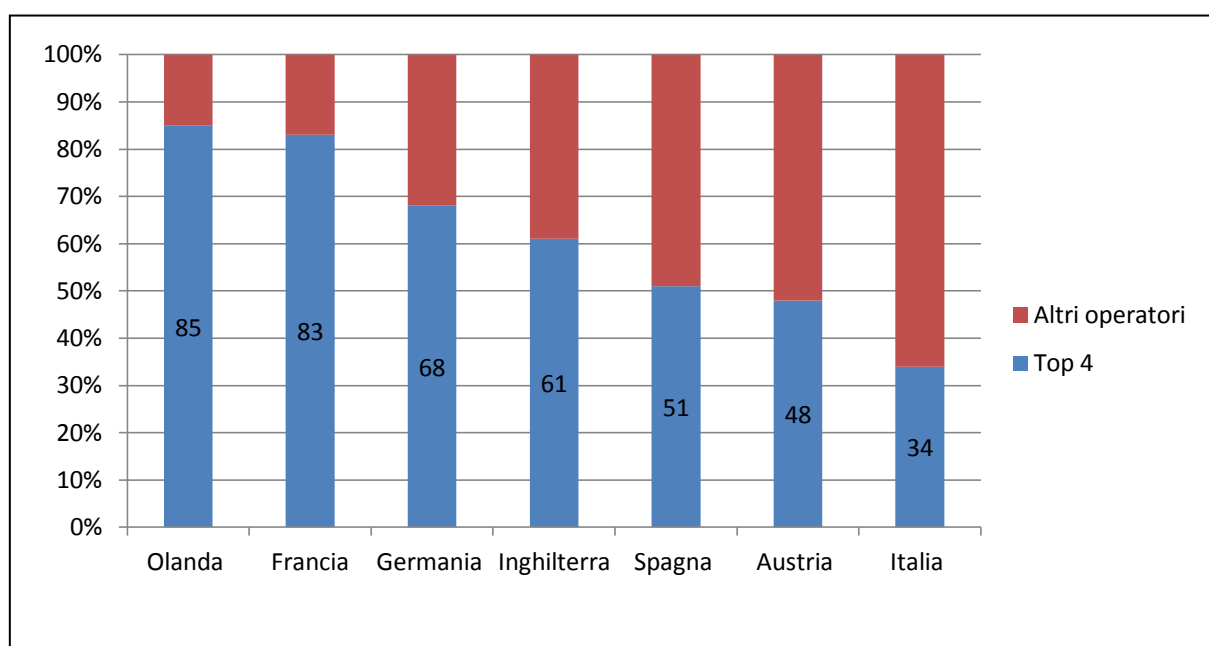


Grafico 1.2. Concentrazione sul mercato nazionale delle prime quattro società di ristorazione. Dati: Gira Foodservice, fonte Ismea, 2011

A livello nazionale la situazione dell'offerta dei servizi di ristorazione risulta molto frammentata con la presenza di molte piccole aziende anche a conduzione familiare, mentre negli altri Paesi dell'Europa Occidentale è presente una maggiore concentrazione con le principali aziende che ricoprono considerevoli quote di mercato (Ismea, 2011). In Italia infatti nel 2010 le prime quattro società per fatturato (Sodexo Italia, Avenance Italia, Gemeaz Cousin e Camst) coprivano solamente il 31% del mercato<sup>8</sup>. Effettuando un confronto sui dati Gira Foodservice riportati nello studio

<sup>7</sup> Secondo i dati riportati su un articolo comparso sul quotidiano Il Sole 24 Ore del 29 agosto 2011 "Ristorazione collettiva: i grandi concentrano il mercato", in Italia nel settore socio-sanitario solo il 37,5% dei servizi di ristorazione sono appaltati.

<http://www.ilsole24ore.com/art/economia/2011-08-29/grandi-concentrano-mercato-160832.shtml?uuid=AaZB9vzD>

<sup>8</sup> Dati Databank forniti da Camst al quotidiano Il Sole 24 Ore.

Ismea (2011), si nota come il dato italiano (che secondo questa rilevazione ammonta al 34%), sia notevolmente più basso rispetto agli altri Paesi considerati dove si arriva a percentuali anche superiori all'80%. Inoltre il settore vede una marcata presenza di società multinazionali europee, con due gruppi dominati, Sodexo e Compass che figurano tra i primi quattro in tutti gli sette Paesi presi in considerazione (Ismea, 2011)<sup>9</sup>.

## **1.2 Fasi e modalità di gestione dei servizi di ristorazione collettiva**

Il processo di esternalizzazione del servizio di ristorazione collettiva va ricondotto all'interno di un più ampio insieme di cambiamenti organizzativi che hanno contraddistinto il settore rendendo molto più varie e complesse le forme di gestione e le modalità organizzative ad esse collegate. Le necessità di contenimento della spesa a fronte di un servizio sempre più complesso per l'emergere di nuovi significati legati al cibo e di più esigenti adempimenti igienico-sanitari, ha comportato un ripensamento del modello organizzativo definibile come "tutto interno", che nel caso delle mense scolastiche è rappresentato dalla cucina scolastica gestita da personale comunale. In molti casi non si tratta quindi solo di affidare la preparazione dei pasti, e più in generale la gestione del servizio precedentemente svolte dai dipendenti comunali, a una azienda di ristorazione, ma di ripensare l'intero modello organizzativo in un'ottica di contenimento degli oneri economici, che comporta il distanziamento gestionale e fisico tra preparazione e consumo dei pasti. Il processo di esternalizzazione del servizio è infatti stato accompagnato dal processo di centralizzazione della preparazione dei pasti che ha visto la chiusura di molte cucine scolastiche e la realizzazione di centri di cottura di più elevate dimensioni capaci di ottenere economie di scala. In alcuni casi essi rimangono di proprietà comunale e sono localizzati all'interno di una scuola, o di un altro edificio comunale che funge da centro di cottura centralizzato per tutte le scuole comunali. In altri casi i Comuni hanno chiuso le cucine, richiedendo alle società di ristorazione di effettuare la fase di preparazione nei propri centri di cottura, progettati per produrre migliaia di pasti al giorno e quindi per fornire il servizio completo di ristorazione scolastica ad un ampio numero di Comuni.

---

[http://www.ilsole24ore.com/pdf2010/SoleOnLine5/Oggetti\\_Correlati/Documenti/Economia/2011/08/databank-ristorazione-collettiva-quote-aziendali-2010.pdf?uuid=3e83c87a-d264-11e0-b106-7c8f6c121ccb](http://www.ilsole24ore.com/pdf2010/SoleOnLine5/Oggetti_Correlati/Documenti/Economia/2011/08/databank-ristorazione-collettiva-quote-aziendali-2010.pdf?uuid=3e83c87a-d264-11e0-b106-7c8f6c121ccb)

<sup>9</sup> Secondo lo studio condotto da Ismea (2011) "Capitolati di gara e best practices per le forniture di alimenti a filiera corta nelle mense pubbliche" le prime quattro società di ristorazione in Italia per fatturato risultano Sodexo Italia, Camst, Gemeaz Cousin e Compass, non compare però l'anno di riferimento. La fonte è lo studio effettuato da di Gira Foodservice.



Nell'ambito delle ristorazione scolastica e più in generale della ristorazione pubblica possono essere distinte quattro fasi principali che sono l'approvvigionamento delle materie prime, la preparazione, il trasporto e la somministrazione dei pasti. La fase di trasporto è presente solo nei casi in cui il centro di preparazione dei pasti non sia sito nello stessa struttura in cui vengono consumati.

A seconda delle decisioni dell'amministrazione comunale riguardanti l'eventuale esternalizzazione di una o più di queste fasi, e il livello centralizzazione della preparazione dei pasti, è possibile individuare diverse modalità organizzative di gestione del servizio. La scelta di come organizzare il servizio di ristorazione deve essere adottato tenendo conto di molteplici aspetti quali: le strutture e le risorse umane ed economiche di cui dispone il Comune, il livello qualitativo che si intende raggiungere nell'erogazione del servizio, la localizzazione dei centri di cottura e dei punti di distribuzione, le distanze da percorrere, il numero di utenti a cui è rivolto il servizio e le loro caratteristiche, le fonti di approvvigionamento delle materie prime (Risteco, 2005, Regione Piemonte, 2002).

Nella modalità di gestione diretta è il Comune che eroga il servizio di ristorazione gestendo direttamente tutte le fasi con personale alle proprie dipendenze, presso strutture di propria competenza. Nei casi di *gestione diretta con preparazione dei pasti presso le cucine scolastiche* il personale comunale provvede quindi al reperimento delle materie prime, alla preparazione e alla somministrazione dei pasti.

Le modalità di gestione che si sono diffuse maggiormente negli ultimi anni sono quelle che prevedono l'esternalizzazione di tutte le fasi del servizio, che la pubblica amministrazione affida a una società di ristorazione collettiva. Nella modalità di *appalto dell'intero servizio con preparazione dei pasti nelle cucine scolastiche* la società di ristorazione provvede con proprio personale all'approvvigionamento delle materie prime, alla preparazione dei pasti e alla somministrazione.

Nei casi in cui il comune oltre a un marcato livello di esternalizzazione intende realizzare anche una centralizzazione del servizio opta per le modalità di *appalto dell'intero servizio con preparazione dei pasti nel centro di cottura comunale* o *appalto dell'intero servizio con preparazione dei pasti nel centro di cottura aziendale*. Queste modalità comportano il trasporto dei pasti presso le scuole che sarà effettuato dalla società di ristorazione o a sua volta subappaltato a una società specializzata in logistica secondaria.

L'affido del servizio di ristorazione o di una parte di esso alla società di ristorazione da parte dell'amministrazione pubblica avviene attraverso una gara d'appalto che è resa nota attraverso un apposito bando. Le procedure di appalto dei servizi pubblici sono regolamentate dal Codice degli appalti emanato con Decreto legislativo n. 163 il 12 aprile 2006<sup>10</sup>, con lo scopo di attuare le direttive 2004/17/CE<sup>11</sup> e

---

<sup>10</sup> Il Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE “[...] è stato in gran parte ridisegnato con il d.l. 13 maggio 2011, n. 70, così come convertito, con modificazioni, con l. 12 luglio 2011, n. 106” (Ismea, 2011).

<sup>11</sup> La Direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali.

2004/18/CE<sup>12</sup>. All'interno del bando, il capitolato d'appalto è il documento nel quale vengono espressi i vincoli contrattuali tra fornitore e committente con lo scopo di ridurre al massimo la discrezionalità nell'esecuzione del servizio e stabilire gli obiettivi qualitativi minimi che l'amministrazione desidera vengano raggiunti e rispettati.

		Concentrazione della preparazione pasti			
		-		+	
		cucine scolastiche	centro di cottura comunale	centro di cottura dell'azienda di ristorazione	
esternalizzazione del servizio	I	<b>gestione diretta di tutto il servizio</b>	GESTIONE DIRETTA CON PREPARAZIONE PASTI NELLE CUCINE SCOLASTICHE	GESTIONE DIRETTA CON PREPARAZIONE PASTI NEL CENTRO/I DI COTTURA COMUNALE	
	appalto	<b>fornitura delle materie prime</b>	GESTIONE DIRETTA CON APPALTO DELLA FORNITURA MATERIE PRIME	GESTIONE DIRETTA CON APPALTO DELLA FORNITURA MATERIE PRIME	
		<b>trasporto pasti</b>		GESTIONE DIRETTA CON APPALTO DEL TRASPORTO PASTI	
		<b>tutto il servizio</b>	APPALTO DELL'INTERO SERVIZIO CON PREPARAZIONE DEI PASTI NELLE CUCINE SCOLASTICHE	APPALTO DELL'INTERO SERVIZIO CON PREPARAZIONE I PASTI NEL CENTRO/I DI COTTURA COMUNALE	APPALTO DELL'INTERO SERVIZIO CON PREPARAZIONE DEI PASTI NEL CENTRO DI COTTURA AZIENDALE
+					

Fig. 1.1. Tipologia delle modalità di gestione del servizio di ristorazione collettiva scolastica

<sup>12</sup> La Direttiva 2004/18/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

### **1.3 Le principali operazioni previste nel servizio di ristorazione collettiva**

Le singole fasi del servizio di ristorazione collettiva, indipendentemente dalle modalità di gestione, prevedono una precisa serie di operazioni che devono essere effettuate dal personale al fine di garantire un servizio costante in termini di qualità e sicurezza. Secondo le “Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica”<sup>13</sup>, la fase di approvvigionamento delle materie prime (alimentari e non alimentari) comprende le operazioni di progettazione del servizio, selezione e valutazione dei prodotti, selezione e valutazione dei fornitori, approvvigionamento di prodotti, ricevimento, accettazione e conservazione di prodotti, pulizia e sanificazione di ambienti e attrezzature, e formazione del personale. Nei casi in cui il servizio è appaltato o comunque tutte le volte che vi è la presenza di una piattaforma logistica o di un magazzino in cui la società di ristorazione o la pubblica amministrazione convogliano le materie prime per poi trasportarle ai centri di cottura, sono presenti anche le fasi di confezionamento, trasporto e consegna dei prodotti.

La fase di produzione dei pasti prevede invece la progettazione del servizio, la preparazione e il confezionamento dei pasti, la sanificazione e la pulizia di ambienti, attrezzature ed eventualmente delle stoviglie, e la formazione del personale.

La fase di trasporto rientra nella logistica secondaria che può essere definita come l’attività avente come obiettivo il trasporto di “[...] flussi di materiali e informazioni dai magazzini centrali e/o periferici ai punti di consumo finali” (Risteco, 2006). Nel caso specifico del servizio di ristorazione collettiva la logistica secondaria si occupa quindi del trasporto dei pasti dal centro di cottura comunale o aziendale alle scuole in cui sono consumati. All’interno della logistica secondaria rientrano anche le operazioni di logistica inversa, che consistono nella movimentazione a ritroso dei flussi materiali e informativi al termine del consumo dei pasti (Risteco, 2006); nei servizi di ristorazione collettiva prevede il trasporto dei contenitori dei pasti verso i centri di cottura. Le operazioni che rientrano nella fase di trasporto sono: la progettazione del servizio che prevede la redazione di un piano dei trasporti, il ritiro dei pasti, il trasporto e la consegna presso i luoghi in cui sono consumati, il ritiro dei contenitori degli alimenti, il trasporto e la consegna ai centri di cottura.

Nella somministrazione del pasto rientrano le operazioni di progettazione del servizio, preparazione dei locali, distribuzione dei pasti, pulizia e sanificazione di ambienti e attrezzature. Nel caso in cui sia previsto il trasporto dei pasti da un centro di cottura esterno sono necessarie anche le operazioni di ricevimento e accettazione dei pasti con verifica delle temperature.

---

<sup>13</sup> Le “Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica” sono state stilate nel 2010 dal Ministero della Salute.

Ulteriori operazioni che possono essere effettuate nell'ambito del servizio di ristorazione e che con crescente frequenza sono richieste alle aziende di ristorazione collettiva a cui è appaltato il servizio sono: il rilevamento della soddisfazione dei clienti attraverso questionari o il monitoraggio degli avanzi, controlli e audit richiesti dal committente, formazione e comunicazione nutrizionale a favore dell'utenza, separazione e confezionamento degli avanzi da inviare a enti caritatevoli<sup>14</sup> e associazioni che si occupano dell'assistenza di animali<sup>15</sup>.

## 1.4 I modelli di produzione dei pasti

Nelle modalità di gestione che prevedono l'utilizzo delle cucine scolastiche i pasti vengono preparati e destinati ad un immediato consumo che avviene in sale da pranzo contigue alla cucina (Risteco, 2006). Come si è visto nei paragrafi precedenti, il processo di centralizzazione ha portato a un modello organizzativo focalizzato sulla preparazione dei pasti in centri di cottura e al loro successivo trasporto presso le scuole dove vengono consumati. La produzione centralizzata dei pasti può comportare alcuni vantaggi difficilmente ottenibili nelle modalità di gestione con cucina scolastica, secondo Risteco (2006) essi consistono:

- nella possibilità di realizzare un'organizzazione industriale del centro di produzione dei pasti e del servizio di ristorazione che rappresenta una garanzia per la sicurezza alimentare;
- nell'ottenere un miglior controllo delle condizioni igieniche e sanitarie poiché in un sistema industriale risulta più semplice applicare le procedure di autocontrollo e i sistemi HACCP
- nella maggiore facilità nell'effettuare i controlli sia nell'ambito del centro di produzione dei pasti, che in riferimento ai fornitori, ai prodotti in ingresso e ai pasti in uscita;
- nella possibilità di ottenere economie di scala nella produzione;
- nella riduzione dell'impatto ambientale in quanto il dispendio energetico di un unico centro di produzione è inferiore della somma di più cucine scolastiche.

La necessità del trasporto dei pasti ha comportato l'utilizzo di tre modelli operativi di preparazione; il più comune nella ristorazione collettiva scolastica risulta essere il legame *fresco-caldo* nel quale il pasto una volta preparato viene confezionato in

---

<sup>14</sup> Questa possibilità è stata introdotta dalla Legge 155/03 "Disciplina delle distribuzioni dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale" comunemente conosciuta come "Legge del buon samaritano" che consente l'equiparazione delle Onslus ai consumatori all'evitare così dagli oneri derivanti dal sistema di autocontrollo (Risteco, 2006).

<sup>15</sup> Questa possibilità è stata introdotta dalla Legge 179/02 "Esclusione dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti" che consente l'utilizzo dei rifiuti alimentari preparati ma non somministrati agli utenti per l'alimentazione di cani e gatti ricoverati in centri di assistenza.

contenitori termici e trasportato nei punti di consumo con automezzi coibentati. La produzione dei pasti avviene durante le prime ore del mattino<sup>16</sup> in modo da consentire la consegna dei pasti per l'orario previsto del pranzo. Al momento della consegna nei luoghi di somministrazione i cibi caldi dovranno avere una temperatura non inferiore a + 65°C mentre i cibi freddi dovranno avere una temperatura di + 10°C (Regione Piemonte, 2002, Risteco, 2006). La difficoltà principale di questo modello operativo consiste nella gestione dei tempi in quanto i pasti devono essere trasportati presso le scuole con tempi definiti e molto ristretti, che comportano rischi di stress del sistema con conseguente aumento del rischio tossinfettivo e peggioramento delle caratteristiche nutrizionali ed organolettiche dei prodotti (Regione Piemonte, 2002). Per diminuire le possibilità che possano riscontrarsi queste problematiche, è importante agire nella progettazione del menù, che deve tenere conto dei vincoli posti dal legame fresco-caldo. Devono quindi essere preferiti pasti che non prevedano abbinamenti che nella stessa giornata possano mettere in condizioni di stress la produzione richiedendo l'uso delle stesse attrezzature per più piatti, e privilegiare le preparazioni che mantengano meglio la temperatura durante il trasporto e siano poco soggette a disidratazione (Regione Piemonte, 2002).

Il legame freddo o refrigerato (Cook & chill) in Italia è presente dal 1999 e viene utilizzato soprattutto per la preparazione dei pasti da destinare alle strutture ospedaliere (Risteco, 2006). Nel settore della ristorazione scolastica si ricorre a questo modello operativo soprattutto per la preparazione delle diete speciali. Esso prevede che i pasti siano preparati con gli usuali metodi di cottura, successivamente vengono abbattuti e conservati in celle frigorifere a una temperatura controllata che può essere compresa tra 0 e + 4°C (Risteco, 2006). I pasti sono poi trasportati con automezzi refrigerati nei luoghi di somministrazione dove saranno riattivati mediante riscaldamento al momento del consumo (Risteco, 2006). Il legame freddo consente una preparazione anticipata dei pasti ed è quindi possibile evitare le potenziali situazioni di stress di produzione che costituiscono uno dei rischi principali del legame caldo. Richiede però nei luoghi di somministrazione la presenza di attrezzature per la riattivazione dei pasti determinando così dei costi di gestione che generalmente risultano superiori rispetto al legame caldo (Regione Piemonte, 2002).

Il legame refrigerato è un modello operativo di preparazione dei pasti che ha molte caratteristiche in comune con il legame freddo; i pasti subiscono però un abbattimento superiore e conservati a una temperatura

---

16 Secondo quanto riportato nelle "Linee guida per la ristorazione collettiva scolastica" della Regione Piemonte "In caso di legame fresco-caldo tutte le preparazioni devono svolgersi nello stesso giorno della distribuzione, fatta eccezione per: cottura di arrosti, bolliti, brasati, solo se trattati con abbattitore e successivamente refrigerati a +4°C in contenitori coperti per il tempo che intercorra tra preparazione e consumo." (Regione Piemonte, 2002). Viene inoltre richiesto di "Predisporre il servizio in modo tale da consentire la somministrazione entro un ben definito intervallo dall'ultimazione della cottura, in relazione alle attrezzature utilizzate. Si deve far in modo che non intercorrano più di due ore tra il termine della cottura e la distribuzione e porzionatura a caldo." (Regione Piemonte, 2002).

## 1.5 Gli obiettivi e gli stakeholder del servizio di ristorazione collettiva scolastica

Nei paragrafi precedenti sono stati descritti gli attori del servizio di ristorazione collettiva: l'amministrazione pubblica che nel caso della ristorazione scolastica è rappresentata dai Comuni, i bambini utenti del servizio, e la società di ristorazione nei casi in cui l'intero servizio o alcune sue fasi sono appaltate. Le caratteristiche peculiari degli utenti della ristorazione scolastica, determinano le condizioni per il coinvolgimento di un ampio numero di stakeholder del servizio. Si tratta infatti di minori, che per la loro età sono particolarmente sensibili agli alimenti che consumano (Regione Piemonte, 2002). Inoltre al pasto scolastico vengono attribuite importanti funzioni di educazione alimentare; secondo le "Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica" stilate dal Ministero della salute:

"La ristorazione scolastica non deve essere vista esclusivamente come semplice soddisfacimento dei fabbisogni nutrizionali, ma deve essere considerata un importante e continuo momento di educazione e di promozione della salute diretto ai bambini, che coinvolge anche docenti e genitori." (Ministero della salute, 2010)

L'adozione di corrette abitudini alimentari è infatti considerata un'importante strumento per la promozione della salute e la prevenzione delle patologie cronicodegenerative per le quali una alimentazione scorretta rappresenta uno dei principali fattori di rischio (Ministero della salute, 2010). La forte connessione esistente tra alimentazione e salute è sancita anche dall'ONU che nella "Convenzione dei diritti dell'infanzia" adottata nel 1989 afferma il diritto dei bambini ad avere un'alimentazione sana e adeguata al raggiungimento del massimo della salute ottenibile (Ministero della salute, 2010). Secondo le "Linee guida per la ristorazione collettiva scolastica" stilate nel 2002 dalla Regione Piemonte la ristorazione scolastica

"[...] e gli altri momenti educativi ad essa collegati non devono quindi tendere solo ad un insegnamento di cosa fa bene e cosa fa male, ma devono aiutare a comprendere ciò che indirizza le scelte alimentari e devono fornire gli strumenti necessari per facilitare scelte nutrizionalmente corrette, permettendo assaggi di cibi diversi, l'acquisizione della capacità di preparare cibi salubri e gradevoli al gusto, il confronto con scelte alimentari diverse da quelle tradizionali della nostra società ecc." (Regione Piemonte, 2002).

Il servizio di ristorazione scolastica risulta quindi connotato da obiettivi nutrizionali ed educativi che devono contribuire alla salute dei bambini nel rispetto della sicurezza igienico sanitaria e dei vincoli economici delle amministrazioni comunali. La composizione del menù e la scelta delle materie prime da utilizzare nella preparazione dei pasti sono elementi essenziali per il raggiungimento di obiettivi sia nutrizionali che educativi. Il menù offre le possibilità di far consumare ai bambini pasti equilibrati sotto il profilo nutrizionale con un corretto apporto calorico e la presenza di un'ampia varietà di alimenti che può incrementare la loro conoscenza e curiosità nei

confronti del cibo. Nel processo di scelta delle materie prime l'amministrazione comunale può decidere le caratteristiche delle derrate alimentari in termini di qualità, di metodi di produzione, di freschezza, di tipicità, di metodi di conservazione, di luogo di produzione con conseguenti ripercussioni sia per gli obiettivi nutrizionali e qualitativi che per la gradibilità dei pasti e il conseguente effettivo consumo degli stessi. Proprio per il raggiungimento degli obiettivi legati alla promozione della salute e per incrementare il consumo degli alimenti meno graditi le linee guida nazionali (Ministero della salute, 2010) e piemontesi (Regione Piemonte, 2002) sulla ristorazione scolastica attribuiscono molta importanza ai progetti di educazione e informazione alimentare.

La complessità degli obiettivi del servizio di ristorazione scolastica comporta quindi il coinvolgimento di importanti stakeholder che a seconda dei loro ruoli e delle loro competenze sono più o meno direttamente collegati al servizio. Per quanto riguarda la progettazione dei menù possono essere coinvolti una dietista comunale o altro personale con competenze in materia che, seguendo le indicazioni dei LARN<sup>17</sup>, delle "Linee guida per una sana alimentazione italiana"<sup>18</sup> e le "Linee guida del Ministero della Salute sulle Strategie per l'educazione alimentare" (Regione Piemonte, 2007), si occupa della predisposizione del menù e delle relative ricette. In questa attività che in alcuni casi è affidata alla società di ristorazione o a una dietista esterna, risulta fondamentale la collaborazione con il Servizio Igiene Alimenti e Nutrizione (SIAN) dell'ASL di riferimento (Regione Piemonte, 2002).

I progetti di educazione alimentare risultano molto importanti per le forti connessioni con gli obiettivi educativi e informativi del servizio di ristorazione scolastica. Essi possono vedere coinvolti personale comunale e/o della società di ristorazione, operatori del SIAN, personale docente, commissione mensa e genitori (Regione Piemonte, 2002, Ministero della salute, 2010).

Le attività di controllo nelle varie fasi del servizio di ristorazione vedono il coinvolgimento innanzitutto gli operatori del SIAN, a cui spettano le funzioni di vigilanza e controllo in conformità con le normative vigenti "[...] sulla base di criteri di graduazione del rischio che tengono conto di più elementi come: caratteristiche della realtà produttiva, caratteristiche dei prodotti ed igiene della produzione, formazione igienico sanitaria degli addetti, sistema di autocontrollo (completezza formale, grado di applicazione e adeguatezza, dati storici, non conformità pregresse), ecc." (Ministero della salute, 2010). L'amministrazione comunale, soprattutto nei casi in cui il servizio di ristorazione scolastica è appaltato, deve effettuare un controllo complessivo del servizio e una attenta sorveglianza sulla qualità degli alimenti e dei pasti, sul rispetto delle porzioni, sulla conduzione complessiva del servizio e sulla gradibilità del pasto (Ministero della salute, 2010). Nell'ambito delle attività di controllo riveste particolare

---

<sup>17</sup> I LARN (livelli di assunzione raccomandati di energia e nutrienti per la popolazione italiana) sono elaborati dalla SINU (Società Italiana di Nutrizione Umana). Gli obiettivi principali dei LARN sono la protezione dell'intera popolazione nazionale dal rischio di carenze nutrizionali, la diffusione di competenze utili a valutare l'adeguatezza nutrizionale della dieta media della popolazione o di specifici gruppi, la pianificazione della politica degli approvvigionamenti alimentari nazionali e dell'alimentazione di comunità (Regione Piemonte, 2007).

<sup>18</sup> Le "Linee guida per una sana alimentazione italiana" sono formulate dall'Istituto Nazionale per la ricerca sugli Alimenti e la Nutrizione (INRAN) e dal Ministero per le Politiche Agricole e Forestali.

importanza il ruolo della commissione mensa che può collaborare con l'amministrazione comunale nel monitoraggio sulla gradibilità dei pasti e le modalità di erogazione del servizio fungendo da collegamento tra l'utenza, l'amministrazione comunale e l'ASL (Ministero della salute, 2010).

ASL, commissioni mensa, personale docente e genitori sono quindi attori esterni al servizio ma ad esso fortemente collegati, che attraverso il confronto e lo scambio di informazioni con il personale comunale coinvolto nel servizio, la società di ristorazione, e i bambini che usufruiscono della mensa scolastica, svolgono importanti funzioni relative alla stesura dei menù e delle tabelle merceologiche, ai progetti di educazione alimentare, e ai controlli sulla corretta gestione del servizio.

## 1.6 Gli altri attori della filiera

Il termine filiera agroalimentare può essere definito come l'insieme “[...] delle organizzazioni con i relativi flussi materiali che concorrono alla formazione, distribuzione, commercializzazione e fornitura di un prodotto agroalimentare” (Risteco, 2006). La filiera è quindi costituita da tutti i passaggi produttivi, logistici e commerciali necessari per il consumo del prodotto. Nel servizio di ristorazione collettiva oltre all'amministrazione comunale, alla società di ristorazione e agli utenti del servizio, essa comprende gli attori situati a monte che svolgono le attività finalizzate a rifornire le cucine scolastiche o i centri di cottura centralizzati, dei prodotti alimentari e non alimentari necessari per la preparazione dei pasti.

Il concetto di filiera negli ultimi anni ha assunto una crescente importanza ed è stato oggetto di valutazioni e nuove pratiche di azione relative alla sostenibilità ambientale, alimentare e sociale, sia da parte delle istituzioni che della società civile. L'Unione Europea considera infatti la Politica Integrata di Prodotto (IPP) parte integrante della strategia comunitaria per lo sviluppo sostenibile in quanto consente di ridurre l'impatto ambientale di prodotti e servizi lungo l'intero ciclo di vita<sup>19</sup> (Commissione delle Comunità Europee, 2003). L'IPP è fondata sull'assunto che tutte le attività di produzione e consumo di beni e servizi provocano un impatto ambientale che deve essere ridotto attraverso approcci che considerino l'intero ciclo di vita (Risteco, 2005), e quindi tutte le fasi connesse alla produzione delle materie prime, alla loro trasformazione, al trasporto e al consumo. Anche i consumatori negli ultimi anni hanno orientato le loro scelte di acquisto attraverso valutazioni che vanno oltre le caratteristiche intrinseche del prodotto prendendo in considerazione elementi riconducibili alla filiera. In Italia hanno avuto un'ampia diffusione, soprattutto per i prodotti alimentari, le pratiche di acquisto individuale o collettivo volte ad accorciare

---

<sup>19</sup> La Life Cycle Assessment (LCA) è la metodologia operativa che consente di calcolare in maniera scientifica il carico ambientale associato a un prodotto o a un servizio lungo tutto il ciclo di vita. (Risteco, 2005)



la distanza chilometrica, e commerciale tra produzione e consumo (Dansero et. al., 2013; Aimone e Cavaletto, 2010), tanto che termini come “Km 0” e filiera corta sono ormai entrati nel vocabolario di un ampio numero di consumatori.

Nell’ambito dei servizi di ristorazione collettiva il numero dei passaggi intercorrenti tra la produzione delle materie prime e la consegna dei prodotti alimentari presso le cucine scolastiche o i centri di cottura centralizzati può essere più o meno ampio a seconda delle caratteristiche del prodotto e degli orientamenti di acquisto della società di ristorazione o dell’ente pubblico. Prima del servizio di ristorazione collettiva sono comunque necessarie tre attività: la produzione agricola-zootecnica, l’eventuale trasformazione, e la distribuzione presso le cucine o i centri di cottura. La prima di queste è svolta da un ampio numero di attori del comparto agricolo che in forma singola (azienda agricola) o associata (cooperativa agricola) producono beni alimentari. Le attività di trasformazione e distribuzione possono essere svolte dal settore agricolo che dotandosi di idonei mezzi per il trasporto e la lavorazione delle materie prime può fornire senza passaggi intermedi il settore della ristorazione collettiva. Le esigenze organizzative ed economiche di questo settore da una parte, e l’elevata incidenza dei costi di transazione dall’altra, hanno però creato le condizioni per la presenza di attori specializzati nelle fasi di distribuzione e trasformazione. Inoltre i processi di esternalizzazione e centralizzazione subiti dal settore, hanno creato soprattutto per i grandi gruppi le condizioni per ottenere ingenti economie di scala e riduzioni dei costi di transazione attraverso la centralizzazione degli acquisti (Cross, 2009; Michaels, 2006; Morgan e Morley, 2002).

Anche per i prodotti freschi come verdura, frutta e carni, tra la società di ristorazione collettiva (il comune nei casi di gestione diretta) e il produttore, nella maggioranza di casi sono infatti previsti uno o più passaggi commerciali. Queste consentono all’acquirente di interfacciarsi con un solo fornitore per un’ampia gamma di prodotti e avere sufficienti garanzie sulla reperibilità in termini quantitativi e qualitativi. In questi casi sarà quindi presente almeno un distributore, che si occuperà di acquistare le materie prima dagli agricoltori e di venderle al settore della ristorazione collettiva.

Per i prodotti trasformati come pasta, oli, latticini, ma anche verdura congelata o di IV gamma, il numero di passaggi commerciali incrementa ulteriormente per la presenza delle aziende di trasformazione alimentare, che si collocano tra i produttori agricoli e i distributori.

La filiera della ristorazione collettiva vede quindi la diffusa presenza di tre categorie di attori: produttori agricoli, trasformatori e distributori, che con combinazioni di ruoli differenti a seconda dei prodotti eseguono le attività necessarie a rifornire le materie prime necessarie alla produzione dei pasti.

Gli attori che costituiscono la parte della filiera a monte del settore della ristorazione collettiva sono in contatto con le rispettive associazioni di rappresentanza che costituiscono quindi degli stakeholder della filiera. Il loro ruolo può assumere particolare importanza per il settore agricolo, dove le ridotte dimensioni aziendali e la presenza di un ampio numero di attori con scarso potere contrattuale, creano le

condizioni per azioni di supporto e sostegno da parte delle associazioni di rappresentanza.

## **1.7 I prodotti locali nella filiera della ristorazione collettiva**

Come affermato nel paragrafo precedente, i processi di esternalizzazione e centralizzazione dei servizi di ristorazione collettiva hanno creato per le società di ristorazione le condizioni per ottenere vantaggi competitivi dalla centralizzazione dei processi di approvvigionamento (Cross, 2009; Michaels, 2006). Inoltre il contenimento della spesa per i servizi di ristorazione collettiva da parte delle pubbliche amministrazioni, oltre alle mutazioni organizzative dei modelli di gestione, ha determinato la necessità di porre una prioritaria e crescente attenzione alla componente prezzo delle derrate alimentari.

Dai primi anni del nuovo millennio la qualità delle materie prime sembra invece essere stata oggetto di nuove attenzioni e attribuzioni di significati. La letteratura sul tema imputa le cause di questo cambiamento ai differenti elementi di criticità legati al cibo che stanno coinvolgendo in primis le società dei Paesi Occidentali. Morgan e Sonnino (2006), ponendo a confronto la ristorazione scolastica inglese e italiana, evidenziano come per entrambi i Paesi l'elemento principale di criticità è la salute. Le patologie legate a una cattiva alimentazione hanno infatti raggiunto livelli allarmanti, e l'obesità già tra i bambini in età scolare riscontra ormai percentuali elevate<sup>20</sup> (Morgan e Sonnino, 2006). Gli altri elementi di criticità che emergono dalla letteratura sono riconducibili direttamente alle caratteristiche della filiera agroalimentare, che è in grado di offrire ai consumatori occidentali prodotti alimentati a prezzi sempre minori e senza vincoli di reperibilità, ma a costo di elevati impatti negativi per la salute umana, l'ambiente e le economie rurali (Morgan e Morley, 2002).

Il servizio di ristorazione scolastica è considerato uno strumento utile a fronteggiare tali problematiche, in quanto può promuovere stili di consumo alimentare corretti attraverso la preparazione di pasti con materie prime biologiche e locali contenenti maggiori elementi nutrizionali in grado di favorire la salute e contribuire alla prevenzione (MacLeod e Scott, 2007; Morgan e Sonnino, 2006; Morgan e Morley, 2002). La ri-localizzazione degli approvvigionamenti della ristorazione collettiva può inoltre contribuire alla riduzione dell'impatto ambientale dei trasporti e alla rivitalizzazione delle produzioni agricole locali e dei territori rurali (MacLeod e Scott, 2007 Morgan e Morley, 2002;).

---

<sup>20</sup> Morgan e Sonnino (2006) riportano i dati relativi all'obesità contenuti negli studi effettuati da Brescianini et al. (2002) e Mikkelsen et al. (2005), secondo i quali in Italia circa il 20% dei bambini e adolescenti di età compresa tra i 6 e i 17 anni sono in sovrappeso, e il 4% di loro è obeso; nel Regno Unito nel 1999 il 19% dei bambini di 5 anni erano in sovrappeso e il 7% erano obesi.

Per la frutta e la verdura la riduzione della distanza tra produttore e consumatore può infatti consentire il consumo di prodotti più freschi e raccolti al giusto stato di maturazione, elementi che sono in grado di influenzare fortemente sia le caratteristiche organolettiche che i contenuti nutrizionali dei prodotti ortofrutticoli<sup>21</sup> (MacLeod e Scott, 2007).

I potenziali benefici per le economie rurali sono riconducibili ad spetti occupazionali ed economici sia diretti che indiretti. La domanda di prodotti locali può infatti determinare incrementi occupazionali nel settore agricolo sia per il lavoro autonomo che dipendente. Un maggior lavoro delle aziende agricole incrementa inoltre la loro domanda di servizi settoriali e di conseguenza i livelli occupazionali delle aziende che li offrono (MacLeod e Scott, 2007). Secondo MacLeod e Scott è necessario infatti considerare anche gli effetti moltiplicatori che si sviluppano nelle economie rurali, e che risultano essere particolarmente rilevanti per la forte propensione delle aziende agricole per la spesa locale (MacLeod e Scott, 2007). Inoltre il consumo di prodotti locali può favorire la “costruzione” di comunità e la salvaguardia del territorio e del paesaggio rurale (Ismea, 2011), soprattutto nelle aree considerate marginali e che hanno vissuto importanti fenomeni di spopolamento e invecchiamento della popolazione.

L’approvvigionamento di prodotti alimentari locali può inoltre fornire un importante contributo al contenimento delle emissioni di CO<sub>2</sub> e di altre sostanze inquinanti attraverso la riduzione dei “food miles”<sup>22</sup>. A questo proposito MacLeod e Scott citano gli studi effettuati da Prirog et al<sup>23</sup>, dove è stato calcolato che gli ingredienti di un pasto tipo consumato nel nord America hanno viaggiato in media 1546 miglia, mentre optando per un approvvigionamento locale lo stesso pasto

---

21 MacLeod e Scott citano alcuni studi che dimostrano come, soprattutto sui alcuni tipi di verdura, nel periodo successivo alla raccolta ci sia una notevole perdita di componenti nutritivi. Il quantitativo della perdita dipende dal tempo trascorso tra raccolta e consumo e dalle temperature di conservazione successive alla raccolta. Ad esempio lo studio effettuato da Zepplin e Elvehjem (in Jones, 2001) sui fagiolini mette in evidenza come questa verdura se viene conservata a + 10 ° C per 24 ore, perda il 10% del contenuto di vitamina C e, se conservata a temperatura ambiente per 24 ore ne perda il 24% (MacLeod e Scott, 2007). Lo studio effettuato da Pawlick (2006), sui dati riportati nelle tabelle stilate da Agriculture and Agri-Food Canada relative al contenuto nutrizionale degli alimenti presenti sui banchi dei negozi alimentari canadesi, ha messo in luce la considerevole perdita di componenti nutritivi che i prodotti freschi hanno subito negli ultimi 50 anni. Ad esempio un pomodoro fresco ha il 61% in meno di calcio di quanto ne contenesse nel 1950 (MacLeod e Scott, 2007). Le cause di questo calo del contenuto dei componenti nutritivi, sono da attribuire almeno in parte al fatto che frutta e verdura vengono selezionati e raccolti con criteri che tendono a massimizzare le possibilità di conservazione e trasporto, piuttosto che con l’obiettivo di esaltare le loro caratteristiche organolettiche e il contenuto nutrizionale (MacLeod e Scott, 2007).

22 Con il concetto di “food miles” si intende la distanza percorsa dal cibo dal luogo di produzione ai consumatori finali, il termine è stato utilizzato per la prima volta del 1994 dall’associazione no-profit britannica Sustain UK (Ismea, 2011).

<sup>23</sup> Prirog, R., Van Pelt, T., Enshayan, K., Cook, E. (2001). Food, Fuel, and Freeways: An Iowa perspective on how far food travels, fuel usage, and greenhouse gas emissions. Ames, Iowa: Leopold Center for Sustainable Agriculture.

potrebbe essere preparato con ingredienti che percorrono 44,6 miglia (MacLeod e Scott, 2007)<sup>24</sup>.

L'Italia è considerato uno dei Paesi nei quali vi è maggiore attenzione per la qualità delle materie prime utilizzate nella ristorazione collettiva (Ismea 2011, Morgan e Sonnino, 2006). L'utilizzo dei pasti con materie prime biologiche è una pratica ampiamente diffusa e legittimata a livello normativo (Galli e Brunori, 2012; Morgan e Sonnino 2006), che ha registrato un rapido incremento a partire dal 2000 (Galli e Brunori, 2012). La prima esperienza nazionale di servizio di ristorazione scolastica biologica risale al 1980 ed è stata sviluppata nel Comune di Cesena (Morgan e Sonnino 2006). I prodotti biologici possono fornire contributi positivi alla riduzione degli impatti ambientali connessi alla attività di produzione agricola<sup>25</sup> (Franco, 2007) e secondo molti studi possono avere effetti positivi sulla salute dei consumatori grazie al maggior apporto di componenti nutritivi e all'assenza di residui derivanti da sostanze chimiche di sintesi (Abitabile ed Esposti, 2007). I benefici derivanti dal mancato utilizzo dei prodotti di sintesi possono però essere ridotti o annullati dal maggiore inquinamento atmosferico derivante dal più intenso uso di mezzi meccanici necessari alla rimozione delle infestanti (Pollan, 2006) e dalle lunghe distanze che i prodotti biologici percorrono per arrivare al consumatore (Franco, 2007). La crescente domanda di prodotti biologici che ha contraddistinto tutti i Paesi occidentali nell'ultimo ventennio ha comportato infatti un forte incremento della produzione biologica su larga scala (Franco, 2007), e un processo di "industrializzazione" del settore (Pollan, 2006) che lo allontana dai valori e dagli orientamenti prevalenti delle origini (Ribotto, 2010). La domanda di prodotti biologici da parte dei consumatori privati e della ristorazione collettiva in assenza di una produzione locale e di filiere ad essa orientate comportano quindi il consumo di prodotti sì biologici ma con un'elevata impronta ecologica e sradicati dai territori. Emblematico a questo proposito è il caso dell'Inghilterra dove nei primi anni del nuovo millennio circa il 75% del mercato dei prodotti biologici dipendeva dalle importazioni (Morgan e Morley, 2002). Per porre alcune limitazioni alla più evidenti contraddizioni della filiera biologica britannica risulta significativa la proposta della Soil Association<sup>26</sup> di negare il marchio biologico ai prodotti che, anche se certificati biologici, vengono trasportati per via aerea (Franco, 2007). Deve inoltre essere considerato che anche il maggiore contenuto di componenti nutritivi dei prodotti biologici (MacLeod e Scott, 2007), può essere notevolmente

---

<sup>24</sup> Gli autori sostengono l'importanza di effettuare le scelte di approvvigionamento sulla base di studi che prendano in considerazione gli impatti ambientali dell'intero ciclo di vita dei prodotti alimentari e quindi in grado di computare anche l'impatto ambientale dei metodi di produzione utilizzati.

<sup>25</sup> Secondo Franco (2007) i benefici ambientali derivanti dall'adozione dei metodi compatibili con il disciplinare dell'agricoltura biologica si manifestano a tre livelli: ecosistema, suolo e acque. A livello di ecosistema è possibile ottenere un minore impatto ambientale sulla riduzione della diversità della flora e della fauna e quindi una maggiore biodiversità; per quel che concerne il suolo si verifica un incremento fertilità indotta dalla maggiore presenza di sostanza organica, di attività biologica, e di diversità a livello microbico (Franco, 2007). A livello delle acque è possibile ridurre la lisciviazione dei nitrati nelle acque di falda e azzerare la contaminazione delle acque di falda e di superficie da pesticidi ed altre sostanze chimiche di sintesi (Franco, 2007).

<sup>26</sup> La Soil Association è l'associazione britannica del biologico più antica e rappresentativa (Franco, 2007).

ridotto a causa dei lunghi periodi di conservazione, dei trasporti e della raccolta prima della completa maturazione.

La domanda di alimenti biologici quando non si collega a una dimensione locale della produzione perde quindi molti dei vantaggi derivanti dalle modalità produttive e non risulta in grado di apportare i benefici per le economie locali e le aree rurali svantaggiate, tendendo invece a privilegiare forme di concentrazione produttiva delocalizzate. A questo proposito risultano emblematico l'articolo di Franco (2007) "Agricoltura biologica e food miles: la crisi di un matrimonio di interesse" dove viene citato un articolo comparso nel 2006 sul settimanale di Economist, dove si afferma come:

"[...] il locale è il nuovo biologico in quanto la crescita del *Big organic*, la produzione su larga scala di prodotti biologici per andare incontro ad una domanda crescente, ha prodotto una forte reazione negativa sulla spinta che il movimento bio ha venduto la sua anima. In alternativa, il cibo locale, non necessariamente biologico, può essere comprato direttamente da piccoli produttori, tagliando drasticamente la catena distributiva in modo tale che la minor quantità di *food miles* rende il cibo locale più verde. I prodotti locali, per le loro caratteristiche, conclude l'*Economist*, piacciono non solo ai *food-activists* ma anche ai normali consumatori che vogliono essere informati sulla provenienza dei cibi che acquistano." (Franco, 2007)

Negli ultimi anni i consumatori privati singoli o associati così come le amministrazioni comunali sembrano infatti aver preso coscienza delle possibili contraddizioni del settore biologico, tendendo così a privilegiare la dimensione locale dei prodotti, in molti casi associandola al metodo di produzione biologico.

L'utilizzo dei prodotti locali nei servizi di ristorazione collettiva pubblica pone però alcune problematiche dovute principalmente al fatto che tale pratica viene considerata troppo onerosa e una violazione delle normative comunitarie (Cross, 2009). La letteratura sul tema (Isema, 2011; Cross, 2009; MacLeod e Scott, 2007) attribuisce i principali ostacoli alla diffusione delle pratiche di approvvigionamento di prodotti locali da parte dei soggetti pubblici, ai seguenti aspetti critici:

- a) assenza di una definizione univoca di prodotto locale;
- b) limiti imposti dalle fonti normative comunitarie;
- c) difficoltà organizzative dell'offerta;
- d) contratti di fornitura che tendono a escludere i produttori locali;
- e) competenze sulle modalità e possibilità di approvvigionamento locale non sempre sufficienti da parte del personale che si occupa della gestione del servizio;
- f) cucine scarsamente attrezzate per la lavorazione dei prodotti freschi.

a) I prodotti locali, a differenza di quanto avviene per i prodotti biologici, DOP, IGP e STG, attualmente non hanno una definizione univoca che trova legittimazione a livello normativo (Isema, 2011). Su questa situazione influiscono certamente le difficoltà nell'attribuire una definizione condivisa di prodotto locale in quanto, a differenza delle produzioni biologiche, DOP, IGP e STG, non può essere collegata a

particolari metodi produttivi o a qualità e caratteristiche attribuibili a una specifica area geografica. Il prodotto locale è considerato tale infatti non per delle caratteristiche intrinseche ma per il fatto di essere consumato all'interno dell'ambito territoriale in cui è prodotto; di conseguenza perde l'appellativo di locale qualora venga venduto e consumato al di fuori di questo ambito. Un qualsiasi prodotto biologico, DOP o IGP rimane tale se è venduto e consumato nel territorio di produzione così come in qualsiasi parte del Mondo, mentre il prodotto locale non può varcare i limiti territoriali. La prima difficoltà da affrontare, sembra quindi consistere in una determinazione condivisa dei limiti territoriali all'interno dei quali i prodotti locali devono essere prodotti e consumati.

b) Le fonti normative comunitarie e successivamente dell'Unione Europea a partire dal Trattato di Roma del 1957, fondano la politica economica sul principio della libera circolazione delle merci e della non discriminazione in base alla nazionalità; elementi che devono essere rispettati in materia di appalti pubblici (Morgan e Sonnino 2006; Morgan e Morley, 2002). Secondo Cross (2009) e Morgan e Sonnino (2006), risulta comunque possibile l'utilizzo dei prodotti locali attraverso una interpretazione creativa della normativa europea. L'Italia è considerata la nazione nella quale l'interpretazione creativa della normativa in ambito di appalti pubblici ha avuto la più ampia diffusione grazie alla presenza di una cultura radicata che attribuisce un forte valore alla qualità degli alimenti e alla loro connessione territoriale (Morgan e Sonnino, 2006). Questo approccio creativo ha permesso un'ampia diffusione dell'utilizzo di prodotti biologici nei servizi pubblici di ristorazione collettiva anche prima della legittimazione normativa di tale pratica (Morgan e Sonnino, 2006), e negli ultimi anni si sta verificando un fenomeno simile con i prodotti locali (Morgan e Morley, 2002). Secondo Morgan e Morley (2002) infatti, per le pubbliche amministrazioni risulta possibile acquistare dei prodotti locali in tutti tranne che nel nome, specificandoli come prodotti freschi, di stagione (Morgan e Sonnino, 2006) o con un basso impatto ambientale nella fase di trasporto.

c) Le problematiche organizzative dell'offerta sono riconducibili alle difficoltà per gli agricoltori nel fornire i quantitativi richiesti per alcune categorie di prodotto e nell'inserirsi nella filiera della ristorazione collettiva (Ismea, 2011; MacLeod e Scott, 2007). Soprattutto in Italia dove vi è un'ampia diffusione di aziende agricole di piccola e media estensione, l'elemento dimensionale può risultare un ostacolo in termini di quantitativi produttivi, di modalità organizzative e di competenze richieste. I piccoli produttori locali possono infatti non essere strutturati per rispondere ai requisiti richiesti dai capitolati di gara, così come per affrontare la laboriosità dell'offerta tecnico-economica da presentare (Ismea, 2011). Il raggiungimento delle quantità produttive richieste così come le difficoltà legate alle richieste dei capitolati, soprattutto in termini di consegna dei prodotti, potrebbero essere affrontate attraverso forme di aggregazione dell'offerta come le cooperative agricole (Cross, 2009; MacLeod e Scott, 2007). Queste organizzazioni lavorando su produzioni maggiori e una gamma più ampia di prodotto rispetto alle singole aziende agricole, possono più facilmente garantire le quantità produttive e la varietà richieste, e

organizzare un servizio di consegna efficiente in termini ambientali e sostenibile economicamente (MacLeod e Scott, 2007). Inoltre all'interno delle cooperative risulta più agevole impiegare risorse umane esperte nella preparazione delle offerte tecnico-economiche dei bandi di gara.

d) I contratti di fornitura, secondo Cross (2009) e Michaels (2006), tendono a privilegiare la centralizzazione degli approvvigionamenti escludendo o limitando le possibilità di partecipazione dei piccoli fornitori locali. Per facilitare la loro partecipazione le pubbliche amministrazioni dovrebbero quindi attuare alcuni accorgimenti nei bandi di gara; secondo Risteco (2007) questi potrebbero essere:

- la suddivisione del bando in singoli lotti corrispondenti a determinate categorie di prodotto, in modo che anche i piccoli agricoltori locali con un elevato grado di specializzazione produttiva possano partecipare;
- la predisposizione di contratti di fornitura a lungo termine che possano agevolare gli agricoltori nell'effettuare gli investimenti necessari al rispetto dei termini previsti dal capitolato;
- la semplificazione dei capitolati che può consentire una più ampia partecipazione anche da parte dei produttori locali.

e) Gli studi effettuati sui servizi di ristorazione pubblica collettiva in Gran Bretagna (Morgan e Morley, 2002) mettono in evidenza come il personale che lavora nei servizi di ristorazione collettiva abbia spesso scarse competenze sulle modalità di reperimento e gestione degli approvvigionamenti con prodotti locali, e una mancanza di fiducia e di conoscenze sulle loro possibilità di utilizzo (Cross, 2009; Morgan e Morley, 2002). In questi casi risulta importante l'intervento di figure professionali specializzate sul tema, che forniscano le informazioni e le competenze necessarie al personale che opera nel servizio di ristorazione (Cross, 2009). Questi attori possono inoltre fungere da facilitatori nella sperimentazione di buone pratiche di approvvigionamento locale, capaci di coinvolgere i diversi attori della filiera (Michaels, 2006).

f) La presenza di cucine non attrezzate per la lavorazione e lo stoccaggio dei prodotti freschi, che utilizzano per la preparazione dei pasti materie prime già lavorate, come i prodotti di IV e V gamma, e i surgelati, limita fortemente le possibilità di fornitura da parte dei produttori locali (Cross, 2009; MacLeod e Scott, 2007; Michaels, 2006). Essi infatti, non essendo strutturati per svolgere le attività di trasformazione dei prodotti, non potranno rifornire direttamente il servizio di ristorazione. Secondo Cross, la soluzione sta nella ri-localizzazione delle cucine che grazie a una dimensione minore e un maggiore controllo da parte della pubblica amministrazione, faciliterebbe la preparazione dei pasti con materie prime fresche e che non hanno subito precedenti processi di trasformazione.

Partendo dagli elementi di criticità messi in evidenza dalla letteratura sul tema e dalle soluzioni da questa proposte, nel prossimo capitolo sarà analizzata la normativa relativa agli appalti pubblici con l'obiettivo di comprendere quali siano in Italia le effettive possibilità di utilizzo di prodotti locali e l'evoluzione degli orientamenti

normativi e interpretativi rispetto a questo tema. Nel capitolo ... verrà invece affrontato il caso della filiera della ristorazione scolastica della Provincia di Torino, con l'obiettivo di comprendere le principali problematiche che si riscontrano nell'utilizzo dei prodotti locali e le soluzioni proposte dagli attori della filiera.



# Capitolo 2

## Aspetti normativi

---

Nei Paesi membri dell'Unione Europea gli appalti pubblici possono essere definiti un caso di governance multilivello essendo regolamentati da normative europee, nazionali e regionali (Morgan e Sonnino, 2006). Secondo Morgan e Sonnino (2006) il contesto normativo europeo degli appalti pubblici contiene un conflitto tra ideali sociali e di sostenibilità ambientale da un lato, e criteri connessi alla competitività e al libero scambio dall'altro lato. In questo capitolo, attraverso un'analisi degli atti tipici e atipici del diritto europeo, e della normativa nazionale e regionale, si procederà nel tentativo di comprendere quali siano le attuali possibilità di utilizzo dei prodotti locali nella ristorazione collettiva. Sulla base delle considerazioni effettuate da Morgan e Sonnino (2006), sarà inoltre preso in considerazione l'evolversi degli orientamenti connessi agli ideali sociali e di sostenibilità ambientale, così come a quelli relativi alla libera circolazione delle merci e alla concorrenza; aspetti che possono avere una forte influenza sulle possibilità di legittimazione delle pratiche di approvvigionamento locale.

### 2.1 L'ambito europeo

A livello Europeo sono stati presi in considerazione i più significativi atti tipici e atipici del diritto aventi implicazione negli appalti pubblici relativi ai servizi di ristorazione. I Trattati, le Direttive, e i le Comunicazioni della Commissione costituiscono le fonti legislative, interpretative e informative sui cui è stata effettuata l'analisi.

#### 2.1.1 I Trattati

A partire dal Trattato di Roma del 1957 che istituiva la Comunità Economica Europea, risulta evidente un forte orientamento verso il libero mercato interno e l'eliminazione delle barriere che possano limitarne il funzionamento. Il Trattato pur non prendendo in considerazione direttamente il tema degli appalti pubblici, stabiliva

quattro principi fondamentali applicabili in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici: la non discriminazione in base alla nazionalità, la libertà di circolazione delle merci, e la libera prestazione di servizi e di stabilimento. Nell'articolo 92 compariva inoltre un riferimento specifico alla non discriminazione sulla base dell'origine dei prodotti. Esso stabiliva che risultavano compatibili "gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti"<sup>1</sup>.

Nel Trattato di Roma risulta evidente l'indirizzo verso la regolamentazione dell'ambito economico della nascente CEE, e non compaiono pertanto riferimenti ad aspetti ambientali. Gli elementi sociali sono presi in considerazione dal Titolo III del Trattato contenente le disposizioni in materia di politica sociale, che sono proposte con il preciso scopo di uniformare e "[...] promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera [...]"<sup>2</sup>. Nell'articolo 123 si istituisce il Fondo Sociale Europeo, pensato come strumento utile a favorire l'occupazione in ambito comunitario. Questo Fondo strutturale nasce infatti con l'obiettivo di promuovere all'interno della Comunità Economica Europea "[...] la possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori [...]"<sup>3</sup>. Gli aspetti sociali presi in considerazione dal Trattato di Roma, appaiono quindi fortemente connessi all'ambito lavorativo e alle problematiche sociali di un modello socio-produttivo fordista.

Il Trattato di Maastricht (1992) contiene al suo interno elementi fortemente limitativi per gli approvvigionamenti di prodotti locali. Viene infatti specificato come l'azione degli Stati membri e della Comunità comprenda "[...] l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza"<sup>4</sup>. L'articolo 3 ai commi (a) e (c) sancisce inoltre che l'azione della Comunità Europea comporti:

- "il divieto, tra gli Stati membri, dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative all'entrata e all'uscita delle merci come pure di tutte le altre misure di effetto equivalente"<sup>5</sup>;
- "un mercato interno caratterizzato dall'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali"<sup>6</sup>.

Nel trattato che istituisce la Comunità Europea fanno la loro comparsa alcune istanze relative ai temi ambientali e sociali. Le politiche liberiste da perseguire in

---

<sup>1</sup> Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (Trattato di Roma) 1957.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Trattato sull'Unione europea (Trattato di Maastricht) 1992, Gazzetta ufficiale n. C 191 del 29 luglio 1992.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

ambito comunitario, associate all'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economia e monetaria, vengono infatti considerate strumenti atti a promuovere:

“[...] uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri”<sup>7</sup>.

Anche nel preambolo del Trattato di Maastricht si fa riferimento ai temi ambientali affermando come la promozione del progresso economico e sociale debba avvenire “[...] nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente [...]”<sup>8</sup>. La diffusione di problematiche sociali come disoccupazione ed emarginazione allarga inoltre l'ambito di azione del Fondo Sociale Europeo che viene destinato anche a “[...] facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale”<sup>9</sup>. Il Trattato di Maastricht disciplina anche gli aiuti concessi dagli Stati membri, affermando che possono considerarsi compatibili con il mercato comune:

- a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione;
- b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro;
- c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse;
- d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune;
- e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione.”<sup>10</sup>

Il Trattato di Amsterdam (1997) non apporta modifiche sostanziali agli aspetti relativi alla libera concorrenza e alla circolazione delle merci. Una maggiore attenzione per le problematiche ambientali emerge dall'inserimento nel preambolo del concetto di sviluppo sostenibile. Il settimo punto afferma infatti che il progresso economico e sociale deve avvenire “[...] tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile e nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente [...]”<sup>11</sup>. Anche l'articolo 2 viene modificato, ponendo una più elevata attenzione alle tematiche sociali e ambientali. Rispetto al Trattato di Maastricht l'occupazione e la protezione sociale vengono inseriti prima dell'obiettivo

---

<sup>7</sup> *Ibidem.*

<sup>8</sup> *Ibidem.*

<sup>9</sup> *Ibidem.*

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, 1997, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.

della crescita, ed oltre alla protezione dell'ambiente, ci si prefigge lo scopo di migliorarne la qualità:

“La Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni [...], uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri”<sup>12</sup>.

La necessità di prevedere interventi rivolti alla protezione dell'ambiente risulta ancora più evidente dall'inserimento dell'articolo 3 C che afferma come le esigenze connesse alla tutela ambientale “[...] debbano essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie [...], in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”. A questo proposito il Trattato prevede un apposito Titolo dedicato all'ambiente, all'interno del quale, nell'articolo 130, sono definiti gli obiettivi da perseguire tramite le politiche ambientali:

- “salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;
- protezione della salute umana;
- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;
- promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale”<sup>13</sup>.

Nel comma successivo viene poi affermato che la politica comunitaria in materia ambientale deve essere fondata “[...] sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio “chi inquina paga””<sup>14</sup>.

Nel Trattato di Lisbona (2007), l'articolo 2 mette in evidenza la crescente attenzione dell'Unione Europea per i temi ambientali e sociali. Nel primo comma si sostiene infatti che l'Unione “[...] si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli.” Nel comma 3, viene illustrato più dettagliatamente l'elevato livello di attenzione che si desidera ottenere relativamente alle tematiche socio-ambientali:

“L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico.

L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore.

---

<sup>12</sup> *Ibidem.*

<sup>13</sup> *Ibidem.*

<sup>14</sup> *Ibidem.*

Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri.”<sup>15</sup>

## 2.1.2 Le direttive

Fino al 2004, anno di emanazione delle Direttive 17 e 18 CE, gli appalti pubblici a livello europeo erano disciplinati da quattro Direttive:

- la 92/50/CEE del 1992 che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi;
- la 93/36/CEE del 1993 che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture;
- la 93/37/CEE del 1993 che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori;
- la 93/38/CEE del 1993 che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni.

Al loro interno sono ribaditi i principi della libera circolazione delle merci e dei servizi, e della non discriminazione su base nazionale. All'articolo 22 della Direttiva 93/37/CEE è infatti affermato che gli Stati membri devono assicurare “[...] che le amministrazioni aggiudicatrici facciano appello, senza discriminazione agli imprenditori degli altri Stati membri aventi le qualifiche prescritte e che ciò avvenga a condizioni uguali a quelle applicabili agli imprenditori nazionali”<sup>16</sup>.

Nel 2004 le quattro Direttive sopra citate sono state sostituite da due Direttive:

- la 2004/17/CE del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali;
- la 2004/18/CE del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

La Direttiva 2004/18/CE è quella che attualmente disciplina gli appalti pubblici di ristorazione collettiva. Come le Direttive che è andata a sostituire, prevede solamente due criteri di aggiudicazione: il prezzo più basso e l'offerta economicamente più vantaggiosa. Questi sono infatti considerati dei criteri obiettivi che, secondo quanto sostenuto nel preambolo, “[...] garantiscano il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento e che assicurino una valutazione delle offerte in condizioni di effettiva concorrenza”<sup>17</sup>. Il rispetto dei principi della libertà di concorrenza e della libera circolazione di merci e servizi vengono ribaditi anche

---

<sup>15</sup>

<sup>16</sup> Direttiva 93/37/CEE del Consiglio del 14 giugno 1993 che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori.

<sup>17</sup> Direttiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, GU L 134 del 30.4.2004.

nell'articolo 23 dove si afferma che le specifiche tecniche<sup>18</sup> “[...] devono consentire pari accesso agli offerenti e non devono comportare la creazione di ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza”<sup>19</sup>. Secondo il paragrafo 8 del medesimo articolo le specifiche tecniche, tranne che nei casi in cui risultano giustificate dall'oggetto dell'appalto, “non possono menzionare una fabbricazione o provenienza determinata o un procedimento particolare né far riferimento a un marchio, a un brevetto o a un tipo, a un'origine o a una produzione specifica che avrebbero come effetto di favorire o eliminare talune imprese o taluni prodotti”<sup>20</sup>. Risulta quindi evidente la forte attenzione a garantire una partecipazione da parte di tutti i possibili concorrenti e a non limitare la gara a prodotti specifici. Nel preambolo viene però affermata la possibilità di specificare i metodi di produzione nei casi in cui le amministrazioni comunali vogliano inserire criteri ambientali:

“Le amministrazioni aggiudicatrici che desiderano definire requisiti ambientali nelle specifiche tecniche di un determinato contratto possono prescrivere le caratteristiche ambientali, quali un metodo di produzione determinato, e/o gli effetti ambientali specifici di gruppi di prodotti o di servizi”<sup>21</sup>.

La direttiva prevede inoltre la possibilità di formulare le specifiche tecniche “[...] in termini di prestazioni o di requisiti funzionali [...]”<sup>22</sup>, che secondo il paragrafo 3 dell'articolo 23, possono contenere caratteristiche ambientali. Le più ampie opportunità di inserire considerazioni di tipo ambientale e sociale nei contratti della pubblica amministrazione vengono ribadite anche dall'articolo 26 relativo alle condizioni di esecuzione dell'appalto dove viene sostenuto come:

“Le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere condizioni particolari in merito all'esecuzione dell'appalto purché siano compatibili con il diritto comunitario e siano precisate nel bando di gara o nel capitolato d'oneri. Le condizioni di esecuzione di un appalto possono basarsi in particolare su considerazioni sociali e ambientali”<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> Le specifiche tecniche vengono così definite nell'Allegato VI della Direttiva 2004/18/CE: “[...] nel caso di appalti pubblici di forniture o di servizi, le specifiche contenute in un documento, che definiscono le caratteristiche richieste di un prodotto o di un servizio, quali i livelli di qualità, i livelli della prestazione ambientale, la concezione che tenga conto di tutte le esigenze (ivi compresa l'accessibilità per i disabili) la valutazione della conformità, la proprietà d'uso, l'uso del prodotto, la sua sicurezza o le sue dimensioni, ivi compresi le prescrizioni applicabili al prodotto per quanto riguarda la denominazione di vendita, la terminologia, i simboli, le prove e i metodi di prova, l'imballaggio, la marcatura e l'etichettatura, le istruzioni per l'uso, i processi e i metodi di produzione, nonché le procedure di valutazione della conformità”.

<sup>19</sup> Direttiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, GU L 134 del 30.4.2004.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

### 2.1.3 Le Comunicazioni della Commissione Europea

Il Libro verde sugli appalti pubblici nell'Unione Europea presentato nel 1996, COM 96/583, ribadisce come le norme europee allora vigenti trovino la loro fonte nel Trattato di Maastricht, in particolare “nelle disposizioni che garantiscono la libera circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali, le quali stabiliscono i principi fondamentali in materia (parità di trattamento, trasparenza mutuo riconoscimento) e vietano, tra l'altro, ogni discriminazione fondata sulla nazionalità”<sup>24</sup>. L'atto mette in evidenza come prima dell'entrata in vigore delle quattro normative europee, gli acquisti pubblici fossero tendenzialmente orientati verso il mercato nazionale, garantendo così ai fornitori locali una elevata protezione, e tenendo in scarsa considerazione i “[...] criteri volti ad ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo”<sup>25</sup>. Un altro elemento di criticità si verifica nei casi in cui le pubbliche amministrazioni basano i criteri di aggiudicazioni su elementi sociali, ambientali e territoriali. Il libro verde afferma infatti che:

“[...] gli organismi acquirenti, talvolta in base a disposizioni nazionali non conformi al diritto comunitario, applicano criteri di aggiudicazione fondati su elementi assolutamente estranei a quelli previsti dalle direttive e, pertanto, inaccettabili. I casi in cui i criteri di aggiudicazione si basano, senza molte precisazioni, su aspetti regionali, sociali o ambientali consentono di illustrare il problema in causa.”<sup>26</sup>

Il libro verde specifica poi come, anche per gli appalti il cui valore stimato risulta inferiore alle soglie fissate dalle direttive<sup>27</sup>, l'aggiudicazione debba avvenire “[...] nel rispetto delle disposizioni del trattato CE in materia di libera circolazione delle merci e dei servizi, nonché dei principi fondamentali di non discriminazione, parità di trattamento e trasparenza [...]”<sup>28</sup>.

La possibilità di prendere in considerazione criteri ambientali è ammessa in linea di principio ma di fatto molto limitata nella sua applicazione; viene infatti affermato che gli elementi ambientali potrebbero svolgere un ruolo nell'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ma solamente nel caso in cui “[...] il riferimento a tali elementi permetta di misurare un vantaggio economico, specifico alla prestazione oggetto dell'appalto, a beneficio diretto dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore”<sup>29</sup>. Negli appalti i cui importi sono inferiori alle soglie fissate dalle direttive, i criteri ambientali possono invece “[...] costituire un

---

<sup>24</sup> Commissione delle Comunità Europee, Libro verde. Gli appalti pubblici nell'Unione Europea. Spunti di riflessione per il futuro. COM 96/583.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Gli appalti pubblici il cui valore risulta inferiore alle soglie fissate dalle Direttive comunitarie, sono esclusi dall'applicazione delle procedure in esse previste.

<sup>28</sup> Commissione delle Comunità Europee, Libro verde, Gli appalti pubblici nell'Unione Europea. Spunti di riflessione per il futuro. COM 96/583.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

criterio di aggiudicazione a condizione che non siano discriminatori, bensì validi per tutti gli offerenti comunitari sulla base del principio del mutuo riconoscimento”<sup>30</sup>.

Nel 2001 la Commissione delle Comunità Europee presenta tre Comunicazioni che pur non avendo una connessione diretta con gli appalti pubblici, contengono elementi relativi alla tutela dell’ambiente e allo sviluppo sostenibile.

La Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni sul Sesto Programma di azione per l’ambiente della Comunità Europea, COM 01/31, mette in evidenza la gravità dei problemi ambientali e la necessità di interventi atti a fronteggiarli. Oltre all’utilizzo degli strumenti previsti dalla politica ambientale comunitaria, viene attribuita molta importanza all’integrazione della tutela ambientale nelle altre politiche di ambito comunitario.

Il Libro Verde sulla Politica Integrata relativa ai Prodotti, COM 01/68, ha l’obiettivo di integrare le politiche ambientali migliorando sotto il profilo ambientale prodotti e servizi nell’arco complessivo della loro vita “[...] dall'estrazione delle materie prime alla produzione, alla distribuzione, all'uso fino alla gestione dei rifiuti”<sup>31</sup>. Tale approccio prevede quindi l’integrazione degli aspetti ambientali in ogni fase del ciclo di vita dei prodotti.

La Comunicazione della Commissione “Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile”, COM 01/264, sottolinea come “[...] lo sviluppo sostenibile dovrebbe diventare l'obiettivo centrale di tutti i settori e di tutte le politiche[...]”<sup>32</sup>. La Commissione invita inoltre gli Stati membri a utilizzare in modo migliore gli appalti pubblici per favorire i prodotti e i servizi compatibili con l’ambiente. Sul piano socio-territoriale la Comunicazione sottolinea l’importanza della promozione di “[...] uno sviluppo regionale più equilibrato riducendo le disparità di attività economica e mantenendo la sostenibilità delle comunità rurali e urbane [...]”<sup>33</sup>.

Nel 2001 la commissione presenta anche una Comunicazione interpretativa molto importante per il tema della ristorazione collettiva che fornisce chiarimenti sulle possibilità di integrare considerazioni ambientali negli appalti pubblici. Gli orientamenti verso un modello di sviluppo più sostenibile risultano evidenti nell’introduzione del documento nel quale la commissione dichiara come la COM 01/274 si proponga di:

---

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> Commissione delle Comunità Europee, Libro verde sulla politica integrata relativa ai prodotti, COM 01/68.

<sup>32</sup> Commissione delle Comunità Europee, Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile (Proposta della Commissione per il Consiglio europeo di Göteborg), COM (2001) 264.

<sup>33</sup> *Ibidem*.



“[...] analizzare e di mettere in luce le possibilità che la legislazione comunitaria vigente offre alle pubbliche autorità di integrare le considerazioni di carattere ambientale nella loro politica degli appalti, e di contribuire in tal modo ad uno sviluppo "sostenibile"”<sup>34</sup>.

La Commissione chiarisce come le Direttive comunitarie non contengano prescrizioni relative alle caratteristiche degli acquisti e siano quindi “neutrali” rispetto all’oggetto dell’appalto. Le pubbliche amministrazioni hanno quindi elevati margini di libertà nella definizione dell’oggetto dell’appalto, in modo che questo possa rispondere alle loro esigenze rispettando requisiti ambientali. Possono inoltre essere previste delle varianti che consentono alle aziende partecipanti di proporre soluzioni alternative in grado di rispettare gli standard minimi stabiliti dagli enti appaltanti. La Comunicazione sottolinea però come queste possibilità non debbano entrare in contrasto con i principi della libertà di concorrenza e della non discriminazione:

“Gli enti aggiudicatori sono liberi di definire l'oggetto dell'appalto, ovvero le definizioni alternative di tale oggetto attraverso il ricorso a varianti, nel modo che essi ritengono meglio rispondente ai requisiti ambientali, purché tale scelta non abbia la conseguenza di limitare l'accesso all'appalto in questione, a scapito dei candidati di altri Stati membri”<sup>35</sup>

La Comunicazione ribadisce l’importanza delle specifiche tecniche che hanno il preciso scopo di creare le condizioni per una effettiva concorrenza ed evitare così che possano avere accesso agli appalti sono le imprese nazionali. Le specifiche tecniche devono definire con modalità obiettive e misurabili l’oggetto dell’appalto e risulta quindi necessario che abbiano un rapporto diretto con l’oggetto stesso. La Commissione ricorda inoltre come le Direttive prevedano che nelle specifiche tecniche non si possano menzionare “[...] prodotti di una determinata fabbricazione o provenienza ovvero ottenuti mediante un particolare procedimento e che abbiano l'effetto di favorire o escludere determinati fornitori o prodotti”<sup>36</sup>.

L’elemento di maggiore interesse per contenuto in questa Comunicazione consiste nella piena legittimazione dell’utilizzo dei prodotti biologici. La definizione nelle specifiche tecniche di un particolare procedimento di produzione può essere infatti utilizzata se “[...] contribuisce a precisare le caratteristiche (visibili o invisibili) del prodotto o servizio”<sup>37</sup> fatto salvo che tale decisione dell’ente appaltante “[...] non abbia per effetto di riservare l'appalto a determinate imprese [...]”<sup>38</sup>. Viene poi chiarito come il procedimento di produzione possa includere:

“[...] tutti i requisiti e gli aspetti relativi alla fabbricazione del prodotto che contribuiscono a determinarne le caratteristiche, senza che queste siano necessariamente visibili nel prodotto finale. Ciò implica che il prodotto differisce da prodotti identici per la sua fabbricazione o il suo

---

<sup>34</sup> Commissione delle Comunità Europee, Comunicazione interpretativa della commissione. Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici, COM (2001) 274, Bruxelles, 2001.

<sup>35</sup> *Ibidem.*

<sup>36</sup> *Ibidem.*

<sup>37</sup> *Ibidem.*

<sup>38</sup> *Ibidem.*

aspetto (si tratti di differenze visibili o meno) per il fatto che è stato impiegato un procedimento di produzione innocuo per l'ambiente, ad esempio alimenti biologici o elettricità "verde"<sup>39</sup>.

Viene poi specificato come gli elementi ambientali possano permettere di individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa solo "qualora tali elementi comportino un vantaggio economico per l'ente aggiudicatore, attribuibile al prodotto o al servizio oggetto dell'appalto"<sup>40</sup>. Secondo il parere della Commissione le pubbliche amministrazioni possono quindi richiedere dei prodotti con specifiche caratteristiche ambientali purché non siano lesivi dei principi della libera concorrenza e abbiano un vantaggio economico per la pubblica amministrazione che sia attribuibile all'oggetto dell'appalto. Le esternalità negative causate dall'esecuzione dell'appalto non possono invece essere prese direttamente in considerazione a meno che non siano direttamente sostenute dalla pubblica amministrazione acquirente del prodotto o servizio oggetto dell'appalto. La Comunicazione afferma infatti che:

"[...] gli enti contraenti hanno la possibilità di definire l'oggetto del contratto o di imporre condizioni relative all'esecuzione del contratto e di integrare a questo stadio delle procedure di assegnazione le loro preferenze ambientali legate all'eventuale presenza di costi esterni.

Solo in casi particolari, per esempio quando sono dovuti all'esecuzione dell'appalto e al tempo stesso sono direttamente sostenuti dall'acquirente del prodotto o servizio in questione, i costi esterni possono essere presi in considerazione"<sup>41</sup>.

Nel 2003 la Commissione delle Comunità Europee presenta la COM 03/302 sulla politica integrata dei prodotti dove viene messa in luce l'importanza di internalizzare i costi esterni ambientali "[...] in modo tale che il prezzo di ciascun prodotto rifletta accuratamente i suoi impatti ambientali"<sup>42</sup>. Nella Comunicazione si sottolinea inoltre l'importanza degli appalti pubblici che rappresentando circa il 16% del prodotto interno lordo comunitario, possono avere un importante ruolo nella diffusione di prodotti maggiormente ecologici. Inoltre viene ricordato come la COM 01/274 abbiamo evidenziato le ampie possibilità di tenere in considerazione i criteri ambientali negli appalti pubblici regolamentati dalle direttive europee. Secondo il parere della Commissione il vero lavoro da compiere per "[...] promuovere l'integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici consiste nel fare in modo che gli enti appaltanti sfruttino le possibilità esistenti"<sup>43</sup>. Per ottenere tale risultato nella Comunicazione si invitano inoltre gli Stati membri a predisporre dei "piani di azione per l'integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici", questi dovranno contenere una valutazione della situazione esistente e fissare degli obiettivi da raggiungere nei successivi tre anni.

---

<sup>39</sup> *Ibidem.*

<sup>40</sup> *Ibidem.*

<sup>41</sup> *Ibidem.*

<sup>42</sup> Commissione delle Comunità Europee, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, Politica integrata dei prodotti. Sviluppare il concetto di ciclo di vita, COM (2003) 302, Bruxelles, 2003

<sup>43</sup> *Ibidem.*

Nel 2008 la Commissione delle comunità Europee presenta la Comunicazione “appalti pubblici per un ambiente migliore”, COM 08/400, con l’obiettivo di incrementare l’utilizzo di prodotti e servizi ecologici negli appalti pubblici. Il documento mette in luce le elevate potenzialità degli acquisti “verdi” da parte delle pubbliche amministrazioni, ossia il Green Public Procurement o GPP che può essere così definito:

“[...] un processo mediante cui le pubbliche amministrazioni cercano di ottenere beni, servizi e opere con un impatto ambientale ridotto per l’intero ciclo di vita rispetto a beni, servizi e opere con la stessa funzione primaria ma oggetto di una procedura di appalto diversa.”<sup>44</sup>

Il documento evidenzia come, considerando che i beni più verdi vengono così definiti sulla base del loro ciclo di vita, gli appalti pubblici possono avere una notevole influenza lungo tutta la catena di approvvigionamento. Nella Comunicazione sono stabiliti dei settori prioritari<sup>45</sup> per il GPP tra i quali figurano i servizi alimentari e di ristorazione.

#### **2.1.4 Il Parere di prospettiva del Comitato delle regioni «I sistemi agroalimentari locali»**

Pur non essendo un atto del diritto europeo, il Parere di prospettiva del Comitato delle regioni rappresenta un significativo esempio della maggiore attenzione che viene richiesta a livello europeo per lo sviluppo locale delle aree rurali. Il documento redatto nel gennaio 2011, mette in evidenza la forte importanza che i sistemi agroalimentari locali rivestono per le regioni e soprattutto per le zone svantaggiate in termini economici, sociali e ambientali. Particolarmente significativa risulta la parte iniziale del testo, dove viene affermato come:

“- i sistemi agroalimentari locali sostengano l'economia locale e regionale e che tali sistemi siano essenziali nelle zone svantaggiate; essi rappresentano inoltre uno stimolo per la valorizzazione del potenziale locale e un fattore di miglioramento dell'immagine dei territori sconosciuti e spesso trascurati;

- le filiere di distribuzione corte garantiscano una maggiore interazione tra i consumatori e i produttori. Esse creano relazioni di fiducia e una possibilità di tracciabilità immediata dei prodotti da parte dei consumatori; inoltre assicurano un livello basilare di sovranità alimentare;

---

<sup>44</sup> Commissione delle Comunità Europee, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al comitato Economico e sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Appalti pubblici per un ambiente migliore", COM (2008) 400, Bruxelles, 2008.

<sup>45</sup> I dieci settori prioritari sono stati individuati tenendo conto delle potenzialità “[...] di miglioramento ambientale, della spesa pubblica, dell’impatto potenziale sull’offerta, del valore di esempio per consumatori privati o professionali, del carattere politicamente sensibile, dell’esistenza di criteri pertinenti e di facile uso, della disponibilità sul mercato e dell’efficienza economica” (Commissione delle Comunità Europee, 2008).

- i sistemi agroalimentari locali comportano benefici ambientali attraverso sistemi di produzione più sostenibili<sup>46</sup>

Il sistema agroalimentare locale viene infatti visto come “[...] una questione fondamentale di cui finora non si è tenuto sufficientemente conto e che andrebbe sostenuta in modo professionale, strutturale e innovativo”<sup>47</sup>. Sul piano economico il Comitato delle regioni sottolinea come il denaro speso a livello locale per gli acquisti locali, rimanga all’interno della Regione e sia in grado di svolgere un marcato effetto moltiplicatore sul reddito regionale. L’investimento nei sistemi agroalimentari locali potrebbe quindi rilevarsi un utile strumento per:

“[...] la ripresa economica nelle zone svantaggiate, migliorando i redditi dei produttori locali, rafforzando la collaborazione tra le parti interessate, dando nuovo slancio all'imprenditorialità, maggiori aperture ai mercati locali e maggiore occupazione, riducendo i costi e garantendo un mantenimento dei servizi e degli approvvigionamenti a livello locale”<sup>48</sup>.

Sul piano sociale Il Comitato fa riferimento diretto al diritto dei consumatori di “[...] disporre di alimenti prodotti a livello locale gustosi e sani”<sup>49</sup>. Inoltre viene riconosciuto come l’accesso in tempi rapidi a prodotti freschi possa “[...] contribuisce a migliorare la salute pubblica grazie alla diversificazione dei regimi alimentari e alla preservazione di tutte le qualità organiche degli alimenti”<sup>50</sup>. Un rapporto più diretto tra consumatore e produttore viene inoltre considerato utile per promuovere la coesione sociale, lo sviluppo comunitario, la fiducia reciproca e l’inclusione sociale.

Importanti benefici sono elencati anche sul piano ambientale, in quanto i sistemi agroalimentari locali utilizzano sistemi di produzione più sostenibili, riducono le esternalità negative dei trasporti e creano l’opportunità di realizzare cicli chiusi.

Il Comitato sostiene che la Commissione Europea dovrebbe “[...] adottare una definizione dei concetti di prodotto agroalimentare locale e di sistema agroalimentare locale e introdurre un nuovo logo e definire un simbolo e un marchio d'identificazione comuni per i prodotti locali [...]”<sup>51</sup>. Viene quindi proposta una definizione assai articolata dei due concetti di cui si riportano gli elementi considerati essenziali. Un prodotto agroalimentare locale viene definito un bene prodotto a livello locale/regionale, che contribuisca alla strategia di sviluppo rurale locale/regionale, che sia venduto attraverso la filiera più corta possibile. e il più vicino possibile al luogo di produzione. Un prodotto alimentare locale deve inoltre essere collegato ad un sistema agroalimentare locale che è definito come un sistema da produttore a consumatore comprendente derrate prodotte localmente “[...] nella regione d'origine o in una regione che fa parte di una cooperativa di regioni d'origine”<sup>52</sup>. Il sistema

---

<sup>46</sup> Comitato delle regioni, Parere di prospettiva del Comitato delle regioni «I sistemi agroalimentari locali», Gazzetta ufficiale dell’Unione Europea, 2011/C 104/01.

<sup>47</sup> *Ibidem.*

<sup>48</sup> *Ibidem.*

<sup>49</sup> *Ibidem.*

<sup>50</sup> *Ibidem.*

<sup>51</sup> *Ibidem.*

<sup>52</sup> *Ibidem.*

agroalimentare locale deve inoltre essere “[...] un complesso di processi correlati [...]”<sup>53</sup> che unisce i produttori ai consumatori e alla società.

Di elevato interesse per questo studio risulta la parte del documento in cui viene preso in diretta considerazione il tema degli appalti pubblici. Si sostiene infatti che vista la loro importanza in termini economici, potrebbero essere uno strumento molto utile per lo sviluppo dei sistemi agroalimentari locali. Viene riconosciuto come la Direttiva 2004/18/CE non consenta di favorire i fornitori locali ma permetta comunque l’inserimento nei bandi di gara “[...] di condizioni e criteri specifici che possono includere aspetti e caratteristiche particolari, quali la freschezza o le condizioni di produzione”<sup>54</sup> che rendono possibile la selezione dei fornitori locali. Nonostante le possibilità fornite dalla normativa vigente, il Comitato delle Regioni pone all’Unione europea la richiesta di modificare la Direttiva 2004/18/CE in modo da legittimare la richiesta dei prodotti locali nei bandi pubblici della ristorazione collettiva:

“[...] alla Commissione europea si chiede di verificare se non sia possibile modificare l'articolo 26 della direttiva in modo che «prodotto localmente» possa essere un criterio di selezione standard nei bandi di fornitura di derrate alimentari, ad esempio, a scuole, case di cura e strutture pubbliche”<sup>55</sup>.

## 2.1.5 Conclusioni

Dall’analisi degli atti del diritto europeo sembra trovare conferma la tesi di Morgan e Sonnino riguardo alla presenza di un conflitto tra gli orientamenti verso i principi di libertà di concorrenza e di circolazione delle merci, e quelli inerenti agli aspetti ambientali e sociali. Entrando maggiormente nel dettaglio, attraverso l’analisi cronologica della documentazione, è possibile osservare una progressiva tendenza alla legittimazione delle considerazioni di carattere sociale e ambientale negli appalti pubblici. Questo mutamento di prospettiva risulta emblematico da un confronto diretto tra Il Libro verde sugli appalti pubblici nell’Unione Europea presentato nel 1996, (COM 96/583) e la Direttiva sugli appalti 2004/18/CE. Nel primo atto viene sottolineato come rappresentino un problema le situazioni in cui le pubbliche amministrazioni applicano criteri di aggiudicazione basati su aspetti regionali, sociali o ambientali, i quali risultano estranei al diritto comunitario. Nella Direttiva del 2004 è invece affermato che le pubbliche amministrazioni possono esigere condizioni particolari in merito all’esecuzione degli appalti basate su considerazioni sociali e ambientali. Nella direttiva 2004/18/CE permangono comunque i divieti ad effettuare discriminazioni su base nazionale e l’obbligo di rispettare la libertà di concorrenza, ma a partire dal Trattato di Maastricht viene attribuita una crescente importanza alle tematiche sociali e ambientali. In particolare nel Trattato di Amsterdam la tutela

---

<sup>53</sup> *Ibidem.*

<sup>54</sup> *Ibidem.*

<sup>55</sup> *Ibidem.*

dell'ambiente e il suo miglioramento sono inseriti tra gli obiettivi principali dell'Unione europea, e viene affermato come il progresso economico debba avvenire tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile. Nel 2001 la Commissione europea attraverso le COM 01/31, COM 01/6, mette in evidenza i crescenti problemi ambientali, l'importanza di affrontarli in un'ottica integrata che consideri gli impatti ambientali dell'intero ciclo di vita, e di inserire la tutela ambientale nelle altre politiche di ambito comunitario. Nella COM 01/264 la Commissione inviata esplicitamente le pubbliche amministrazioni ad utilizzare in modo migliore gli appalti pubblici per favorire prodotti e servizi compatibili con l'ambiente.

La volontà e la necessità di inserirne considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici trova conferma nella COM 01/274 avente lo scopo di chiarirne le possibilità sulla base della legislazione comunitaria vigente. In questo atto viene messa in luce la possibilità di indicare metodi di produzione che tutelino l'ambiente, ammettendo così la possibilità di utilizzo dei prodotti biologici. La Comunicazione del 2008 sul GPP ribadisce l'importanza degli appalti pubblici green affermando che i criteri per valutare un prodotto o servizio ecologico devono essere prendere in considerazione l'intero ciclo di vita. Questa considerazione sembra quindi ammettere la possibilità di considerare anche i requisiti ambientali che non comportano un vantaggio diretto per la pubblica amministrazione appaltante, così come le esternalità negative; aspetti che precedentemente non erano passibili di valutazione nella stesura degli appalti secondo la COM 96/583 e la COM 01/274.

## **2.2 L'ambito nazionale**

In questo paragrafo si procederà in ordine cronologico con l'analisi della normativa e dei principali documenti che hanno attinenza con gli appalti pubblici della ristorazione collettiva a livello italiano.

### **2.2.1 La normativa italiana**

La Legge finanziaria del 2000 (L. 488/99), ha fornito un grosso contributo all'utilizzo di materie prime biologiche e tipiche nella ristorazione collettiva pubblica. Due anni prima della COM (2001) 274, che a livello europeo autorizzava la possibilità di utilizzare tali prodotti, la legge italiana ha affermava che:

“Per garantire la promozione della produzione agricola biologica e di qualità, le istituzioni pubbliche che gestiscono mense scolastiche ed ospedaliere prevedono nelle diete giornaliere

l'utilizzazione di prodotti biologici, tipici e tradizionali nonché di quelli a denominazione protetta [...]”<sup>56</sup>.

La legge finanziaria sembra quindi non solo ammettere la possibilità di utilizzare i prodotti biologici, DOP, IGP,STG e PAT, ma sollecitarne l'utilizzo.

Un altro atto normativo che riveste molta importanza per i temi affrontati, è il Codice degli Appalti, D.Lgs. n. 163/2006, nel quale si afferma che:

“Il principio di economicità può essere subordinato, entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti dal bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile”<sup>57</sup>.

L'articolo 68 disciplina le specifiche tecniche e ribadisce l'elevato livello di attenzione nei confronti delle tematiche sociali e ambientali, affermando che:

“Ogniquale sia possibile dette specifiche tecniche devono essere definite in modo da tenere conto dei criteri di accessibilità per i soggetti disabili, di una progettazione adeguata per tutti gli utenti, della tutela ambientale”<sup>58</sup>

Sembra quindi che, come accadde per le produzioni biologiche e di qualità con la Legge Finanziaria del 2000, anche in questo caso l'atto normativo italiano, legittimi con maggiore forza rispetto a quelli dell'Unione europea l'inserimento di criteri sociali e ambientali nei bandi pubblici. Viene infatti sostenuto come il principio di economicità possa essere subordinato a criteri riconducibili ad esigenze sociali e ambientali, che devono essere inseriti nelle specifiche tecniche ogniqualvolta sia possibile.

La Finanziaria del 2007 (L. 296/06), ha previsto l'attuazione e il monitoraggio di un Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione, della cui predisposizione si sarebbe occupato il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Il piano, denominato più comunemente come Piano nazionale d'azione sul green public procurement, abbreviato PAN GPP, attua le indicazioni della Comunicazione 2003/302 con lo scopo di “[...] promuovere la diffusione del GPP presso gli enti pubblici e [...] favorire le condizioni necessarie per far sì che il GPP possa dispiegare in pieno le sue potenzialità come strumento per il miglioramento ambientale”<sup>59</sup>. Il PAN GPP prevede inoltre l'individuazione di un set di criteri ambientali minimi per ciascuna delle categorie di

---

<sup>56</sup> Legge 23 dicembre 1999, n. 488, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2000), Gazzetta Ufficiale n. 302 del 27/12/1999.

<sup>57</sup> Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163, Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive, Gazzetta Ufficiale n. 100 del 2 maggio 2006.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione, [http://www.minambiente.it/menu/menu\\_ministero/Il\\_Piano\\_d\\_azione\\_nazionale\\_per\\_il\\_GPP\\_.html](http://www.minambiente.it/menu/menu_ministero/Il_Piano_d_azione_nazionale_per_il_GPP_.html)

acquisto previste<sup>60</sup>, che prende in considerazione aspetti di natura “[...] prevalentemente ambientale e, quando possibile, etico-sociale collegate alle diverse fasi delle procedure di gara [...]”<sup>61</sup>. Nei servizi di ristorazione collettiva i criteri ambientali minimi che è necessario rispettare per poter definire un appalto “green”, presuppongono che nella fornitura della materie prime siano presenti considerevoli quantità di prodotti biologici e tipici. Il documento, intitolato “Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e la fornitura di derrate alimentari”, prevede infatti che:

- la frutta, le verdure e gli ortaggi, i legumi, i cereali, il pane e i prodotti da forno, la pasta, il riso, la farina, le patate, la polenta, i pomodori e i prodotti trasformati, il formaggio, il latte UHT, lo yogurt, le uova, l’olio extravergine debbano provenire per almeno il 40% del peso totale da produzioni biologiche e per il 20% da produzione integrata e da prodotti DOP, IGP e STG;
- le carni provengano per almeno il 15% del peso totale da produzioni biologiche e per il 25% da prodotti con marchio DOP O IGP.

Sono inoltre contenuti altri due elementi con risvolti potenzialmente rilevanti per incrementare le possibilità di localizzazione degli approvvigionamenti di materie prime alimentari negli appalti pubblici di ristorazione. Il documento stabilisce infatti che gli enti pubblici possano attribuire punteggi aggiuntivi nella fase di valutazione delle offerte ai partecipanti che si impegnino a utilizzare prodotti alimentari “[...] caratterizzati dalla minore quantità di emissioni di gas a effetto serra [...], espressi in termini di CO2 equivalenti lungo il ciclo di vita”<sup>62</sup>. Il secondo elemento consiste nella possibilità per le pubbliche amministrazioni di descrivere l’oggetto dell’appalto evidenziando “[...] la sostenibilità ambientale e, ove presente, sociale in modo da segnalare la presenza di requisiti ambientali ed eventualmente sociali, nella procedura di gara [...]”<sup>63</sup>.

E’ interessante notare come nel documento redatto con la finalità di stabilire dei criteri ambientali, siano stati inclusi anche elementi che non risultano direttamente collegati a tali tematiche. Si prevede infatti la possibilità di inserire anche elementi di carattere sociale, e tra i criteri ambientali minimi da rispettare per definire un appalto “green” sono compresi i prodotti tipici, il cui metodo di produzione non presuppone una più elevata attenzione per l’ambiente. I prodotti DOP, IGP e STG, hanno infatti un disciplinare di produzione specifico e una forte connessione con l’ambiente geografico o le tradizioni produttive di una determinata zona. Elementi che li contraddistinguono

---

<sup>60</sup> Le categorie individuate dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare sono le seguenti: arredi, edilizia, gestione dei rifiuti, servizi urbani e al territorio, servizi energetici, elettronica, prodotti tessili e calzature, cancelleria, ristorazione (servizio mensa e forniture di alimenti), servizi di gestione degli edifici, trasporti.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e la fornitura di derrate alimentari, Allegato 1, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie generale, n. 220 del 21/09/2011.

[http://www.minambiente.it/menu/menu\\_ministero/Criteri\\_Ambientali\\_Minimi.html](http://www.minambiente.it/menu/menu_ministero/Criteri_Ambientali_Minimi.html)

<sup>63</sup> *Ibidem*.



per la valenza culturale e gastronomica, ma risulta difficile attribuirgli un contributo diretto alla tutela ambientale.

### 2.2.2 Le Linee guida del ministero della salute

Nel 2010 il Ministero della Salute ha redatto le “Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica” con l’obiettivo di promuovere a partire dall’infanzia l’adozione di abitudini alimentari sane e in grado quindi di tutelare la salute e prevenire le malattie cronico-generative connesse alla scorretta alimentazione. Nel raggiungimento di tali finalità il documento attribuisce molta importanza alla qualità dei prodotti alimentari utilizzati nei servizi di ristorazione scolastica, che devono essere rispettosi dell’ambiente ma anche di altri valori che risultano connessi alle politiche alimentari. Si afferma infatti che:

“A parità di requisiti di qualità e di coerenza con modelli di promozione della salute, bisogna porre attenzione ad una sostenibile valorizzazione di prodotti rispettosi dell’ambiente e di altri valori di sistema, direttamente e indirettamente correlati con le politiche alimentari, quali agricoltura sostenibile, sicurezza del lavoratore, benessere animale, tradizioni locali e tipicità, coesione sociale e commercio equo-solidale”<sup>64</sup>.

Nel documento viene inoltre indicato che in fase di aggiudicazione la valutazione della qualità dell’offerta può prendere in considerazione, tra gli altri, i prodotti a filiera corta definiti come prodotti “[...] che abbiano viaggiato poco e abbiano subito pochi passaggi commerciali prima di arrivare alla cucina o alla tavola”<sup>65</sup>. Per questi prodotti il Ministero dell’ambiente invita le Regioni a elaborare un documento con la finalità di aiutare le pubbliche amministrazioni a definire capitolati d’appalto “[...] capaci di rispettare le norme di libera circolazione delle merci in ambito comunitario, tutelando contestualmente la freschezza, il chilometro zero/filiera corta, i prodotti locali (non necessariamente ancora classificati tra i tipici o tradizionali)”<sup>66</sup>. Nel documento il tema della promozione della salute nel servizio di ristorazione scolastica è quindi affrontato con un approccio che prende in considerazione l’intera filiera di approvvigionamento delle materie prime alimentari includendo quindi gli aspetti ambientali, le caratteristiche gastronomiche e territoriali dei prodotti e il funzionamento della filiera.

### 2.2.3 Le Proposte di Legge

Nel 2008 è stata presentata una Proposta di Legge (n. 1481) per la valorizzazione dei prodotti locali e di qualità “Norme per la valorizzazione dei prodotti alimentari

---

<sup>64</sup> Ministero della salute, Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica, 2010.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

provenienti da filiera corta a chilometro zero e di qualità”. Il documento, che propone tra gli obiettivi il supporto alle piccole e medie aziende agricole maggiormente radicate sul territorio, definisce “prodotti a km 0”:

“[...] i prodotti alimentari provenienti da areali di produzione appartenenti all’ambito regionale, o posti a una distanza non superiore a 70 chilometri di raggio dal luogo previsto per il loro consumo, o quelli per i quali è dimostrato un limitato apporto delle emissioni inquinanti derivanti dal trasporto calcolato dalla fase di produzione fino al momento del consumo finale”<sup>67</sup>.

I prodotti di qualità comprendono invece i prodotti agricoli e agroalimentari biologici, DOP, IGP e STG. L’aspetto maggiormente rilevante per l’utilizzo dei prodotti locali negli appalti pubblici di ristorazione collettiva, è contenuto nell’articolo 3 dove viene affermato che tali appalti “[...] possono prevedere, quale titolo preferenziale per l’aggiudicazione, l’utilizzo di prodotti alimentari a chilometro zero provenienti da filiera corta, nonché di prodotti di qualità”<sup>68</sup>.

L’anno successivo viene presentata la Proposta di Legge (n. 2876) su iniziativa dell’Onorevole De Girolamo, attuale Ministro delle Politiche agricole, alimentari e forestali. Il documento, intitolato “Incentivi alla produzione e alla vendita diretta dei prodotti agricoli locali, tradizionali e biologici”, ha l’obiettivo di incentivare il consumo di alimenti da filiera corta, di promuovere la produzione di alimenti biologici e di qualità, la tutela del paesaggio rurale, dei terreni agricoli e delle produzioni agroalimentari locali. Attraverso la valorizzazione dei prodotti a filiera corta il documento si prefigge inoltre di contribuire alla salvaguardia dell’ambiente attraverso la limitazione delle emissioni inquinanti connesse al trasporto. La definizione di filiera corta è riferita alla distanza fisica tra produzione e consumo; per “prodotti a filiera corta” si intendono infatti “[...] i prodotti alimentari provenienti da zone di produzione situate nel proprio territorio o nel territorio dei corrispondenti enti limitrofi [...]”<sup>69</sup>. Il concetto di “prodotti a filiera corta” sembra quindi assimilabile a quello di “prodotti a km 0” della Proposta di Legge n. 1481 del 2008. Anche nella Proposta di Legge n. 2876 si prevede l’utilizzo dei prodotti a filiera corta e di qualità negli appalti pubblici della ristorazione collettiva, considerandolo uno strumento utile al raggiungimento degli obiettivi precedentemente descritti. Rispetto alla Proposta di Legge del 2008, il documento presentato dall’On. De Girolamo pare affermare con maggiore forza tale pratica; si dichiara infatti che gli appalti pubblici di ristorazione collettiva “[...] contengono clausole preferenziali in favore dell’utilizzazione [...]”<sup>70</sup> dei prodotti alimentari a filiera corta e di qualità. Questa interpretazione trova conferma negli

---

<sup>67</sup> Proposta di Legge n. 148, presentata il 14/07/2008, “Norme per la valorizzazione dei prodotti alimentari provenienti da filiera corta a chilometro zero e di qualità”.

<http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0019060.pdf>

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> Proposta di Legge n. 2876, presentata il 04/11/2009, “Incentivi alla produzione e alla vendita diretta dei prodotti agricoli locali, tradizionali e biologici”.

[http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/schedela/apriTelecomando\\_wai.asp?codice=16PDL0030080](http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/schedela/apriTelecomando_wai.asp?codice=16PDL0030080)

<sup>70</sup> *Ibidem*.

“Elementi per l’istruttoria legislativa” pubblicati sul sito internet della Camera dei Deputati. Secondo questo documento la Proposta di legge n. 1481 prevede che negli appalti pubblici di ristorazione collettiva la fornitura di prodotti a km 0 possa “[...] a discrezione dell’ente regionale e locale, diventare titolo preferenziale per l’aggiudicazione degli appalti [...] di fornitura di mensa o servizio di ristorazione collettiva”<sup>71</sup>. Nel documento del 2009 si prevede invece “[...] non la possibilità bensì l’obbligo per i bandi pubblici di contenere tale clausola di preferenza”<sup>72</sup>.

## 2.2.4 Conclusioni

Dall’analisi della normativa italiana sembrano emergere ampie possibilità per l’utilizzo dei prodotti locali negli appalti della ristorazione collettiva. Rispetto al contesto normativo europeo, in Italia è presente una tendenza verso una più forte legittimazione dell’inserimento di criteri ambientali e sociali negli appalti pubblici. Già nel 2000, con la Legge Finanziaria veniva affermato come le pubbliche amministrazioni dovessero prevedere nei servizi mensa l’utilizzo di prodotti biologici e di qualità con il preciso scopo di promuovere tali produzioni. Risulta importante considerare come questa disposizione sia inserita nell’articolo 59 dedicato allo sviluppo dell’agricoltura biologica e di qualità, e non compaiano alte motivazioni legate al vantaggio che una pubblica amministrazione conseguirebbe dall’utilizzo di tali prodotti. La forte sollecitazioni a prevedere il consumo di prodotti biologici e di qualità nelle mense scolastiche e ospedaliere, sembra quindi collegato esclusivamente alla volontà del Governo di incentivare tali produzioni. E’ interessante notare come la Finanziaria del 2000 (L. 488/99), abbia fatto seguito di soli tre anni alla COM 96/583 che sosteneva l’inaccettabilità di criteri di aggiudicazione basati su aspetti regionali sociali o ambientali. Nella Comunicazione veniva inoltre sostenuto come gli elementi ambientali potessero eventualmente essere presi in considerazione nella valutazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa, solo nel caso in cui avessero comportato un vantaggio economico diretto per l’ente appaltante. Requisito che potrebbe sussistere, a titolo di esempio, nei casi in cui venissero dimostrate correlazioni tra il consumo di pasti preparati con materie prime biologiche e la riduzione dei tempi di degenza, o del fabbisogno di farmaci nel settore socio-sanitario. Risulta quindi evidente il potenziale conflitto su questo punto tra la Comunicazione della Commissione europea e la Legge Finanziaria del 2000.

Il Codice degli Appalti evidenzia in modo forte le possibilità di inserire considerazioni ambientali e sociali, sollecitano le pubbliche amministrazioni a farlo ogniqualvolta sia possibile. La tendenza ad inserire tali considerazioni trova ulteriore conferma e possibilità di sviluppo con il Piano nazionale d’azione sul Green Public

---

<sup>71</sup> Valorizzazione dei prodotti alimentari provenienti da filiera corta, tradizionali e biologici , A.C. 1481 e A.C. 2876, Elementi per l’istruttoria legislativa, Servizio Studi dipartimento agricoltura, 24/11/2009. [http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/ag0105\\_0.htm](http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/ag0105_0.htm)

<sup>72</sup> *Ibidem*.

Procurement nel quale è prevista l'individuazione di criteri ambientali minimi da applicare ai servizi di ristorazione collettiva e si prevede la possibilità di considerare anche aspetti sociali. Vengono inoltre assegnati punteggi aggiuntivi ai prodotti caratterizzati dalla minore quantità di emissioni di gas a effetto serra lungo l'intero ciclo di vita.

L'inserimento di criteri di carattere ambientale e sociale, così come la valutazione delle esternalità negative lungo il ciclo di vita di prodotti e servizi, sembrano pertanto aver trovato la loro legittimazione normativa, al punto che non solo se ne ammette la possibilità, ma se ne sollecita l'adozione. Al momento la normativa nazionale non fa diretto riferimento ai prodotti locali ma ammette la possibilità di considerare requisiti ambientali lungo l'intero ciclo di vita includendo quindi la fase di trasporto che potrebbe certamente avvantaggiare tali prodotti. Un riferimento diretto ai prodotti locali è invece presente nelle "Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica" e nelle due Proposte di Legge che sembrano confermare la tendenza verso una legittimazione della richiesta di tali prodotti nei bandi pubblici di ristorazione collettiva.

## **2.3 L'ambito regionale**

### **2.31. Le leggi regionali**

A partire dal 2008 in diverse regioni italiane sono stati emanati provvedimenti legislativi che consentono e sollecitano l'utilizzo dei prodotti locali negli appalti pubblici della ristorazione collettiva. Questi atti normativi prevedono una serie di interventi per valorizzare e sostenere le produzioni locali (definiti a seconda dei casi regionali, a Km 0, a filiera corta), tra i quali figura il loro utilizzo nei servizi di ristorazione collettiva pubblica.

L'analisi prende in considerazione soprattutto le differenti definizioni di prodotto locale, e la diversa forza con la quale sono legittimante le pratiche di utilizzo nella ristorazione collettiva pubblica.

La prima Legge in materia è quella della Regione Veneto (Legge regionale n. 7/2008) "Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli a km 0", che è stata emanata con lo scopo di valorizzare i prodotti a km 0 ed ottenere una maggiore sostenibilità ambientale. Per raggiungere tali obiettivi la legge prevede una serie di interventi volti a favorire il consumo e la commercializzazione di tali produzioni, e a garantire ai consumatori una maggiore trasparenza sui prezzi e un livello di informazione adeguato sull'origine e le caratteristiche dei prodotti. La Legge

fornisce una definizione piuttosto ampia del concetto di “prodotti a km 0”, nella quale include i prodotti agricoli e agroalimentari destinati al consumo umano appartenenti alle seguenti categorie:

- “prodotti di qualità” individuati dalla Legge regionale n. 40 del 12 dicembre 2003, che comprende tra gli altri i prodotti DOP, IGP, DOC, DOCG, STG e biologici;
- “prodotti tradizioni”<sup>73</sup> (PAT);
- “prodotti stagionali” definiti come “[...] i prodotti messi in vendita o consegnati allo stato fresco per il consumo o la preparazione dei pasti nelle attività di ristorazione a condizione che la messa in vendita o la consegna alle imprese utilizzatrici avvenga nel periodo di produzione tipico delle zone agricole”<sup>74</sup>;
- “prodotti di comprovata sostenibilità ambientale” definiti come “[...] i prodotti per i quali dalla produzione fino alla distribuzione è dimostrato un ridotto apporto di emissioni di gas a effetto serra (GHG) rispetto ad altri prodotti equivalenti presenti sul mercato”<sup>75</sup>.

La possibilità di utilizzo dei prodotti a km 0 nei servizi pubblici di ristorazione collettiva viene così espressa:

“Negli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari e agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva può costituire titolo preferenziale per l’aggiudicazione, l’utilizzo di prodotti agricoli a “chilometri zero”<sup>76</sup>.

Risulta interessante notare come questa Legge abbia ottenuto l’esito positivo dell’esame di compatibilità da parte della Commissione della Comunità europea ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato della C.E. (Coldiretti, 2010) che disciplinano gli aiuti concessi dagli Stati membri.

Nel 2008 anche la Regione Calabria emana una Legge per la valorizzazione dei prodotti a km 0 (Legge regionale n. 29/2008) che risulta del tutto analoga a quella veneta. Il titolo, le finalità e le azioni previste risultano infatti identici alla Legge emanata dalla regione Veneto, così come la definizione dei prodotti a km 0 e le modalità con cui viene espressa la possibilità di inserirli nei servizi di ristorazione collettiva.

Nello stesso anno la Regione Puglia emana la Legge regionale n. 38/2008 “Norme per il sostegno del consumo dei prodotti agricoli regionali” con l’obiettivo di promuovere la valorizzazione e l’utilizzo dei prodotti provenienti dalle aziende agricole

---

<sup>73</sup> “[...] i prodotti di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173 “Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell’articolo 55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449”, Legge regionale n. 7 del 25 luglio 2008, Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli a km 0, Regione Veneto.

<sup>74</sup> Legge regionale n. 7 del 25 luglio 2008, Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli a km 0, Regione Veneto.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

ubicate nel territorio regionale. Gli interventi che l'atto normativo si propone di attuare sono del tutto simili a quelli previsti dalle Leggi delle regioni Veneto e Calabria per la valorizzazione dei prodotti a km 0. Si afferma infatti che:

“La Regione Puglia, nell'esercizio delle proprie funzioni amministrative, promuove la valorizzazione e l'utilizzazione delle produzioni agricole regionali, favorendo la commercializzazione e l'uso dei prodotti provenienti dalle aziende agricole ubicate nel proprio territorio, garantendo ai consumatori una maggiore trasparenza dei prezzi e assicurando un'adeguata informazione ai consumatori sull'origine e le specificità di tali prodotti”<sup>77</sup>.

Nell'articolo 2 è affrontato il tema dell'utilizzo dei prodotti regionali nei servizi pubblici di ristorazione collettiva e si afferma che :

“I servizi di ristorazione collettiva affidati da enti pubblici devono garantire che nella preparazione dei pasti siano utilizzati prodotti agricoli di origine regionale in misura non inferiore al 50 per cento, in termini di valore, dei prodotti agricoli, anche trasformati, complessivamente utilizzati su base annua”<sup>78</sup>

La Regione Puglia con la Legge 38/08, intende quindi non solo ammettere la possibilità che le pubbliche amministrazioni utilizzino prodotti agricoli locali (definiti come regionali ) nei servizi di ristorazione collettiva, ma le obbliga a impiegare tali produzioni fissando anche una soglia minima. La Legge prevede inoltre che l'utilizzo di prodotti di origine regionale in misura superiore al 50 per cento, in termini di valore, costituisca “[...] titolo preferenziale per l'aggiudicazione”<sup>79</sup> degli appalti.

La Regione Lazio nel 2009 emana la Legge regionale (n. 12/2009) “Disposizioni per sostenere il consumo dei prodotti provenienti dalle aziende agricole ubicate nel territorio regionale” che risulta analoga a quella pugliese. Anche in questo caso la Legge propone degli interventi volti a sostenere il consumo dei prodotti provenienti dalle aziende agricole ubicate nel territorio regionale con la finalità di “[...] promuovere lo sviluppo e la valorizzazione della produzione agricola regionale e contribuire al contenimento dei costi ambientali legati al trasporto delle merci [...]”<sup>80</sup>. L'utilizzo dei prodotti locali nei servizi pubblici di ristorazione collettiva viene espresso negli stessi termini della Legge emanata dalla Regione Puglia, chiedendo quindi un utilizzo minimo di prodotti agricoli regionali pari al 50 per cento in termini di valore e specificando che il superamento di tale soglia debba costituire titolo preferenziale per l'aggiudicazione.

---

<sup>77</sup> Legge regionale n. 38 del 19 dicembre 2008, Norme per il sostegno del consumo dei prodotti agricoli regionali, Regione Puglia.

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> *Ibidem*.

<sup>80</sup> Legge regionale n. 12 del 16 aprile 2009, Disposizioni per sostenere il consumo dei prodotti provenienti dalle aziende agricole ubicate nel territorio regionale, Regione Lazio.

Nel 2009 anche la Regione Marche emana una Legge regionale avente come oggetto i prodotti regionali. La Legge 16/09 "Norme a sostegno del consumo dei prodotti di origine regionale" è finalizzata a promuovere :

"[...] la valorizzazione della filiera corta dei prodotti agroalimentari marchigiani, favorendo il loro consumo e commercializzazione ed assicurando un'adeguata informazione ai consumatori sull'origine e le specificità di tali prodotti"<sup>81</sup>.

Anche in questo caso una delle azioni previste per favorire il consumo dei prodotti regionali, è il loro utilizzo nei servizi di ristorazione pubblica. La Regione Marche al contrario della Puglia e del Lazio, con l'atto normativo non impone alle pubbliche amministrazioni l'utilizzo dei prodotti regionali, ma:

"[...] concede contributi ai soggetti pubblici che garantiscono, nei servizi di ristorazione collettiva, l'utilizzo dei prodotti agricoli regionali in misura non inferiore al 50 per cento, in termini di valore dei prodotti agricoli, anche trasformati, complessivamente utilizzati su base annua"<sup>82</sup>.

Il legislatore ha quindi preferito sostenere il consumo dei prodotti locali nei servizi pubblici di ristorazione collettiva attraverso un incentivo piuttosto che prescrivendo un obbligo. La legge afferma inoltre che nei bandi di gara "[...] possono essere previste forme di premialità [...]"<sup>83</sup> nel caso in cui si preveda l'utilizzazione dei prodotti regionali in misura superiore al 50 per cento.

Nel 2010 la Regione Sardegna emana la Legge regionale n. 1/10, "Norme per la promozione della qualità dei prodotti della Sardegna, della concorrenza e della tutela ambientale". La legge tra le finalità espresse nel primo articolo include la promozione del "consumo dei prodotti agroalimentari di qualità, locali e a filiera corta nell'ambito della ristorazione collettiva, dell'attività agrituristica e del turismo rurale, in un'ottica di riduzione degli impatti ambientali"<sup>84</sup>. La Legge include tra le produzioni di qualità i prodotti tipici, tradizionali, DOP e IGP, e i prodotti provenienti da agricoltura biologica e integrata. Interessante notare come nell'atto normativo si faccia riferimento diretto ai prodotti locali e a filiera corta, e al tempo stesso non siano presenti ulteriori specifiche che definiscano come individuare tali produzioni. Il tema dell'utilizzo dei prodotti locali nei servizi pubblici di ristorazione collettiva è affrontato chiedendo alle pubbliche amministrazioni di subordinare l'economicità alla tutela della salute e a criteri di qualità, ambientali e sociale. La Legge afferma infatti che:

---

81 Legge regionale n. 16 del 7 luglio 2009, Norme a sostegno del consumo dei prodotti di origine regionale, Regione Marche.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> Legge regionale n. 1 del 19 gennaio 2010 "Norme per la promozione della qualità dei prodotti della Sardegna, della concorrenza e della tutela ambientale e modifiche alla legge regionale 23 giugno 1998, n. 18 (Nuove norme per l'esercizio dell'agriturismo e del turismo rurale), Regione Sardegna.

Le pubbliche amministrazioni, quando procedono all'acquisto di derrate alimentari per i servizi di ristorazione direttamente gestiti o predispongono capitolati per servizi di ristorazione collettiva aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, subordinano l'economicità a criteri di qualità, nonché alla tutela della salute e difesa dell'ambiente, ad esigenze sociali e alla promozione dello sviluppo sostenibile, con l'introduzione dei prodotti di cui al comma 1<sup>85,86</sup>.

Nel 2009 anche la Provincia autonoma di Trento ha emanato la Legge n. 13/09 che si pone la finalità di favorire la conoscenza dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità, l'accesso diretto dei consumatori a tali produzioni e “[...] la riduzione dei consumi energetici e delle emissioni inquinanti legate al trasporto dei prodotti agricoli e agroalimentari [...]”<sup>87</sup>. Interessante risulta il dettaglio degli obiettivi che la legge si propone di ottenere, dove compare un insieme di elementi riconducibili a criteri ambientali, sociali, nutrizionali, salutistici, storici, culturali e gastronomici. Nel comma 2 del primo articolo viene infatti sostenuto che la Provincia intende favorire in particolare:

“a) l'educazione al consumo consapevole, attraverso la comprensione delle relazioni esistenti tra sistemi produttivi, consumi alimentari e ambiente, nella prospettiva di uno sviluppo autosostenibile ed ecosostenibile;

b) l'adozione di corretti comportamenti alimentari e nutrizionali, attraverso la conoscenza e il consumo di prodotti alimentari e agroalimentari ottenuti nel rispetto della salute e dell'ambiente e legati alla tradizione e alla cultura del territorio provinciale;

c) la diffusione di informazioni sugli aspetti storici, culturali, antropologici legati alle produzioni alimentari e al loro territorio d'origine”<sup>88</sup>

Per raggiungere tali finalità la Legge intende promuovere il consumo dei “[...] prodotti agricoli e agroalimentari di qualità riconosciuta e certificata<sup>89</sup>, biologici e a basso impatto ambientale”<sup>90</sup>. Il legislatore considera prodotti a basso impatto ambientale:

---

<sup>85</sup> Nel comma 1 dell'articolo 2 si fa riferimento ai prodotti di qualità precedentemente descritti, locali e a filiera corta.

<sup>86</sup> Legge regionale n. 1 del 19 gennaio 2010 “Norme per la promozione della qualità dei prodotti della Sardegna, della concorrenza e della tutela ambientale e modifiche alla legge regionale 23 giugno 1998, n. 18 (Nuove norme per l'esercizio dell'agriturismo e del turismo rurale), Regione Sardegna.

<sup>87</sup> Legge provinciale n. 13 del 3 novembre 2009, Norme per la promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari a basso impatto ambientale e per l'educazione alimentare e il consumo consapevole, Provincia autonoma di Trento.

<sup>88</sup> *Ibidem*.

<sup>89</sup> La Legge considera prodotti agricoli e agroalimentari di qualità riconosciuta e certificata “i prodotti contrassegnati dalla denominazione di origine protetta (DOP), dall'indicazione geografica protetta (IGP) o dalla specialità tradizionale garantita (STG), nonché i prodotti recanti un marchio di qualità assegnato dalla Provincia, sulla base di un disciplinare di produzione, ai prodotti agricoli e agroalimentari con un elevato standard qualitativo e sottoposto a controllo e certificazione da parte di un organismo terzo accreditato” (Legge provinciale n. 13 del 3 novembre 2009, Norme per la promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari a basso impatto ambientale e per l'educazione alimentare e il consumo consapevole, Provincia autonoma di Trento).

<sup>90</sup> Legge provinciale n. 13 del 3 novembre 2009, Norme per la promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari a basso impatto ambientale e per l'educazione alimentare e il consumo consapevole, Provincia autonoma di Trento.



“prodotti agricoli e agroalimentari e bevande per i quali sono stati adottati da parte dei produttori o degli altri operatori della filiera metodi e procedure che garantiscano una riduzione dell'impatto della filiera produttiva sull'ambiente, in particolare in termini di emissioni in atmosfera, rifiuti e imballaggi, risparmio energetico, utilizzo delle risorse idriche”<sup>91</sup>.

Con tale definizione si intende quindi considerare l'impatto ambientale lungo l'intero ciclo di vita dei prodotti agricoli e agroalimentari includendo la fase di trasporto, rispetto alla quale i prodotti locali possono trovarsi in situazione di vantaggio. La Provincia di Trento legittima l'uso di tali prodotti affermando che:

“I servizi di ristorazione collettiva pubblica sono resi garantendo che nella preparazione dei pasti siano utilizzati prodotti agricoli e agroalimentari di qualità riconosciuta e certificata, biologici e a basso impatto ambientale [...]”<sup>92</sup>.

Anche in questo caso la Legge sostiene quindi l'utilizzo di questi prodotti in termini piuttosto impositivi, non limitandosi a legittimarne la possibilità di utilizzo. La Legge affida inoltre alla Giunta provinciale il compito di approvare il “Programma per l'orientamento dei consumi e l'educazione alimentare” che dovrà individuare la percentuale minima di prodotti agricoli e agroalimentari di qualità, biologici e a basso impatto ambientale che dovranno essere utilizzata nell'ambito dei servizi di ristorazione collettiva pubblica. La provincia autonoma di Trento intende prendere in considerazione i maggiori oneri derivanti dall'utilizzo di questi prodotti e all'articolo 6 si afferma che sarà attuato un adeguamento dei finanziamenti rivolti ai servizi di ristorazione collettiva pubblica.

Nel 2012 anche la Regione Basilicata emana una Legge (n. 12/12) volta alla valorizzazione delle produzioni agricole regionali le cui finalità sono identiche a quelle della Legge n. 38/08 della Regione Puglia. La legge lucana nel titolo fa diretto riferimento sia ai prodotti regionali che a km 0 “Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero”, ma nel testo si fa riferimento esclusivamente alle produzioni provenienti dalle aziende agricole ubicate sul territorio regionale. Come negli atti precedentemente descritti, anche la Regione Basilicata legittima l'inserimento dei prodotti locali negli appalti pubblici di ristorazione, considerandolo uno strumento utile al raggiungimento delle finalità che la Legge si propone. Si afferma infatti che:

“Negli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva costituisce titolo preferenziale per l'aggiudicazione, l'utilizzo di prodotti agricoli di origine regionale”<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> *Ibidem*.

<sup>92</sup> *Ibidem*.

<sup>93</sup> Legge regionale n. 12 del 13 luglio 2012, Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero, Regione Basilicata.

### 2.3.2 Le Proposte di Legge presentate delle Regione Piemonte

In Piemonte attualmente non è in vigore una Legge che legittima l'utilizzo dei prodotti locali negli appalti pubblici di ristorazione collettiva. Sono però state presentate due Proposte di Legge il cui testo presenta analogie con gli atti normativi regionali precedentemente trattati.

Nel 2010 è stata presentata la prima Proposta di legge regionale in materia con forti implicazioni per l'utilizzo dei prodotti locali negli appalti pubblici di ristorazione collettiva. La Proposta di Legge regionale n. 26/10 "Promozione della filiera corta dei prodotti agroalimentari piemontesi e loro utilizzo nella ristorazione collettiva pubblica e privata", come si evince dal titolo intende promuovere le produzioni agroalimentari piemontesi a filiera corta. La finalità che si propone di raggiungere con tale intervento è il recupero delle identità territoriali che viene enucleata attraverso un ampio numero di obiettivi riconducibili all'ambito sociale, gastronomico, ambientale e dello sviluppo territoriale. Per il tema affrontato nel presente studio gli obiettivi più rilevanti sono:

"[...] sviluppare l'instaurazione di beni relazionali lungo la filiera corta, quali fiducia, lealtà, reciproco rispetto, solidarietà; [...] favorire una migliore conoscenza da parte del consumatore delle proprietà dei prodotti, dei processi produttivi e dei luoghi di produzione [...]; [...] favorire il consumo di prodotti freschi che hanno più elevati valori nutrizionali; [...] valorizzare le produzioni agroalimentari regionali di qualità, esenti da organismi geneticamente modificati (OGM), specificamente i prodotti tipici, quelli locali e la relativa stagionalità dei prodotti; [...] migliorare il reddito degli agricoltori; [...]"<sup>94</sup>

La Proposta di Legge stabilisce che i prodotti a filiera debbano possedere questi due requisiti:

- essere commercializzati mediante un rapporto diretto tra produttore, o società costituite dai produttori stessi, e consumatore o società di ristorazione,
- avere un basso livello di emissioni inquinanti generate dalla fase di trasporto.

Come si evince dal titolo e dalle finalità della Proposta di Legge, i prodotti che questa ha per oggetto oltre che a filiera corta devono essere regionali, categoria che però non è determinata solo dal parametro dell'ubicazione aziendale ma anche dalle caratteristiche dei prodotti. Le produzioni regionali infatti devono rientrare in almeno una delle seguenti categorie:

- prodotti di qualità (DOP, IGP);
- prodotti biologici;
- prodotti tradizionali (STG);
- altri prodotti di qualità previsti dal regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007:
- prodotti che rientrano nei sistemi di qualità riconosciuti a livello nazionale sulla base di quanto previsto dal regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006;
- prodotti tradizionali (PAT);

---

94 Proposta di Legge regionale n. 26 del 22 luglio 2010, Promozione della filiera corta dei prodotti agroalimentari piemontesi e loro utilizzo nella ristorazione collettiva pubblica e privata, Regione Piemonte.

- prodotti locali destinati consumo fresco non rientranti nelle precedenti categorie e “[...] provenienti da coltivazioni effettuate nel territorio della Regione Piemonte, ovvero i prodotti ottenuti dalla trasformazione di materie prime e semilavorati di origine piemontese, esenti da organismi geneticamente modificati (OGM) e che si contraddistinguono per qualità organolettiche e per stagionalità”<sup>95</sup>.

Nella Proposta di Legge si prevedono contributi economici per le amministrazioni che utilizzino nella preparazione dei pasti una quantità in valore superiore al 50 % di prodotti a filiera corta. Si afferma inoltre che:

“Negli appalti pubblici di servizi o forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva pubblica, costituisce titolo preferenziale per l'aggiudicazione dell'appalto l'utilizzo o la fornitura di prodotti della filiera corta in misura, da definirsi con successiva deliberazione della Giunta regionale, non inferiore al trenta per cento, in termini di valore economico, dei prodotti agricoli complessivi, anche trasformati”<sup>96</sup>.

La Proposta di Legge piemontese sostiene quindi in maniera piuttosto forte le pratiche di utilizzo di prodotti a filiera corta nella ristorazione collettiva pubblica prevedendo contributi per le amministrazioni che superino la soglia di utilizzo del 50%. Sono però presenti alcuni elementi di ambiguità che necessiterebbero di chiarimenti interpretativi riguardo alla provenienza delle produzioni a filiera corta che, nell'articolo 8 “Utilizzo dei prodotti della filiera corta nella ristorazione collettiva pubblica”, non è specificata.

Nel 2011 viene presentata la seconda Proposta di Legge (n. 186/11), “Norme per incentivare il consumo dei prodotti agricoli ed agroalimentari a chilometri zero”. Il documento definisce prodotti a km 0 i prodotti agricoli ed agroalimentari destinati all'alimentazione umana, ottenuti e trasformati sul territorio della Regione Piemonte che rientrino in una o più delle seguenti categorie:

- prodotti di qualità e tradizionali (DOP, IGP, STG, PAT);
- prodotti stagionali, definiti come “[...] i prodotti messi in vendita o consegnati allo stato fresco per il consumo o la preparazione dei pasti nelle attività di ristorazione a condizione che la messa in vendita o la consegna alle imprese utilizzatrici avvenga nel periodo di produzione tipico delle zone agricole”<sup>97</sup>;
- prodotti di comprovata sostenibilità ambientale, definiti come “[...] i prodotti per i quali dalla produzione fino alla distribuzione è dimostrato che l'apporto di emissioni di gas a effetto serra (GHG) dovute al trasporto è inferiore rispetto a quello di altri prodotti equivalenti presenti sul mercato [...]”<sup>98</sup>;

---

<sup>95</sup> *Ibidem.*

<sup>96</sup> *Ibidem.*

<sup>97</sup> Proposta di Legge regionale n. 186 del 30 novembre 2011, Norme per incentivare il consumo dei prodotti agricoli ed agroalimentari a chilometri zero, Regione Piemonte.

<sup>98</sup> *Ibidem.*

- prodotti a filiera regionale, definiti come “[...] i prodotti per i quali l'intera filiera produttiva dalla produzione agricola sino alla distribuzione sul mercato è collocata all'interno del territorio regionale [...]”<sup>99</sup>.

La definizione di prodotti a km 0 è quindi molto ampia e come nelle Leggi delle Regioni Veneto e Calabria include prodotti che non presuppongono una riduzione della percorrenza chilometrica tra le fasi di produzione e consumo. La Proposta di Legge Piemontese a differenza degli atti normativi in materia emanati dal Veneto e dalla Calabria, nella definizione di prodotti a km 0 non include però i prodotti biologici e fa riferimento ai prodotti locali definendoli come regionali. Il tema dell'utilizzo dei prodotti a km 0 nei servizi di ristorazione collettiva è affrontato lasciando alle pubbliche amministrazioni la scelta di inserire nei bandi tali produzioni e di attribuirgli un titolo di preferenzialità nell'aggiudicazione:

“Negli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari e agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva può costituire titolo preferenziale per l'aggiudicazione, l'utilizzo di prodotti agricoli a "chilometri zero" come definiti dalla presente norma [...]”<sup>100</sup>.

### 2.3.3 Conclusioni

L'attività legislativa regionale italiana negli ultimi anni è stata prolifica sul tema della valorizzazione delle produzioni agricole locali, emanando otto Leggi che prevedono interventi a sostegno dei prodotti agricoli regionali (Puglia, Lazio, Marche e Basilicata), locali e a filiera corta (Sardegna), o a basso impatto ambientale considerando tutte le fasi della filiera (Veneto, Calabria e Provincia autonoma di Trento). Tutti i provvedimenti prevedono l'utilizzo di tali prodotti nei servizi pubblici di ristorazione, individuandolo come uno degli strumenti per raggiungere le finalità legislative. I termini con i quali viene previsto risultano differenti e si spazia da formule “forti”, come quelle adottate dalle Regioni Puglia e Lazio che impongono alle pubbliche amministrazioni di utilizzare nella preparazione dei pasti almeno il 50 % di prodotti regionali. A quelle “morbide” adottate dal Veneto e dalla Puglia che prevedono che le pubbliche amministrazioni in fase di aggiudicazione possano decidere di attribuire titolo preferenziale ai prodotti agricoli con un basso impatto ambientale<sup>101</sup>. Al di là delle diverse modalità con cui si prevede l'utilizzo dei prodotti oggetto delle leggi nei servizi di ristorazione, questi provvedimenti legislativi legittimano l'inserimento dei prodotti locali nei bandi della refezione collettiva pubblica, attraverso il criterio della regionalità o indirettamente prendendo in considerazione l'impatto ambientale della fase di trasporto.

Le regioni italiane che hanno legiferato in materia hanno quindi considerato gli appalti pubblici della ristorazione scolastica un importante strumento di intervento per

---

<sup>99</sup> *Ibidem.*

<sup>100</sup> *Ibidem.*

<sup>101</sup> Le Leggi emanate dalle Regioni Veneto e Calabria, oltre ai prodotti a basso impatto ambientale denominati “prodotti di comprovata sostenibilità ambientale” considerano i prodotti biologici, di qualità e stagionali.

la valorizzazione delle produzioni agricole più vicine al territorio e per raggiungere così obiettivi legati alla tutela dell'ambiente e della salute, alla sicurezza alimentare, alla trasparenza e alla diffusione della cultura gastronomica territoriale. Nelle Leggi emanate dalla regione Marche e dalla Provincia autonoma di Trento sono inoltre previsti contributi economici per le amministrazioni pubbliche virtuose nell'utilizzo dei prodotti locali nei servizi di ristorazione.

La Legge della Regione Veneto, che prende in considerazione indirettamente i prodotti locali e ammette senza imporre l'utilizzo il loro utilizzo nei servizi di ristorazione collettiva, ha ottenuto il parere positivo della Commissione Europea ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato della C.E. (Coldiretti, 2010). Gli interventi previsti nel provvedimento legislativo veneto sono quindi stati considerati aiuti pubblici compatibili con il mercato comune e la libertà di concorrenza

## **2.4 Considerazioni finali:**

L'inserimento dei prodotti locali nei bandi pubblici della ristorazione collettiva e il loro utilizzo nell'esecuzione degli appalti, rappresentano un tema che indipendentemente dal livello normativo a cui viene affrontato (europeo, nazionale o regionale), prende in considerazione un ampio insieme di aspetti collegati all'alimentazione e alla produzione agricola. Se a livello europeo i primi atti normativi analizzati focalizzavano l'attenzione sull'economicità degli appalti, da conseguire attraverso un elevato livello di concorrenza ottenibile con l'apertura del mercato a tutte le aziende dei Paesi membri, negli atti più recenti paiono affermarsi orientamenti differenti. Gli appalti pubblici, sono considerati un ambito nel quale integrare elementi di natura ambientale e sociale, consentendo di prendere in considerazione anche le esternalità negative connesse all'esecuzione dell'appalto. Le amministrazioni pubbliche appaltanti sono quindi sollecitate non solo ad ottenere il servizio al minor prezzo o al miglior rapporto qualità prezzo, ma anche a considerare elementi tipicamente oggetto di altre politiche. Questa tendenza emersa in Europa negli ultimi anni, in Italia pare essere particolarmente forte e radicata soprattutto nei confronti degli appalti della ristorazione collettiva, probabilmente a causa della forte attenzione per la qualità e le caratteristiche dei prodotti alimentari che contraddistingue la cultura gastronomica italiana (Morgan e Sonnino, 2007; Michaels, 2006).

Dall'analisi emergono due differenti tendenze nei confronti dell'utilizzo dei prodotti locali nella ristorazione collettiva. Le possibilità offerte dalla normativa rispetto all'integrazione di elementi ambientali e sociali sono state accompagnate soprattutto a livello nazionale e regionale, dalla tendenza a considerare gli appalti pubblici della ristorazione collettiva come strumento delle politiche di sviluppo rurale, ambientali e sociali. L'appalto pubblico del servizio di refezione, per le forti

implicazioni collegate all'alimentazione e alla produzione agricola è quindi visto non solo come ambito nel quale integrare elementi tipici delle politiche agricole, sociali, sanitarie e ambientali, ma come uno degli strumenti di azione di tali politiche. Già la Legge Finanziaria del 2000 prevedeva nella ristorazione pubblica l'utilizzo dei prodotti biologici e tipici con l'obiettivo di promuovere tali produzioni. L'utilizzo dei prodotti biologici e tipici è stato inserito anche nel PAN GPP previsto dalla Finanziaria 2007, con l'obiettivo di ridurre l'impatto ambientale degli appalti pubblici e favorire la diffusione di prodotti maggiormente rispettosi dell'ambiente. Hanno fatto seguito le Leggi regionali e le Proposte di Legge (nazionali e della Regione Piemonte) finalizzate alla promozione e al sostegno dei prodotti locali, che tra gli interventi prevedono il loro utilizzo nella ristorazione collettiva. Con finalità analoghe è stato redatto a livello europeo il Parere di prospettiva del Comitato delle regioni che considera l'utilizzo dei prodotti agricoli locali negli appalti pubblici uno dei principali strumenti per lo sviluppo dei sistemi agroalimentari locali.

Dall'analisi della normativa risulta quindi possibile distinguere tre fasi a cui corrispondono tre diverse modalità di considerare gli appalti pubblici della ristorazione collettiva. La prima modalità è quella presente nei primi atti europei nei quali l'appalto pubblico è considerato prioritariamente come il contratto che deve consentire all'ente appaltante di ottenere un prodotto o servizio alle migliori condizioni economiche. La normativa è focalizzata sulla libertà di concorrenza e l'apertura del mercato europeo. Nella seconda fase l'appalto pubblico è considerato come ambito di attività nel quale integrare elementi tipici delle politiche ambientali e sociali. Nella terza fase infine, l'appalto pubblico della ristorazione collettiva viene invece considerato uno degli strumenti per l'attuazione delle politiche ambientali, sociali, sanitarie, e di sviluppo rurale.

Uno dei principali aspetti di criticità per l'inserimento dei prodotti locali nei bandi pubblici della ristorazione collettiva sembra essere la mancanza di una definizione univoca di prodotto locale. La presenza di una norma che preveda un determinato metodo di produzione come per i prodotti biologici, o di un disciplinare che definisca i metodi e/o la zona geografica di produzione come per i prodotti DOP, IGP e STG rappresentano certamente utili elementi che consentono una determinazione univoca e immediata di tali prodotti. Attualmente la normativa consente l'utilizzo negli appalti della ristorazione pubblica dei prodotti biologici e tipici, e a livello nazionale e regionale a partire dalla Finanziaria del 2000 ne viene richiesto l'utilizzo per obiettivi connessi allo sviluppo di tali produzioni agricole o alla tutela ambientale. Per i prodotti locali che non risultano connotati da un particolare metodo di produzione e presuppongono che le fasi di produzione e di consumo avvengano entro i confini del medesimo territorio, il processo di definizione comporta certamente maggiori difficoltà soprattutto a causa della transitorietà della connotazione locale.

Per chiarire le possibilità ammesse dalla normativa vigente rispetto all'inserimento dei prodotti locali nei bandi pubblici della ristorazione collettiva sarebbero necessarie conoscenze specifiche in questo ambito legislativo che non rientrano tra le nostre competenze. Riteniamo comunque possa essere utile delineare alcune strategie

percorribili che consentono di richiedere alle aziende appaltatrici di utilizzare prodotti locali.

L'approccio maggiormente prudente soprattutto nei confronti della normativa europea è quello di ottenere i prodotti locali richiedendo specifici requisiti che di fatto posseggono prioritariamente o esclusivamente i prodotti locali. La prima strategia rientrante in questo approccio consiste nel richiedere varietà o razze diffuse sul territorio aventi specifiche caratteristiche nutrizionali e organolettiche. Ad esempio è possibile ottenere carne piemontese dicendo che i capi devono essere di razza piemontese. In questo modo non si limita la fornitura alle sole aziende piemontesi, in quanto i bovini di razza piemontese possono essere allevati in qualsiasi parte del mondo. Di fatto però si otterranno carni provenienti da capi allevati sul territorio regionale, in quanto la razza piemontese è diffusa quasi esclusivamente in Piemonte. Discorso analogo vale anche per i prodotti tipici (DOP, IGP) che avendo un disciplinare di produzione e una forte connessione con il territorio di produzione hanno delle caratteristiche che li contraddistinguono dai prodotti simili. Le amministrazioni possono quindi ottenere prodotti locali richiedendo i prodotti DOP e IGP del loro territorio. Un'altra strategia è quella di richiedere prodotti che siano stagionali, freschi e con un basso impatto ambientale. Il rispetto di questi tre requisiti di fatto consente l'utilizzo dei soli prodotti locali pur non richiedendone esplicitamente l'utilizzo. Se infatti i prodotti devono essere freschi e il tempo che intercorre tra raccolta e consumo deve essere breve (ad esempio 2 giorni), in via teorica si potrebbero utilizzare prodotti provenienti da tutto il mondo e trasportarli per via aerea. Richiedendo però anche un basso impatto ambientale, di fatto non risulterebbe possibile utilizzare questa modalità di trasporto e quindi i prodotti dovranno essere acquistati da aziende del territorio. Un'ulteriore strategia percorribile è quella di richiedere prodotti con un basso impatto ambientale lungo tutto il ciclo di vita e biologici. Partendo dall'assunzione che i prodotti biologici abbiano un minore impatto ambientale rispetto ai prodotti convenzionali, la richiesta di prodotti bio e a basso impatto ambientale determinerebbe l'attribuzione di un peso maggiore all'impatto dovuto alla fase di trasporto, e quindi favorirebbe nettamente le produzioni biologiche locali.

Un approccio che consente invece di fare esplicito riferimento ai prodotti locali è quello di evitare che l'appalto rientri nell'ambito di applicazione della Direttiva 2004/18/CE. In questo caso, le pubbliche amministrazioni dovranno suddividere il bando per la fornitura delle materie prime alimentari in più lotti, che risultino inferiori alle soglie comunitarie previste per l'applicazione della Direttiva europea. Questa modalità comporta però un incremento degli oneri organizzativi e gestionali che le pubbliche amministrazioni devono affrontare, dovendosi interfacciare con un più ampio numero di fornitori.

Un altro approccio che fa esplicito riferimento ai prodotti locali è quello di richiederli all'interno dell'offerta tecnica, presente nei bandi di gara aggiudicati secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. La strategia di questo approccio prevede l'attribuzione di un elevato punteggio all'interno dell'offerta

tecnica per la fornitura dei prodotti locali. Risulta quindi necessario definire dei confini territoriali all'interno dei quali dovrà avvenire la produzione, parametro che anche se inserito come elemento dell'offerta tecnica, potrebbe entrare in conflitto con la normativa europea. Per agevolare le possibilità di richiedere esplicitamente i prodotti locali, in attesa di una eventuale variazione della normativa europea come richiesto dal Comitato delle regioni, potrebbe essere utile arrivare a una definizione univoca e condivisa di prodotto locale. Questa dovrebbe includere gli elementi ambientali e sociali ammessi dalla normativa che regola gli appalti pubblici, così come i requisiti richiesti dalle disposizioni che considerano l'appalto pubblico come strumento per l'attuazione delle politiche ambientali, sociali e di sviluppo territoriale. Un prodotto locale quindi che non sia definito solo da confini territoriali ma connotato da parametri ambientali, sociali, economici, nutrizionali e culturali che si sviluppano, si diffondono e generano ricadute positive sul medesimo territorio.



# Capitolo 3

## I prodotti locali nella filiera della ristorazione scolastica delle Provincia di Torino

---

### 3.1 Note metodologiche

Lo studio effettuato sulla filiera della ristorazione scolastica della Provincia di Torino è stato svolto utilizzando metodi qualitativi con la finalità di comprendere gli orientamenti valoriali, gli obiettivi, i vincoli e le criticità connessi al concetto di prodotto locale e alle pratiche di utilizzo nella ristorazione scolastica. La popolazione di riferimento è costituita dai principali attori e stakeholder della filiera della ristorazione scolastica, scelti attraverso una procedura di campionamento non probabilistico a scelta ragionata. Sono stati campionati 21 casi rappresentativi dei differenti scopi istituzionali e ruoli collegati alla filiera della ristorazione scolastica provinciale:

- associazioni di categoria degli agricoltori: 3 casi;
- fornitori: 5 casi;
- società di ristorazione: 3 casi;
- Comuni: 5 casi;
- ASL: 2 casi;
- nutrizionista: 1 caso
- società di logistica distributiva: 1 caso;
- società di ricerca e servizio per la ristorazione collettiva: 1 caso.

Con i casi campionati sono state effettuate interviste in profondità della durata media di circa 60 minuti, registrate su supporto audio e successivamente trascritte <sup>1</sup>. Le interviste sono state analizzate mediante il supporto di un software di analisi qualitativa.

Nel campionamento e nei risultati del presente studio ha certamente influito la mancata disponibilità ad effettuare l'intervista da parte di alcune società di ristorazione, che risultano molto operative nella gestione dei servizi di ristorazione scolastica della Provincia di Torino.

---

<sup>1</sup> Uno dei responsabili comunali del servizio di ristorazione ha richiesto che l'intervista non fosse registrata. In questo caso sono state prese alcune note nel corso dell'intervista che hanno consentito di realizzare un'analisi meno approfondita rispetto alle interviste registrate su supporto audio.

## 3.2 Le considerazioni degli attori sul prodotto locale e sul suo utilizzo nella ristorazione scolastica

Il tema dei prodotti locali si inserisce nell'ampio insieme di orientamenti, valori, obiettivi e vincoli che entrano in gioco nella ristorazione scolastica e che costituiscono gli elementi principali sulla base dei quali vengono prese le decisioni rispetto alla predisposizione del menù, al tipo di servizio e alle materie prime da utilizzare. Lo scenario che emerge dalle interviste è contraddistinto da elevati livelli di complessità, nel quale vincoli economici, organizzativi e strutturali, orientamenti valoriali, norme e aspettative dei diversi attori, vengono posti a confronto nell'affrontare le decisioni sulle caratteristiche del servizio di refezione scolastica.

Tra le associazioni di categoria è stata rilevata una posizione non omogenea nei confronti dei prodotti locali e del loro utilizzo nella ristorazione scolastica. Solo una delle tre intervistate esprime un forte interesse verso questo tema:

“[...] le ricadute non possono che essere positive perché genero delle ricadute positive sulle aziende agricole e tendenzialmente le aziende agricole che aderiscono a iniziative di questo tipo non sono aziende che fanno vendita diretta come centro principale, ma sono aziende che oggi sono in difficoltà perché viaggiano nel mercato più anonimo [...] che è quello per cui tutto è un numero ed è il suo prezzo; quindi sono in concorrenza col mondo. Se tu crei un'opportunità del genere dove la concorrenza c'è ma è principalmente ristretta al mercato locale è chiaro che generi delle opportunità nuove per quelle aziende che hanno più bisogno di risposte nuove” (Associazione di categoria A).

Attraverso una maggiore richiesta di prodotti locali da parte della ristorazione collettiva questa associazione di categoria ritiene quindi che si possano creare nuove e interessanti opportunità, rivolte soprattutto alle aziende che non hanno beneficiato delle possibilità di valorizzazione dei prodotti sui circuiti di vendita diretta, sviluppati negli ultimi anni. Inoltre l'espansione della filiera locale nella ristorazione collettiva può creare nuove opportunità occupazionali attraverso processi di riconversione produttiva che potrebbero essere sviluppati nelle aziende che riscontrano maggiori difficoltà:

“[...] fare ragionamenti interessanti sull'offrire opportunità nuove di impresa, perché io posso prendere un'impresa cerealicola magari in difficoltà e aiutarla a differenziare partendo da quegli ortaggi più semplici e generando sul territorio attività nuove che richiedono tanta mano d'opera [...]” (Associazione di categoria A).

Le altre associazioni di categoria hanno invece focalizzando l'attenzione soprattutto sui problemi e le difficoltà che riscontrano l'agricoltura torinese e piemontese nei confronti della filiera della ristorazione scolastica. In particolare un'associazione sostiene che non sia corretto concentrarsi sui prodotti a km 0 e quindi sulla distanza tra produttore e consumatore, ma l'attenzione dovrebbe essere posta sulla qualità del prodotto e sul prezzo:

“Oggi si parla molto del km 0 e molte altre cose... però per quanto ci riguarda noi abbiamo un’idea un po’ diversa da quella che hanno le altre organizzazioni agricole. Più che di prodotto locale vogliamo parlare di prodotto buono e prodotto buono c’è a un km di distanza, può esserci a 10 km, a 100 km, è chiaro che non bisogna superare determinati chilometraggi perché poi si va su altre situazioni, però il prodotto locale per noi è un prodotto Italia, quindi è un concetto completamente diverso: non è detto che una mela prodotta nel Pinerolese sia più buona di una mela prodotta nel trentino, la differenza, lo dobbiamo capire, sono i costi” (Associazione di categoria C).

Secondo il parere di questa associazione di categoria l’aspetto importante è che i prodotti siano italiani; le scelte di acquisto che ne conseguono, devono essere effettuate valutando la qualità e il prezzo e non in base alla distanza tra produttore e consumatore.

I fornitori intervistati, essendo fortemente collegati al settore agricolo esprimono un forte interesse per il prodotto locale ed il suo utilizzo nella ristorazione pubblica. L’incremento dell’utilizzo dei prodotti locali è considerato un fenomeno utile alla sopravvivenza e allo sviluppo delle aziende agricole del territorio, che escono da un periodo caratterizzato da grosse difficoltà:

“[...] negli ultimi 4 o 5 anni grazie alla grande comunicazione che è stata fatta da Coldiretti per valorizzare i nostri prodotti locali, la domanda è cresciuta soprattutto su quei mercati dove i volumi si sviluppano realmente che sono le mense e pian piano sta seguendo questo trend anche la GDO [...], prima il prodotto locale era snobbato perché non interessava, non piaceva, le aziende agricole stavano sparendo, stanno ancora sparendo, giovani che fanno aziende agricole sono sempre di meno, adesso con questo fenomeno anche di costume di sviluppare il km 0 o comunque il prodotto locale fa sì che si ricominci una filiera che stava sparendo” (Fornitore B).

Le possibilità di migliorare lo stato delle economie locali attraverso la valorizzazione dei prodotti del territorio è messa in evidenza anche dagli altri fornitori che sottolineano come in molte situazioni le produzioni agricole piemontesi, soprattutto lattiere, finiscano su circuiti produttivi industriali che deprezzano la materia prima, causando così situazioni di insostenibilità economica per molte aziende agricole. La valorizzazione e l’utilizzo dei prodotti locali nella ristorazione scolastica viene quindi considerato un elemento strategico per il supporto delle piccole realtà agricole:

“[...] l’obiettivo è valorizzare i nostri prodotti, l’80% del latte prodotto in Provincia di Cuneo viene lavorato fuori Regione, una filiera completa di prodotti piemontesi sarebbe l’ottimo perché è inutile che produciamo e poi mandiamo a Canicatti il nostro prodotto!” (Fornitore C).

“[...] che Provincia sarebbe quella che tutela la salute del proprio cittadino e però non tutela le piccole aziende delle Province. Secondo me un ragionare corretto è quello di lavorare integrato, di fare in modo che le agricolture provinciali alimentano le mense della provincia, [...]. E’ un elemento di economia locale.” (Fornitore E).

L’unico fornitore tra gli intervistati che non ha connessioni dirette con il settore agricolo, pur riconoscendo che negli ultimi anni ha avuto luogo un incremento dell’utilizzo dei prodotti locali, mette in evidenza come per la sua società di distribuzione l’acquisto di tali prodotti sia una pratica da sempre diffusa. La recente

attenzione nei confronti dei prodotti locali ha quindi fatto emergere una pratica che per questo fornitore era consolidata, senza essere messa in evidenza. Vengono espressi anche elementi di preoccupazione per l'eccessiva focalizzazione sulla richiesta di prodotto locale da parte delle amministrazioni, che possono renderne difficoltoso il reperimento:

“La richiesta di prodotto locale è più una opinione politica sponsorizzata dai mass media, è una cosa che abbiamo sempre fatto, per noi è sempre stato normale, perché ha più senso comprare le mele in Piemonte piuttosto che andare a comprarle in Nuova Zelanda. Il territorio per noi è sempre stato fondamentale. Non ha nessun senso andare a comprare un prodotto all'estero quando ce l'hai in Italia ma per un fatto anche solo di costo. Quindi è sempre stato fatto ma non è mai stato pubblicizzato. Penso che anche qua siamo arrivati a degli eccessi, come sempre, è una cosa normalissima quando c'è prodotto locale si da prodotto locale, però se poi è estremizzato che non puoi sgarrare da lì anche quando non c'è allora diventa un problema [...]. (Fornitore A).

Anche le due società di ristorazione di dimensioni più ridotte, che sono nate e si sono sviluppate sul territorio regionale, evidenziano come pratica consolidata l'utilizzo dei prodotti del territorio. Entrambe le aziende affermano infatti che una elevata percentuale (70% e 80%), delle materie prime impiegate per la preparazione dei pasti nella ristorazione scolastica provengono dalla Regione Piemonte. Anche per questi attori l'utilizzo dei prodotti locali è considerato un importante elemento per lo sviluppo delle economie locali:

“E' indubbio che è un discorso di grandissima attualità e di forte presa mediatica; politicamente ultra corretto e ineccepibile, da una parte ci raccontano che i pomodori pelati arrivano dalla Cina e noi registriamo una crisi produttiva generale di grande difficoltà, per cui a prescindere dall'Europa come non sottolineare le produzioni locali senza arrivare a nostalgie autarchiche. E' assolutamente normale e ritengo assolutamente giusto che ci sia questo crescente interesse anche se [nome società di ristorazione B] ha sempre dato priorità agli acquisti diretti del territorio” (Società di ristorazione B).

“Secondo me a titolo personale l'utilizzo dei prodotti locali è corretto perché da un alto si fanno muovere le economie locali visto che di soldi ce ne sono pochi e siamo in un periodo di crisi, dall'altro si possono avere prodotti più freschi invece che fare il giro del mondo e poi ci sono delle eccellenze che sono sotto casa e non si conoscono” (Società di ristorazione C).

La società di ristorazione di più elevate dimensioni ha invece una concezione dei prodotti locali che tende a identificarli prioritariamente con le produzioni di qualità e tipiche del territorio per le quali spesso sono presenti difficoltà di reperimento, considerati i grandi numeri della ristorazione collettiva:

“[...] ci sono prodotti che hanno solo un quantitativo molto ridotto, ad esempio le ciliegie di Pecetto. Anni fa avevano messo la toma di Condove, non toma di Lanzo che ha una produzione maggiore e si riesce a sopperire al fabbisogno. [...]. Perché ci sono capitolati che viaggiano solo sul prezzo e basta o capitolati che devi fare proposte migliorative che possono essere a livello di attrezzature o di prodotti biologici o km 0 ecc. ecc. [...] in alcuni di questi capitolati ci sono prodotti che noi dobbiamo dare. Abbiamo i prodotti del Paniere, quelli della Val di Susa, quelli di Campagna Amica, IGP, DOP, PAT, Km 0, menù tipici e equosolidali” (Società di ristorazione A).

La qualità ed i prezzi dei prodotti locali sono gli altri elementi che emergono dalle interviste effettuate con le società di ristorazione. Per i prodotti trasformati l'aggettivo locale in molti casi risulta semanticamente associato alla qualità del prodotto derivante da metodi di produzione artigianale, che comportano un incremento del prezzo, ma anche migliori caratteristiche organolettiche:

“I prezzi dei prodotti locali sono sicuramente molto più alti perché, [...], sono prodotti diversi e in quanto tali non è mai corretto metterli allo stesso livello; se un prodotto è più buono lo paghi di più. Ad esempio qui a [nome città] abbiamo gli yogurt artigianali e rispetto al classico yogurt Yomo, o Granarolo o Danone c'è un abisso però magari ci costa tre volte. Però sono dei prodotti diversi e quando uno fa la gara d'appalto dovrà mettere un maggior costo per i prodotti; se il prezzo è basso non potrai mai mettere prodotti di qualità (Società di ristorazione C).

Sulle materie prime utilizzate dalla ristorazione collettiva per le quali non è richiesto un processo di trasformazione, il prezzo del prodotto locale non risulta invece tendenzialmente superiore a quello di mercato:

“Il prodotto locale può costare di più ma non è tutto uguale, è ovvio che le mele a Barge o a Cavour costano come quelle del Trentino, quindi non costano di più, costano uguale perché i numeri sono grandi. E' ovvio che se vai a cercare il prodotto di nicchia che ne so lo stracchino fatto in quella cascina o cosa...ti costa molto. Quindi sull'ortofrutta si può essere concorrenziali, sulle carni rosse e bianche si è concorrenziali perché gli allevamenti di carne rossa importanti arrivano dal Piemonte, tra Cuneo e Torino, quindi sono quei prodotti un po' particolari che costano di più, gli altri no” (Società di ristorazione C).

Dall'analisi delle interviste alle società di ristorazione è possibile individuare tre concezioni di prodotto locale: prodotto locale come prodotto di nicchia, prodotto locale come prodotto artigianale di qualità e prodotto locale come semplice prodotto del territorio. Il minimo comune denominatore di queste tre concezioni è la presenza di un ambito locale con definiti confini territoriali all'interno dei quali devono avere luogo le fasi di produzione e consumo. Nella concezione territoriale il prodotto locale risulta caratterizzato essenzialmente dalla produzione entro i confini dell'ambito locale e non è associato a metodi di produzione, quantitativi produttivi o ulteriori limiti geografici del territorio di produzione. Il prodotto locale in questa concezione si distingue quindi dai prodotti presenti sul mercato appartenenti alla medesima categoria merceologica, esclusivamente per essere stato prodotto entro i confini territoriali in cui è consumato. Questa è la concezione più diffusa tra gli intervistati e che trova il più ampio riscontro nella letteratura sul tema. La concezione di nicchia connota invece il prodotto, oltre che per l'elemento territoriale, anche per determinati metodi di produzione solitamente legati alla tradizione produttiva di un territorio più ristretto, come ad esempio accade per i prodotti appartenenti al Paniere dei Prodotti Tipici della Provincia di Torino. Nella concezione artigianale rientrano invece quei prodotti che pur non avendo una limitazione territoriale più ristretta rispetto all'ambito locale, derivano da produzioni artigianali che incidono positivamente sulle caratteristiche organolettiche del prodotto.

Tra i cinque Comuni intervistati due hanno previsto nel capitolato l'utilizzo dei prodotti locali. Le motivazioni espresse in riferimento a tale scelta sono riconducibili alla tutela dell'ambiente, al supporto all'economia locale, ed alla qualità dei prodotti:

“Abbiamo inserito i prodotti locali per un discorso legato alla sostenibilità ambientale e alla rivalutazione del territorio soprattutto, visto il momento critico anche, quindi il nostro assessore, [...] che è molto sensibile a questi argomenti ha dato l'input di optare per la filiera corta” (Comune D).

“Lo scorso capitolato non si parlava praticamente niente di prodotti locali, abbiamo fatto questa scelta per valorizzare il territorio, la possibilità data la crisi di dare più opportunità di lavoro alle aziende del territorio che molte volte sono anche piccole, poco conosciute, riuscire a trovare un'azienda come [Società di ristorazione C] che utilizza molto i prodotti del territorio è stata una grande fortuna. Dall'altro prodotti locali per avere prodotti di qualità, perché è vero che si pagano di più perché è vero che costano di più a noi e alla ditta, ma la qualità è certamente superiore rispetto a produzioni di origine industriale. Quindi sviluppo del territorio e qualità” (Comune E).

Nei tre Comuni in cui non è richiesto l'utilizzo di prodotti locali, in un caso viene messo in evidenza come la società di ristorazione si rifornisca abitualmente da alcune aziende agricole del territorio e quindi di fatto un certo quantitativo di prodotti locali venga utilizzato nella preparazione dei pasti<sup>2</sup>:

“In ogni caso abbiamo prodotti locali anche biologici perché la ditta che ci rifornisce acquista di sua volontà prodotti locali. Un po' la sensibilità della ditta, e poi anche la nostra collocazione geografica,[...]” (Comune A).

Negli altri due comuni i responsabili dei servizi di ristorazione scolastica ritengono invece che le aziende appaltatrici non utilizzino abitualmente prodotti locali:

“Non credo che le aziende utilizzino prodotti locali, forse qualcosa sulle mele, ma sul resto no anche perché hanno piattaforme di fornitura che sono predefinite” (Comune C).

L'utilizzo dei prodotti locali in questi Comuni è limitato ad alcuni giorni dell'anno nei quali è prevista la preparazione di particolari menù che utilizzano i prodotti del territorio.

Le prospettive per i futuri appalti dei tre Comuni che attualmente non richiedono l'utilizzo dei prodotti locali, sembrano orientate verso una maggiore considerazione di tali prodotti. La motivazione principale che esprimono gli intervistati è di carattere economico e riguarda lo sviluppo del territorio. Emergono però anche altre motivazioni legate alla sostenibilità ambientale, e alla soddisfazione dell'utenza:

“[...] riteniamo importante [l'inserimento dei prodotti locali] sia per un problema di rispetto dell'ambiente, per la gradibilità da parte degli utenti perché l'attenzione al produttore locale sicuramente verrebbe molto apprezzata, il pensiero di mangiare le mele che non arrivano magari dal Trentino ma da Cavour che è a due passi sicuramente sarebbe molto apprezzata dall'utenza,

---

<sup>2</sup> La società di ristorazione che esegue l'allato della ristorazione collettiva scolastica in questo Comune è la società di ristorazione B che ha dichiarato di utilizzare il 70% di prodotti regionali.

poi il risparmio energetico, i trasporti, e dare possibilità in un momento di crisi di sviluppare il mercato locale” (Comune A).

La società di logistica che lavora con le società di ristorazione soprattutto per la fase di distribuzione dei pasti, evidenzia il tema della sostenibilità ambientale nelle sue dimensioni ambientale, economica e sociale, che possono trarre beneficio dall'utilizzo dei prodotti locali. L'intervistato sottolinea l'importanza dell'effettuare scelte e sviluppare modalità di approvvigionamento territoriale che tengano in considerazione tutte le dimensioni della sostenibilità:

“L'attuale concetto di sostenibilità ambientale mi piace molto perché il concetto di sostenibilità quando coniuga economia, ambiente e responsabilità sociale intesa come valorizzazione del lavoro dell'uomo mi piace molto, perché lo studio, la valorizzazione del territorio, il dialogo tra l'azienda e il territorio che la ospita è fondamentale. Se le aziende di ristorazione si ponessero la domanda io dove sono? Ho il mio centro di cottura in Torino, ho un territorio circostante, come posso valorizzarlo, quali sono i fornitori che ci sono nel territorio, se si cominciasse a dialogare col territorio a coniugare questi tre aspetti sarebbe un ottimo traguardo” (Società di logistica distributiva).

Il tema della sopravvivenza e dello sviluppo delle aziende agricole soprattutto di piccole dimensioni, viene messo in evidenza anche nell'intervista con il dirigente dell'ASL che sottolinea l'importanza dell'attività svolta da queste realtà aziendali per la tutela dei beni comuni:

“[...] chi coltiva un territorio non lo fa soltanto da un punto di vista economico e quindi di profitto ma restituisce alla collettività anche un bene comune che è quello del paesaggio, del presidio del territorio, della conservazione dei suoli, garantisce il futuro al territorio in cui lavora in sostanza. [...]. Quindi l'aumento dell'interesse per i prodotti locali è un po' determinato dalla crisi economica che suggerisce dei comportamenti più prudenti nell'abbandonare l'attività di produzione primaria che storicamente è poi quella che da da mangiare quando ci sono le crisi. Dall'altra è che numerose piccole imprese hanno lasciato abbandonato perché non è vantaggioso produrre con quelle dimensioni territoriali, cioè oggi la scala di produzione è confrontarsi con l'azienda della pianura padana in sostanza, allora la produzione primaria non è solo questo o solo quello, è anche pianura padana, è anche il latte prodotto da un allevamento di frisone di 300 capi della pianura, però è anche l'opportunità per chi ha un'azienda di 20 vacche, magari a produzione mista situata nell'alto Canavese, di poter cedere questi prodotti all'amministratore comunale di Chialamberto, di Chiaves o di... perché è un legame territoriale che produce un bene che va al di là del rapporto contrattuale, cioè il bene è ambientale, territoriale, culturale e spero anche di tipo economico per la sopravvivenza dell'impresa e per il costo dei servizi e per la qualità dei prodotti” (Dirigente ASL ).

Viene quindi posta una differenziazione tra le aziende agricole di più elevate dimensioni localizzate in pianura e le piccole aziende delle zone marginali che negli ultimi decenni hanno subito una forte flessione accompagnata da una riduzione delle esternalità positive che producono nei confronti del territorio, dei suoli e del paesaggio. L'utilizzo dei prodotti locali secondo l'intervistato può essere uno strumento utile alla sopravvivenza delle realtà aziendali che operano nelle zone più difficili, e quindi alla rivitalizzazione di territori che hanno subito e stanno subendo processi di spopolamento e di riduzione del presidio territoriale.

L'operatore ASL evidenzia invece come in Piemonte sia presente un ulteriore punto di forza dei prodotti locali: il livello delle garanzie. Secondo l'intervistato i prodotti agricoli e agroalimentari piemontesi offrono infatti un elevato livello di garanzia grazie ai numerosi e approfonditi controlli igienico sanitari e di sicurezza alimentare che vengono effettuati:

“Sulla produzione locale bisogna darcelo il valore, perché io sicuramente so che c'è un valore per l'economia locale, sicuramente è interessante l'impatto sull'ambiente che lavorare sulle produzioni locali può comportare in termini di riduzione dei trasporti, ma c'è anche un altro valore che è poco esplicitato. Cioè noi abbiamo un sistema di garanzie in Piemonte che conosciamo, abbiamo un sistema di controlli che può garantire le produzioni locali non dico meglio di altri ma sicuramente con un fattore che è noto. Io posso dire che in Piemonte non siamo inferiori a nessuno sui controlli, magari lo diranno in tante altre regioni, ma credo che nel sud Italia [...] e magari in Paesi dell'Est il sistema dei controlli sia meno capace di garantire sicurezza. Controlli igienico sanitari e di sicurezza alimentare. Sul prodotto locale sono sicuro che il sistema di garanzia dei controlli pubblici è efficace, per me è un valore aggiunto.” (Operatore ASL).

La nutrizionista intervistata focalizza prioritariamente l'attenzione sulle migliori caratteristiche dei prodotti locali, derivanti da una maggiore freschezza che consente ai bambini di mangiare prodotti con un più alto contenuto di vitamine e micronutrienti, elementi hanno una elevata importanza per la salute. Ritiene però fondamentale che il prodotto locale sia ottenuto con metodi biologici che permettono di limitare al massimo la presenza di residui:

“Io penso che il prodotto debba essere biologico e locale, il locale dipende come è coltivato non basta che sia locale, per me del due cose devono andare di pari passo. Io posso accettare che il locale, dato che comunque fornisce prodotti buoni, che si impegni a diventare biologico nel corso del periodo di validità dell'appalto, che quindi si metta in conversione entro il primo anno.” (Nutrizionista).

Dall'analisi emerge come il prodotto locale sia un tema divenuto ormai centrale nei discorsi, nei ragionamenti e nelle strategie degli attori intervistati, grazie alla molteplicità delle concezioni che lo caratterizzano e alla pluralità delle conseguenze e delle esternalità che possono derivare da un suo utilizzo più diffuso. La situazione di forte crisi economica costituisce uno dei principali elementi presenti nelle riflessioni che gravitano intorno al prodotto locale. La maggioranza degli attori intervistati ritengono infatti che il prodotto locale possa essere un utile strumento per sostenere le economie locali attraverso pratiche di acquisto della ristorazione scolastica orientate verso le aziende agricole del territorio. Le conseguenze immaginate e attese dalla maggior parte degli attori consistono in un incremento dell'occupazione a livello locale e nel miglioramento della situazione economica delle aziende agricole. Le opportunità economiche derivanti dall'incremento dell'utilizzo dei prodotti locali possono inoltre generare delle esternalità positive derivanti dalla permanenza o dal reinsediamento delle aziende agricole nei territori “marginali” che hanno subito importanti fenomeni di spopolamento e abbandono delle terre coltivate. Tali esternalità riguardano la salvaguardia e la tutela del paesaggio e del territorio, e



possono quindi essere ricondotte all'ampio dibattito sulla tutela dei beni comuni. L'utilizzo delle materie prime locali per la ristorazione può inoltre contribuire alla tutela ambientale attraverso una riduzione delle emissioni derivanti dai trasporti. Il prodotto locale può garantire anche una maggiore freschezza, con conseguenti migliori caratteristiche del prodotto in termini sia organolettici che di contenuto nutrizionale. Sui prodotti trasformati (soprattutto latticini) la richiesta di prodotti locali favorisce inoltre l'accesso nelle scuole di prodotti artigianali piuttosto che industriali che possono innalzare il livello qualitativo dei prodotti. Dalle interviste emerge come le migliori caratteristiche organolettiche dovute alla freschezza o ai metodi di produzione o trasformazione possano incrementare la gradibilità dei piatti e quindi la quantità di pasto effettivamente consumata dai bambini utenti del servizio. Un'altra conseguenza positiva derivante dall'utilizzo dei prodotti locali è l'elevato livello di garanzia ottenuto grazie ai rigorosi controlli igienico-sanitari e di sicurezza alimentare che sono effettuati sui prodotti alimentari piemontesi.

### **3.3 Le criticità presenti per l'utilizzo dei prodotti locali nella ristorazione scolastica**

Come si è visto, l'utilizzo dei prodotti locali nei servizi di ristorazione collettiva scolastica rappresenta un tema intorno al quale emergono una pluralità di significati, valori, prospettive e orientamenti. Risulta però importante ricordare come il servizio di ristorazione scolastica abbia l'obiettivo dichiarato di fornire un pasto, le cui caratteristiche dipendono da un insieme di scelte effettuate dalle amministrazioni comunali. Su tali decisioni influiscono i vincoli posti dalle esigenze di contenimento della spesa, le condizioni organizzative e strutturali collegate alla gestione del servizio, ma anche le norme stabilite a livello europeo, nazionale e regionale, così come i valori, le aspettative degli altri attori e stakeholder del servizio. Sulla necessità di fornire un pasto ai bambini frequentanti gli istituti scolastici presenti sul territorio comunale, confluiscono quindi un ampio insieme di elementi sostenuti da diversi attori, ai quali vanno ad aggiungersi i recenti orientamenti verso l'integrazione di aspetti sociali, ambientali e territoriali. Le criticità per un incremento dell'utilizzo dei prodotti locali devono quindi essere valutate tenendo con considerazione la complessità derivante dalla molteplicità di attori, di vincoli, di valori e di orientamenti che influenzano le scelte della pubblica amministrazione e degli altri attori della filiera.

Un proficuo percorso euristico per le finalità di tale studio consiste nell'affrontare le difficoltà che si presentano per un incremento dell'utilizzo dei prodotti locali connesse alle caratteristiche delle materie prime, alla predisposizione del menù e alla modalità di gestione del servizio. Successivamente si procederà con l'analisi delle criticità presenti sul lato dell'offerta.

### 3.3.1 Le caratteristiche richieste alle materie prime:

Dalle interviste e dalle partecipazioni alle riunioni del tavolo di lavoro della Provincia di Torino emerge come una delle più rilevanti difficoltà per l'inserimento dei prodotti locali consista nelle caratteristiche delle materie prime richieste nei capitoli. Queste, secondo alcuni degli intervistati impediscono la partecipazione a molte aziende locali che non sono strutturate e organizzate per fornire prodotti confacenti.

Sulla fornitura delle frutta il principale elemento di criticità consiste nella richiesta di soli prodotti che rispettino precisi requisiti in termini di calibro e peso, corrispondenti ai fabbisogni alimentari attualmente considerati corretti per gli utenti dei servizi di ristorazione collettiva.

"[...] tenga conto che ogni volta che le mense di Torino mangiano mele sono 55.000 mele, ma sono solo mele da 150 grammi quindi una selezione molto stretta della produzione, non è che il melo fa solo mele da 150 grammi, è vero che non è 150 grammi ma è 140 - 160 ma è molto stretta, questo vale per tutta la frutta." (Fornitore A).

Questo fa sì che solo una parte della frutta raccolta possa essere destinata alla ristorazione scolastica ed impone quindi al produttore la necessità di trovare altri canali di vendita in grado di assorbire i prodotti che non rispettano i requisiti richiesti dalle pubbliche amministrazioni. Tale elemento crea quindi un notevole incremento dei costi di transazione sia sul lato dell'offerta, che dovrà interfacciarsi con altri tipi di acquirenti, sia sul lato della domanda che per ottenere i quantitativi sufficienti dovrà interagire con un numero superiore di produttori. Inoltre viene messo in evidenza come una forte domanda di prodotti con caratteristiche omogenee abbia generato un incremento del valore di mercato di questi beni che compensa lo scarso valore riconosciuto al resto della produzione:

"Le mele grandi hanno un buon valore ma adesso quelle da 150 g oramai tendenzialmente sono quelle che valgono di più perché è la selezione per le scuole e tutti i produttori lo sanno. I produttori sanno che quando ho bisogno di mele ho bisogno di mele da 150 g. e ne ho bisogno di x quintali e me le fan pagare! Le mele grosse hanno un mercato a se ma quelle da 180 e 120 grammi cosa se ne fanno? Quindi te le fan pagare anche in quelle da 150!" (Fornitore A).

Situazione analoga si verifica anche per la carne, prodotto del quale vengono richiesti solo determinati tagli, generando così maggiori costi di transazione e ostacolando la fornitura da parte delle aziende di dimensioni più limitate:

"[...] non sposto un animale allevato localmente verso la mensa, ma tanti pezzi di arrosto, questo fa sì che ci si va a rivolgere a circuiti che hanno poco a che vedere con l'agricoltura, sono filiere più lunghe che comprano dall'agricoltore a prezzi molto bassi perché devono gestire anche tutto ciò che non viene venduto. Perché se ai bambini do solo un certo tipo di parte anatomica per l'arrosto per tutto il resto dell'animale devo avere un circuito in grado di smerciarmelo e questo fa sì che le aziende agricole o comunque le piccole realtà siano più in difficoltà." (Associazione di categoria A).

Un altro elemento che emerge dalle interviste e che risulta fortemente connesso con i modelli di gestione del servizio, è la richiesta di prodotti confezionati in monoporzione. Tale domanda consente una riduzione dei tempi di preparazione dei pasti, un maggiore grado di sicurezza sull'igiene, sull'omogeneità delle porzioni e sul rispetto delle quantità previste nelle tabelle dietetiche, ma di fatto impedisce la fornitura da parte di molte aziende a vocazione agricola o artigianale che non sono attrezzate per confezionare le monoporzioni.

"[...] perché la monoporzione e no l'omino che affetta e me ne frego se la fetta di formaggio, siccome non lo fa la macchina, potrebbe avere quei 10 grammi in più o in meno, ma perché? E' chiaro che per loro è più semplice avere la monoporzione ma tutte queste cose sono state indotte da questo modello batterio fobico legato alla questione che da un lato la sicurezza innanzitutto e dall'altro questo maniacale rispetto delle grammature che non ha oggettivamente nessun senso [...]." (Fornitore D).

Sulle monoporzioni in alcuni casi emergono ulteriori elementi di criticità e di restrizione del mercato dovuti alla richiesta di porzioni esatte o fuori mercato che impongono alle piccole aziende costi organizzativi e/o tecnologici che difficilmente possono affrontare.

"Spesso succede che i prodotti del territorio essendo lavorati da realtà più o meno grandi ma con una matrice artigianale, non hanno delle attrezzature che gli consentano di fare una grammatura di peso esatto come spesso i capitolati richiedono, ma dovresti avere un minimo di tolleranza e quindi un peso minimo garantito che poi è quello che le norme richiedono per i prodotti in vendita sui canali commerciali tradizionali. [...]. Se invece pretendo il peso esatto inevitabilmente restringo di molto la concorrenza, perché invece che poter prendere lo yogurt dalla piccola cooperativa locale che mi fa gli yogurt buoni e mantiene vivo un territorio, devo andare per forza dalla multinazionale dello yogurt perché paga niente il latte ai produttori, magari lo compra all'estero, magari anche extraeuropei dove le normative sono diverse e poi è in grado di farti il prezzo perché fa milioni di vasetti. Quindi se io uscissi dal concetto del peso esatto aprirei a una platea molto più ampia e non si tratterebbe di togliere sicurezza, ma di considerare la mensa collettiva alla stregua della vendita commerciale normale." (Associazione di categoria A).

Un altro elemento di criticità è costituito dalla crescente richiesta di materie prime confezionate e lavorate, come nel caso delle verdure di quarta gamma e congelate o delle uova pastorizzate. La richiesta di questi prodotti crea inevitabilmente dei colli di bottiglia lungo la filiera nella quale sono presenti molti produttori della materia prima e pochi soggetti che sono in grado di effettuare le lavorazioni a causa degli elevati costi di acquisto e gestione degli impianti:

"[...] le ditte che fanno uova pastorizzate ce n'è una decina in tutta Italia, ma allevamenti che fanno uova, ce n'è migliaia, allora hai di nuovo creato un collo di bottiglia non giustificato [...]." (Fornitore D).

Le caratteristiche delle materie prime richieste dai capitolati d'appalto influiscono quindi fortemente sulle possibilità di fornitura da parte dei produttori locali. I processi di centralizzazione ed esternalizzazione che ha vissuto il settore della ristorazione collettiva, associati alla riduzione dei costi e alle crescenti preoccupazioni per la

sicurezza alimentare e la corretta alimentazione, sono i fattori che hanno influito nell'orientare le richieste delle pubbliche amministrazioni. La necessità di limitare il costo del servizio e garantire un'alimentazione sicura e corretta è stata affrontata propendendo verso prodotti richiedenti meno operazioni presso i centri di cottura. Tale fenomeno può essere considerato come una ulteriore esternalizzazione che ha avuto luogo nella filiera della ristorazione collettiva. Il compito di effettuare le operazioni di selezione, lavaggio, sezionamento delle materie prime è infatti passato prima dai Comuni alle società di ristorazione e poi da queste a fornitori esterni di prodotti semilavorati.

### 3.3.2 La composizione del menù

La composizione del menù è un altro aspetto che ha importanti ripercussioni sulle possibilità di rifornirsi con prodotti locali. Il primo elemento che emerge dall'analisi delle interviste è la stagionalità che viene considerata un principio imprescindibile che deve essere rispettato dalle amministrazioni che desiderano incrementare l'utilizzo di prodotti locali. Il menù dovrebbe quindi essere predisposto tenendo conto non solo degli equilibri nutrizionali, della gradibilità e della varietà del pasto, e dell'educazione alimentare, ma anche dei cicli colturali dei prodotti agricoli del territorio.

“Tante volte bisogna ricorrere a prodotto addirittura di importazione per valutazioni fatte secondo me in modo superficiale in fase di elaborazione di menù. Quando tu cerchi di sviluppare un menu lo devi fare con coscienza di causa e di quando hai un prodotto e vuoi favorire il prodotto locale, se invece non lo vuoi favorire facciamo come si fa adesso. Gli esperti o chi è predisposto a fare il menù lo faccia affiancato a degli esperti del settore. Se no è inutile fare tanta comunicazione sul locale, che però se l'utente deve consumare lo zucchini a dicembre, e noi qui siamo intasati col cavolo che lo andiamo a svendere a 20 centesimi, 15 centesimi.” (Fornitore B).

La richiesta dei fornitori e dell'associazione di categoria è di tenere in maggiore considerazione le produzioni effettivamente presenti sul territorio, che dovrebbero diventare uno dei criteri della predisposizione del menù. Questa attività risulta quindi notevolmente complessa e richiede la capacità di tenere insieme una molteplicità di elementi al fine di prevedere menù equilibrati, graditi, che utilizzino le materie prime del territorio e al tempo stesso garantiscano una sufficiente varietà. Negli ultimi anni i menù sono stati predisposti tenendo in maggiore considerazione il criterio della stagionalità; normalmente sono previsti un menù invernale e uno estivo che evitano l'emblematica richiesta degli zucchini nel mese di dicembre. Lo sdoppiamento stagionale del menù costituisce certamente un importante elemento che facilita l'utilizzo dei prodotti locali, ma non sempre risulta sufficiente. La difficoltà che emerge è lo scarso adattamento del menù alle produzioni effettivamente presenti sul territorio, che richiederebbero menù mensili piuttosto che stagionali:

“[...] organizzare l'approvvigionamento di verdura e frutta in funzione della calendarizzazione delle produzioni, questo riuscirebbe a migliorare la situazione, non a risolverla, ci sono prodotti

che in Piemonte non si fanno o si fanno in quantità molto molto minori. [...]. Aggiustare il tiro meglio sul rapporto disponibilità del prodotto e quindi preparazione dei menù settimanali diversificati: questo è il menù di novembre, questo è il menù di dicembre, non c'è il menù che dura un anno e neanche quello autunnale perché l'autunno inizia il 21 settembre in cui in pratica c'è tutto lo scibile della frutta e della verdura estiva in Piemonte essendo regione del nord e quindi tardiva, è estivo quel menù fino al 15- 20 ottobre perché ci sono ancora pesche in frigo, c'è di tutto, pomodori, peperoni, melanzane, riusciamo ad andare avanti fino a fine ottobre. Poi abbiamo un novembre che può essere legato ai cavoli, cavolfiori broccoli, le insalate continuano a esserci, fino al 15 dicembre. Poi abbiamo un periodo buio dal 15 dicembre a [...] marzo direi in cui non ci sono ancora zucchine c'è poca roba verde, [...]. Però soprattutto gennaio e febbraio sono buchi e allora diamogli patate che ne facciamo.” (Fornitore E).

Inoltre la variabilità produttiva connessa alle condizioni meteorologiche e climatiche comporta inevitabilmente delle differenze annuali dei periodi di maturazione e del quantitativo disponibile. Di conseguenza non sempre sono presenti sul mercato i prodotti locali da utilizzare per la preparazione dei piatti previsti dal menù stagionale:

“Ci vorrebbe una grossa flessibilità in base alle esigenze, e un minimo di programmazione fatta un po' per tempo, dovrebbe esserci un tavolo misto fatto all'inizio di ogni anno dove i dietisti dicono la loro, i genitori dicono la loro, i Comuni dicono la loro, e chi fa le cose pratiche dice la possibilità o meno di realizzare le cose che chiedono. E poi un minimo di flessibilità, non puoi perché hai fatto una tabella che diceva che la quarta settimana ci volevano gli zucchini, sono 15 giorni che piove e diluvia, gli zucchini non ci sono, e non hai la possibilità di modificare quel piatto lì perché tu l'hai programmato così. Ci vogliono delle opzioni, non tante perché se no si finisce a mangiare sempre solo patate, perché il rischio dicendo solo verdura di stagione è che ti rifilano sempre patate o quello che costa meno.” (Fornitore C)

Tra i prodotti freschi, sui quali influisce maggiormente la disponibilità del prodotto locale, la flessibilità sui menù è maggiormente presente sulla frutta piuttosto che sulla verdura. Normalmente nei menù viene infatti richiesta frutta di stagione che facilita la fornitura dei prodotti effettivamente presenti sul mercato:

“La frutta viene specificata come frutta di stagione nei menu dei capitolati a parte la banana, quindi si decina la nespola piuttosto che il melone quindi viene concordata di volta in volta in base alla disponibilità sul mercato ed alla stagionalità [...]” (Fornitore A).

Anche sulla frutta in molti casi è però richiesto un certo grado di varietà e non è consentito inserire lo stesso prodotto per più di una volta a settimana. Questo vincolo pone delle difficoltà soprattutto in alcuni periodi dell'anno nei quali la mancanza di un'ampia gamma di prodotti locali impone la necessità di utilizzare prodotti provenienti dal mercato nazionale o internazionale:

“Il problema che stiamo riscontrando nel mese di maggio che è il più critico dove le culture invernali esauriscono e le estive sono in ritardo. E quando in una mensa scolastica abbiamo cinque giorni di scuola e non abbiamo disponibilità di frutta c'è un momento di crisi perché la scuola vuole ogni giorno un frutto diverso e questo frutto non c'è. Perché soprattutto se vogliono un prodotto locale noi in questo momento abbiamo disponibilità solo di mela, quindi il concetto è che se si vuole ragionare sui prodotti locali bisogna rispettare la stagionalità dei prodotti locali è questo il concetto più importante sul prodotto locale. E' chiaro che soprattutto le dietiste devono scoprire che dare due volte a settimana un prodotto locale non è un dramma così esasperato

perchè è l'unico prodotto locale in questo momento.” (Fornitore B).

Per le verdure, costituendo la materia prima necessaria alla preparazione dei pasti, il livello di flessibilità risulta inferiore e non sono possibili o risultano molto complesse le variazioni del piatto in base alla disponibilità del prodotto:

“[...] la verdura è più legata al menu, perché se hanno l'insalata come contorno insalata deve essere, poi può essere la romana piuttosto che la lattuga, se hanno le carote, carote devono essere. Non c'è discrezionalità da parte dell'azienda di ristorazione nel decidere il menu.” (Fornitore B).

In caso di non disponibilità dei prodotti da utilizzare per la preparazione dei piatti la società di ristorazione, con una richiesta all'amministrazione comunale, può chiedere l'autorizzazione a derogare il requisito che non consente il reperimento del prodotto. Dal prodotto di provenienza locale si passa quindi alla provenienza nazionale, così come dai prodotti biologici a quelli convenzionali o da agricoltura integrata. Costituendo le verdure la materia prima utilizzata nella preparazione di piatti, che sono combinati all'interno del menù sulla base di diversi criteri quali l'equilibrio nutrizionale, la gradibilità, l'educazione alimentare, la varietà, la sostituzione di un piatto con un altro deve essere effettuata considerando la compatibilità con tali parametri. Inoltre in molti casi si presentano problemi di carattere organizzativo o strutturale che costituiscono un ulteriore elemento di complessità. Il menù deve infatti tenere conto anche dell'effettiva possibilità di poter essere preparato nelle quantità richieste e nel rispetto dei tempi necessari al mantenimento delle caratteristiche organolettiche. Le tempistiche di lavorazione, la disponibilità di personale e di attrezzature, sono elementi che devono essere presi in considerazione nella predisposizione del menù in quanto vincoli tecnico-organizzativi che limitano il tipo e la varietà dei piatti che è possibile preparare.

“[...] non tutti gli alimenti si possono inserire perché dipende dalle attrezzature di cui dispone la cucina. Questo è un elemento molto importante perché abbiamo sì le cucine ma magari con attrezzature piuttosto datate, ovviamente questa crisi non ci consente la disponibilità alla sostituzione con attrezzature più moderne e questo condiziona un po' la redazione del menù nel senso che a noi capita spesso che i genitori della commissione mensa lamentino la presenza di insalate ma a volte per noi è l'esigenza perché comunque avendo due forni, avendo 250 o 300 utenti ovviamente se il secondo piatto deve essere cucinato o cotto in forno per forza il contorno deve essere una cosa gestibile, sul veicolato sono solo le indicazioni dell'asl, gli abbinamenti diversi.” (Comune A).

Le possibilità di cambiare un piatto per la mancanza del prodotto locale necessario alla preparazione è quindi un'opzione che richiede la valutazione di un ampio insieme di elementi da parte di più attori (società di ristorazione, amministrazione comunale, ASL), e appare quindi fortemente svantaggiata rispetto all'opportunità di sostituire il prodotto locale con un analogo prodotto di origine nazionale.

Stagionalità e flessibilità costituiscono quindi le due caratteristiche del menu che influenzano maggiormente le possibilità di utilizzo dei prodotti locali. Sul tema della

stagionalità da alcuni anni è stato intrapreso un percorso che ha portato alla predisposizione di menù estivi e invernali, che però non sempre risultano sufficientemente allineati ai periodi di produzione del territorio circostante. Il maggiore elemento di criticità sembra però essere la scarsa flessibilità, situazione che non consente un adattamento *in itinere* del menù alle contingenze produttive connesse alle condizioni climatiche e meteorologiche.

### 3.3.3 Le modalità di gestione del servizio

Le modalità di gestione del servizio di ristorazione scolastica e le caratteristiche organizzative e strutturali con le quali è implementato hanno notevoli ripercussioni sulle possibilità di utilizzo dei prodotti locali. I processi di esternalizzazione e centralizzazione del servizio descritti nel primo capitolo, hanno consentito di ottenere molteplici vantaggi, e soprattutto di contenere i costi garantendo così un basso prezzo unitario dei pasti. La sempre più diffusa preparazione dei pasti in grandi centri di cottura ha comportato una maggiore centralizzazione e uniformazione degli approvvigionamenti, che devono essere in grado di soddisfare le richieste delle società di ristorazione in termini di quantità e qualità, riducendo i costi di transazione. Questo rappresenta un importante vincolo per gli approvvigionamenti diretti da parte dei piccoli fornitori che singolarmente non sono in grado di fornire le quantità richieste da un grande centro di cottura che prepara migliaia di pasti al giorno. Il piccolo produttore frutticolo quindi, se attrezzato con un idoneo mezzo di trasporto, potrà rifornire direttamente le sue mele alla cucina scolastica gestita dal Comune, sita a pochi chilometri di distanza dalla sua azienda. Difficilmente potrà invece farlo se la scuola affida la fase di preparazione dei pasti a un centro di cottura esterno che necessita di maggiori quantità di prodotto, e non ha convenienza a incrementare i costi di transazione interfacciandosi con un ampio numero di piccoli fornitori diretti per raggiungere i quantitativi necessari. In questo caso il produttore interessato a servire il settore della ristorazione pubblica, dovrà vendere il suoi prodotti a un fornitore di ortofrutta che aggregando l'offerta di molti produttori, sarà in grado di rifornire più centri di cottura soddisfacendo le loro richieste in termini di quantità e varietà. Un'organizzazione della filiera di questo tipo non comporta particolari vincoli nel consentire la fornitura dei prodotti locali ai centri di cottura, se con il concetto di prodotto locale si intendono i prodotti regionali o provinciali. Maggiori difficoltà sono invece presenti per la fornitura da parte delle piccole aziende localizzate nel territorio limitrofo alle scuole, che possono rimanere escluse da questo settore di mercato a favore di aziende più strutturate, di dimensioni più elevate e più competitive sui prezzi, ma anche più distanti dal contesto territoriale.

Inoltre, le società di ristorazione che gestiscono grandi centri di cottura, avendo sviluppato una filiera di approvvigionamento tendenzialmente standardizzata, possono organizzarsi senza considerevoli difficoltà per un più consistente approvvigionamento di prodotti coltivati sul territorio regionale. Ma una

differenziazione più marcata dei prodotti basata ad esempio sul territorio limitrofo ai Comuni serviti, comporta inevitabili difficoltà organizzative e un incremento dei costi di transazione.

“Quando si parla invece di fornitura di pasti da parte di grandi gruppi o di servizi di ristorazione in genere perché poi questi gruppi sono in grado di fornire i servizi più disparati dalla semplice consegna di ticket restaurant alla predisposizione di servizi di preparazione di pasti e di veicolazione di questi pasti, alla logistica, alla fornitura di prodotti aventi le caratteristiche descritte nelle gare, cioè per queste aziende il problema esiste nel momento in cui quando comprano la frutta, la carne o i formaggi non possono prendere la carne o i formaggi, ma devono pendere i formaggi per quell'appalto, i formaggi per quell'altro appalto e i formaggi che possono avere caratteristiche diverse, in alcuni casi sono prodotti che appartengono a filiere completamente diverse e quindi tenerli separati e utilizzarli soltanto per coloro che li richiedono non è così semplice.” (Responsabile ASL).

Un altro elemento di difficoltà per l'utilizzo dei prodotti locali è il forte utilizzo presso i centri di cottura di materie prime semilavorate:

“[...] abbiamo vissuto in questi anni un processo di industrializzazione della ristorazione collettiva. Un processo di industrializzazione nel senso che i centri di cottura, le cucine nelle scuole, nelle aziende, si sono mano a mano chiusi per problemi di spazio, di gestione del personale, per problemi sanitari legati alla non idoneità dei locali, per concentrare la produzione in gradi centri di cottura, noi qui su Torino abbiamo un decina di centri di cottura, [...]; in questi centri di cottura non si lavorano più le materie prime, quindi si compra la carne già porzionata, verdura di quarta gamma, frutta per le macedonie di quarta gamma, quindi si acquista il semilavorato e lo si trasforma per produrre i pasti.” (Società logistica distributiva).

La sempre più diffusa presenza di verdura di IV gamma e surgelata, di uova pastorizzate, ma anche di carni e latticini porzionati, pone notevoli difficoltà alla fornitura di prodotti locali in quanto oltre alla fase di produzione richiede una fase di trasformazione o confezionamento che necessita di specifiche attrezzature e competenze. I prodotti prima di arrivare al centro di cottura devono quindi effettuare un ulteriore passaggio presso l'azienda che effettua la lavorazione richiesta dalle società di ristorazione. Secondo gli intervistati l'utilizzo di prodotti semilavorati ha notevoli vantaggi sul piano della sicurezza alimentare e sul contenimento dei costi del personale, ma genera un collo di bottiglia costituito dalla necessità di far transitare i prodotti presso le società di trasformazione che sono poco diffuse sul territorio e spesso distanti dai luoghi di produzione e di consumo.

“[...] l'evoluzione produttiva di tutte le società di ristorazione si è accompagnata alla evoluzione normativa, che ha quasi obbligato tutti al ricorso ad ortaggi di IV gamma, prodotti da società altamente specializzate. Questo accenno per sottolineare tra l'azienda agricola locale che per esempio coltiva patate e carote e la società di ristorazione esiste sicuramente un passaggio intermedio che è rappresentato dall'ufficio acquisti della società che produce la IV gamma.” (Società di ristorazione B).

“[...] le decisioni [delle amministrazioni comunali] incidono in maniera pazzesca e danno anche delle cattive abitudini all'ente di gestione, perché quando viene messo di fronte a uova fresche – uova pastorizzate è evidente che gli conviene prendere quelle pastorizzate perché apre un barattolo e le versa nella padella, se no ha bisogno di qualcuno che le apra, di più mano



d'opera...". (Fornitore D).

Le cause di un marcato ricorso ai prodotti semilavorati sembra essere dovuto in parte alla preoccupazione per il rispetto delle norme igienico-sanitarie e in parte alla necessità di contenimento dei costi da parte delle società di ristorazione. La presenza di cucine comunali gestite da società di ristorazione così come da personale comunale, che continuano ad utilizzare prodotti freschi, sembra infatti far propendere l'interpretazione del passaggio dai prodotti freschi ai prodotti semilavorati presso i centri di cottura, come una scelta delle società di ristorazione presa sulla base di un insieme di vincoli economici e normativi.

La centralizzazione e la standardizzazione degli acquisti, così come il maggiore ricorso a prodotti semilavorati da parte delle società di ristorazione comportano quindi considerevoli difficoltà per l'approvvigionamento di prodotti locali soprattutto da parte dei piccoli produttori. L'adattamento delle società di ristorazione alle richieste provenienti dal mercato di bassi prezzi ed elevati standard di sicurezza, ha comportato modalità di approvvigionamento che, al di là delle specifiche presenti nei capitolati, tendono ad allungare la filiera attraverso la richiesta di forniture centralizzate e di materie prime semilavorate o confezionate. Questa situazione pone certamente delle difficoltà per i piccoli produttori locali poco strutturati che se intendono inserirsi in questo settore devono adattarsi agli standard, soprattutto in termini di prezzi e di consegne, imposti dal funzionamento della filiera. La presenza di società di ristorazione molto radicate sul territorio che utilizzano elevate quantità di prodotti locali mette però in evidenza come siano presenti sul territorio regionale realtà produttive strutturate e organizzate che sono in grado ottemperare alle richieste delle società di ristorazione.

### 3.3.4 Le produzioni locali

Analizzando il lato dell'offerta dei prodotti locali, dalle interviste emerge come a livello regionale siano presenti delle difficoltà sui quantitativi produttivi prevalentemente sul settore ortofrutticolo, mentre per quanto riguarda carni e latticini, la presenza di una marcata vocazione produttiva non sembra porre delle criticità anche nella prospettiva di un incremento della richiesta di prodotti locali.

*"Dei bandi nuovi che intensificano l'utilizzo di prodotto locali nelle mense scolastiche possono pensarne solo bene, poi bisogna vedere cosa riescono a stimolare dall'altra parte, perché la carne ce l'abbiamo, le uova, i polli, ecc ce l'abbiamo, la verdura non ce l'abbiamo, [...]" (Associazione di categoria B).*

Per le carni e i prodotti lattiero-caseari sono però messe in evidenza le difficoltà riscontrate da molti piccoli produttori nel trovare canali di vendita sufficientemente remunerativi per il loro prodotto:

“Sulla carne sono convinto che spazio ce n’è anche perché oggi la tendenza non è a mettere un piatto di carne rossa tutti i gironi. Oggi il settore zootecnico e lattiero caseario sono settori in forte difficoltà [...].

[...] l’[associazione di categoria A] assieme ai consorzi potrebbe fare ragionamenti interessanti sull’offrire opportunità nuove di impresa, [...]. Sul lattiero caseario posso stimolare una concorrenza sul mercato che oggi non c’è, la maggior parte del latte va conferito a pochi caseifici o centrali, che sono pochi, che hanno fatto cartello e che pagano tendenzialmente poco, inferiore ai costi di produzione. Se avessi superato il problema delle grammature potrebbero entrare piccole realtà cooperative che oggi rischiano di chiudere o stimolare la nascita di qualcosa di nuovo, anche perché si tratta di lavorazioni semplici, perché fare del formaggio fresco, fare dello yogurt, si può fare con investimenti non così devastanti. Però genero attività nuove e quando genero un’attività che trasforma creo occupazione nuova e probabilmente non genero occupazione nuova che ne sostituisce altra, anche perché oggi i grandi player di questi prodotti son cos’ grandi e spesso fuori dal nostro territorio... [...].” (Associazione di categoria A).

Il settore della ristorazione collettiva, superando le criticità descritte nei paragrafi precedenti, potrebbe quindi assorbire con maggiore intensità la produzione già presente in Piemonte, contribuendo a migliorare la situazione di molte aziende e cooperative, e a creare nuova occupazione attraverso l’implementazione di nuove attività di trasformazione nel settore lattiero-caseario.

Sul settore ortofrutticolo, e in particolare per la componente orticola, i quantitativi attuali non paiono invece sufficienti per sostenere un considerevole incremento del consumo dei prodotti locali. In particolare l’associazione di categoria che esprime forti perplessità sui prodotti locali sostiene che soprattutto nella Provincia di Torino sia presente una scarsa produzione orticola e non siano possibili margini sviluppo per tale comparto:

“[...] la produzione agricola piemontese che va ai mercati generali non supera il 5 - 6% di tutto il prodotto che c’è ai mercati generali e sviluppare questa attività è follia pura perché noi dobbiamo partire dal presupposto che abbiamo una città come Torino da quasi un milione di abitanti che deve essere sfamata, pensare di farlo col prodotto locale vuol dire affamare la gente, è follia pura, non ha senso fare questo, il km 0 per noi è una grossa buffonata, certo noi dobbiamo garantire i nostri produttori però pensare che si risolva il problema con il km 0 perché il km 0 può sfamare il 5% degli abitanti di una città come Torino, il grosso dei prodotti dei mercati generali viene dal fuori, dal sud, dal centro sud perché non può essere diversamente [...].” (Associazione di categoria C).

Le altre associazioni di categoria riconoscono le difficoltà in termini di produzione del comparto ortofrutticolo, ma ritengono sia possibile pensare a uno sviluppo del settore. Anche nella Provincia di Torino sono presenti delle zone storicamente vocate alla produzione orticola, nelle quali il comparto nel corso degli anni ha subito una forte flessione:

“[...] noi siamo comunque un sistema non autosufficiente da punto di vista alimentare. Ci sono alcune produzioni con un export grande ma se facciamo una media di tutte le produzioni credo che soprattutto sull’ortofrutta a oggi potrebbero esserci dei problemi, sugli ortaggi tutta la tradizione orticola che era intorno a Torino e gravita sui mercati generali è in grande difficoltà proprio perché stritolata in dinamiche di filiera che l’hanno fatto chiudere. Quella tradizione potrebbe ripartire lì o dal altre parti. Ad oggi dove si coltivano cereali fine a se stessi se non c’è una trasformazione si c’è poco lavoro ma anche poco risultato. Lo spazio sulle orticole lo spazio

andrebbe trovato, sulla frutta abbiamo una zona fortemente vocata che [...] ha una buona produzione che potrebbe essere ulteriormente ampliata. Cereali ne abbiamo quindi di potrebbe fare tutto un discorso sulle farine.” (Associazione di categoria A).

Il settore orticolo potrebbe quindi intraprendere una nuova fase di sviluppo a partire dai territori più fortemente vocati nei quali, grazie alla domanda proveniente dalla ristorazione scolastica, potrebbero essere riattivate o ulteriormente implementate le produzioni. Bisogna però tenere in considerazione che le forniture dell'ortofrutta per il settore della ristorazione collettiva comportano alcune peculiarità dovute alla specificità delle materie prime richieste nei capitolati e alle esigenze delle società di ristorazione. Sulla frutta il principale elemento di criticità è la rigidità delle grammature, che per i produttori comporta la necessità di rivolgersi anche ad altre filiere che siano in grado di assorbire il prodotto non conforme alle richieste della ristorazione collettiva. Inoltre, soprattutto per quanto concerne le produzioni orticole, per alcune categorie di prodotto sono richieste varietà specifiche per il settore della ristorazione collettiva. Per le aziende agricole risulta quindi necessario effettuare scelte colturali specifiche rivolte alla filiera della ristorazione scolastica.

“Il problema dal punto di vista della produzione soprattutto sugli ortaggi, l'azienda che decide di fornire una mensa deve adattare la sua produzione a quelle esigenze. Ad esempio se devo fare spinaci da mensa devo produrre delle varietà da taglio, perché normalmente sono raccolti tagliando il pezzettino di radice, per la quarta gamma o la ristorazione collettiva dove hanno comunque le lavatrici che prendono il fresco, preferiscono il taglio, quindi mi devo programmare con degli spinaci a gambo lungo che poi taglio con la macchina. E' chiaro che la filiera collegata alla ristorazione collettiva è quasi dedicata, le patate devono essere di varietà adatte alla lavorazione a macchina, quindi belle rotonde [...]. Vuol dire che devo avere aziende specializzate e che sappiano quando seminano dove andrà a finire il prodotto. La filiera deve partire dalla produzione, devo lavorare in funzione di quello. Anche perché il rischio è di avere un prodotto che poi è difficile da piazzare.” (Fornitore D).

Le aziende agricole che intendono destinare i loro prodotti al settore delle ristorazione collettiva devono quindi avere sufficienti margini di certezza che le loro produzioni possano effettivamente essere assorbite da questo settore. Inoltre, tali garanzie dovrebbero protrarsi per un periodo sufficientemente lungo, che permetta all'agricoltore di ammortizzare i costi sostenuti per orientare la produzione verso la ristorazione collettiva.

“[...] questo è un percorso, questo dialogo tra le istituzioni e i produttori e il mondo della ristorazione non può essere un percorso a breve termine perché il sindaco è appena stato eletto e per tre anni vuole portare avanti questo progetto, perché se si innesca questo meccanismo può avere effetti devastanti perché se questi produttori fanno investimenti, ho parlato con produttori per i quali l'Ospedale di Asti è diventato il 60% del loro fatturato e quindi se chiude i rubinetti avranno difficoltà economiche rilevanti, hanno fatto investimenti in attrezzature, in cambiamento del processo produttivo quindi se si innesca un meccanismo di questo tipo, si coinvolgono produttori locali, ma per un progetto che dura tre anni e poi finisce ha degli effetti devastanti sui produttori. Quindi sono processi a medio-lungo termine e una volta che si innescano devono essere portati avanti per perseguire l'obiettivo.” (Società di logistica distributiva).

La scelta di un Comune, soprattutto se di grandi dimensioni, di richiedere prodotti locali per la ristorazione scolastica ha quindi delle inevitabili ripercussioni che discendono lungo la filiera e che possono influenzare fortemente le scelte imprenditoriali degli agricoltori. Se ad esempio un Comune di alcune centinaia di migliaia di abitanti, dopo anni di utilizzo di prodotti locali, per problemi di bilancio decidesse di limitare la spesa destinata alla ristorazione scolastica utilizzando le materie prime più economiche presenti sul mercato, metterebbe in grave difficoltà le aziende che hanno convertito il processo produttivo per renderlo confacente alle richieste del settore della ristorazione collettiva. Queste aziende infatti difficilmente riuscirebbero ad essere concorrenti in termini di prezzo con il prodotto internazionale, e visto l'elevato peso del Comune sul mercato dei prodotti locali della ristorazione collettiva, il prodotto non potrà essere assorbito da questa filiera a prezzi sufficientemente remunerativi.

Il prezzo riconosciuto ai prodotti costituisce certamente un altro elemento di difficoltà anche per il settore ortofrutticolo. Da più intervistati viene infatti messo in evidenza come la filiera della ristorazione collettiva richieda il rispetto di molte peculiarità e relativi adattamenti da parte degli agricoltori, ma al tempo stesso sia poco remunerativa:

“I produttori [...] hanno già una loro filiera [...] hanno già un loro mercato, la differenza la fa il discorso economico, il prezzo, entrare in un discorso di filiera collettiva va tanto bene, ne abbiamo già parlato, però il produttore se guadagna un centesimo in più può anche spostarsi perché se no non capisco perché dovrebbe spostarsi, [...] il nuovo produttore che vuole servire le mense si dovrebbe organizzare con strutture diverse, con macchinari quindi con dei costi non di poco conto e questo si può anche fare però bisogna vedere quale è il resoconto economico, bisogna partire dal presupposto che i produttori agricoli sono imprese a tutti gli effetti, quindi devono ricavare un reddito da quello che fanno [...].” (Associazione di categoria C).

Un altro elemento importante del comparto ortofrutticolo è la necessità di concentrare le produzioni provenienti da più aziende agricole presenti sul territorio. Questo elemento assume particolare importanza in Piemonte, dove la presenza di un ampio numero di aziende di ridotte dimensioni medie da una parte, e i grandi numeri richiesti dalle società di ristorazione dall'altra, comportano la necessità di strutture intermedie in grado di concentrare l'offerta e di consegnarla presso i centri di cottura. Le società di ristorazione per contenere i costi di transazione preferiscono inoltre interfacciarsi con un solo interlocutore, strutturato per rifornire la gamma più ampia possibile di prodotti.

“Accorciare la filiera sarebbe possibile ma lo può fare il produttore più specializzato e più grande. E' evidente però che per una ditta di ristorazione è più facile gestire pochi soggetti. Noi gli forniamo una gamma di ortaggi, ma nel momento che gliene fornisci venti un conto è avere a che fare con venti aziende diverse, un conto è avere a che fare con una [...]. La funzione dell'aggregazione dell'offerta è fondamentale in quei circuiti. Noi abbiamo bisogno di produttori che si specializzano su due o tre referenze e ne facciano tanto e come vuole la ristorazione scolastica o la GDO che spesso li vogliono in 2 modi diversi.” (Fornitore D).

Inoltre le società di ristorazione necessitano di una fornitura continua anche quando i quantitativi necessari non sono raggiungibili ricorrendo alle produzioni locali. Sono quindi necessarie organizzazioni flessibili in grado di rifornirsi su più canali, in modo da garantire la continuità della fornitura e la costanza dei prodotti richiesti.

“Bisogna avere i poli logistici a Torino, sui mercati generali, perché il cliente non accetta mai che tu non abbia la merce, accetta che gli mandi la lettera che non c’è più del Piemonte, ma tu devi portarlo. Devi avere la possibilità tutte le notti di prendere sui mercati generali il prodotto che tu non hai.” (Fornitore C).

Un altro aspetto della distribuzione che risulta strategico per la fornitura delle derrate alimentari è la logistica. Considerando i bassi margini presenti, risulta necessario massimizzare l’efficienza delle fasi di trasporto e ottenere sufficienti economie di scala che consentano di limitare i costi necessari a far giungere le derrate dalle aziende di produzione ai centri di cottura.

Sul versante dell’offerta, per alcune produzioni ampiamente diffuse sul territorio regionale le difficoltà paino connesse alle richieste provenienti dal settore della ristorazione scolastica che comportano investimenti o adattamenti organizzativi non sempre sostenibili per le piccole realtà produttive del territorio. Il settore orticolo invece non pare attualmente in grado di sostenere un considerevole incremento dell’utilizzo dei prodotti locali. Un aumento delle produzioni secondo la maggior delle associazioni di categoria e dei fornitori sarebbe possibile, ma anche in questo caso la specificità delle richieste del settore richiederebbe degli investimenti o degli adattamenti organizzativi che per essere attuati necessiterebbero di una maggiore certezza sui prezzi e sulle continuità della richiesta del prodotto locale da parte della ristorazione collettiva. Inoltre la concentrazione e la centralizzazione del settore della ristorazione collettiva necessitano della presenza di strutture intermedie che siano in grado di concentrare il prodotto, eventualmente di lavorarlo e confezionarlo, e trasportarlo presso i centri di cottura ottimizzando la logistica. Tale situazione allunga inevitabilmente la filiera, ma soprattutto sembra porre delle difficoltà nell’assorbire i prodotti provenienti dalle piccole realtà del territorio che non sono in grado di adattarsi ai prezzi e ai requisiti richiesti.

### **3.3.5 la distribuzione dei prodotti**

Il settore agricolo in Provincia di Torino, come emerge anche dall’ultimo Censimento Generale dell’Agricoltura, continua ad essere caratterizzato da una forte presenza di piccole e medie aziende agricole. Per destinare le produzioni di queste aziende alla filiera della ristorazione collettiva risulta quindi importante l’attività di concentrazione del prodotto che consente di raggiungere i quantitativi richiesti dalle società di ristorazione. Soprattutto una delle associazioni di categoria ha messo in evidenza la difficoltà di creare strutture di concentrazione principalmente a causa della cultura imprenditoriale presente nel mondo agricolo piemontese.

Sul territorio provinciale sono state rilevate quattro differenti modalità di funzionamento delle filiera ortofrutticola destinata alla ristorazione scolastica. Costituiscono delle soluzioni attuate da diversi attori della filiera che consentono, attraverso il ricorso a strumenti e forme organizzative differenti, di rispondere alle esigenze di fornitura delle società di ristorazione.

Modalità A: è basata prevalentemente sul mercato, attraverso i quali i prodotti ortofrutticoli sono acquistati sulla base delle ordinazioni provenienti dalle società di ristorazione (o su una loro stima), trasportati presso un polo logistico dove vengono suddivisi e quindi inviati presso i centri di cottura. Le entità che utilizzano questa modalità sono in contatto con un ampio numero di aziende agricole (attraverso una forma associata o un rapporto commerciale duraturo) dalle quali acquistano direttamente il prodotto.

Modalità B: è basata sull'organizzazione invece che sul mercato che attraverso una struttura intermedia alla quale sono associati i produttori, programma le produzioni in termini di varietà, quantitativi e periodo di semina, sulla base della stima delle richieste provenienti dal settore della ristorazione collettiva. Il prezzo in questo caso non è il prezzo di mercato presente al momento dell'acquisto, ma è determinato prima della semina in modo che l'agricoltore possa avere maggiori certezze sulla remunerazione della sua attività. Questa modalità basata su una programmazione e su un controllo dei cicli colturali che consente di avere maggiore certezze su reperibilità, quantitativi, prezzo e qualità dei prodotti locali, risulta particolarmente importante per le aziende che producono ortofrutta di IV gamma. Queste, devono infatti avere sufficiente certezza di ottenere un prodotto idoneo ad essere lavorato e non soggetto alle oscillazioni di mercato, considerato che i prezzi della IV gamma sono determinati per periodi molto più lunghi rispetto ai prodotti ortofrutticoli non lavorati.

Modalità B: una modalità di filiera più corta è quella delle piccole realtà agricole associate, che concentrano i prodotti dei loro soci, solitamente attraverso una modalità di conferimento totale, e li consegnano direttamente presso i centri di cottura. Queste forme organizzative oltre a raggiungere attraverso la concentrazione dei prodotti quantitativi necessari a rifornire le società di ristorazione, possono ammortizzare più facilmente l'acquisto di idonei mezzi di trasporto con i quali effettuare le consegne, investimento che risulterebbe troppo oneroso per piccole o aziende realtà agricole.

Modalità C: un'altra modalità diretta è quella sperimentata in Provincia di Torino da un'azienda di ristorazione che acquista direttamente dai produttori ed ha affidato l'attività di ritiro, controllo, eventuale integrazione o sostruzione dei prodotti, e consegna del prodotto presso i centri di cottura, ad un grosso fornitore di ortofrutta che opera sul mercato nazionale e non è radicato sul territorio. Questa modalità è basata su una flessibilità e su un rapporto diretto tra fornitore e società di ristorazione, che affida le fasi di trasporto, controllo e logistica a una società terza altamente specializzata nella vendita all'ingrosso di ortofrutta, che si occupa anche della fornitura dei prodotti non presenti sul territorio. E' stata implementata da una piccola società di ristorazione poco radicata sul territorio della Provincia di Torino che ha vinto alcuni

appalti in cui veniva richiesto prodotto locale proveniente preferibilmente dai Comuni limitrofi. La società ha quindi selezionato le aziende del territorio circostante le scuole disponibili alla fornitura, e con la collaborazione della società di distribuzione ortofrutticola che si occupa della fasi di trasporto, controllo e logistica, è riuscita a sviluppare una modalità di funzionamento basata sulla flessibilità che consente un accorciamento della filiera e un coinvolgimento delle aziende agricole localizzate nel territorio circostante la scuola.

Gli obiettivi e i tempi del presente studio non hanno consentito di prendere in considerazione le differenze in termini di prezzi, di costi di transazione e di sicurezza del mercato espresse dai produttori che vendono i loro prodotti attraverso le differenti modalità presenti nella filiera. Visti i bassi prezzi riconosciuti dal settore della ristorazione collettiva, per incrementare l'utilizzo dei prodotti locali assume particolare importanza la presenza di modalità di funzionamento della filiera efficienti, che riducano i costi di transazione e quindi la parte del prezzo assorbita dalla fase commerciale, offrendo sufficienti margini di garanzia sulla costanza dei prezzi e sull'acquisto dei prodotti. Molto importante risulta inoltre la presenza di organizzazioni che concentrino il prodotto consentendo un conferimento totale da parte delle aziende agricole associate, assorbendo quindi anche la produzione che non rispetta i requisiti richiesti dalle società di ristorazione. Ad esempio per una dei fornitori intervistati, la rigidità delle grammature richieste sulla frutta non costituisce un elemento di criticità grazie all'organizzazione aziendale, che oltre alla fornitura alle società di ristorazione prevede la vendita diretta e la trasformazione, attività che sono in grado di assorbire e valorizzare la produzione non acquistata dal settore della ristorazione.

### 3.3.6 I prezzi

Un aspetto che pone dei forti limiti ai processi finalizzati ad un maggiore utilizzo dei prodotti locali nel settore della ristorazione collettiva è rappresentata dalla componente economica. Come descritto nel primo capitolo, il contenimento dei costi è stato uno dei principali motivi che ha comportato il passaggio dalle modalità di gestione diretta con cucina comunale, alle modalità di gestione esterna con centro di cottura aziendale. A questo proposito risulta particolarmente significativa l'intervista effettuata con uno dei Comuni, nel quale il servizio di ristorazione è organizzato con diverse modalità di gestione: diretta con il solo appalto della fornitura delle materie prime, appalto dell'intero servizio con preparazione dei pasti nelle cucine scolastiche, e appalto dell'intero servizio con preparazione dei pasti nel centro di cottura aziendale.

“[...] abbiamo fatto delle simulazioni di recente e in effetti passare ad un sistema tutto veicolato per noi sarebbe da un punto di vista economico conveniente, perché abbatterebbe i costi, ma ci sarebbe il problema che noi il personale ce l'abbiamo e quindi della riconversione in altri servizi che per chi ha un profilo professionale come quello di cuoco non è nemmeno tanto

semplice, al di là del fatto che come dicevo l'amministrazione punta sul mantenimento della mensa fresca pur sapendo che è un sistema più caro ma proprio perché è una richiesta forte da parte dell'utenza si è continuato su questa strada. La metodologia dell'esternalizzazione della cucina col mantenimento della cucina fresca anche questo ha costi non indifferenti, non hai più il costo del personale a tempo indeterminato a tuo carico, però comunque la spesa è abbastanza consistente rispetto a una gestione tutta veicolata. Poi vorrebbe dire smantellare le cucine..." (Comune A).

Il processo evolutivo del settore della ristorazione collettiva è avvenuto adattandosi principalmente a due richieste provenienti dai committenti: riduzione dei costi e sicurezza alimentare. Le due istanze paiono oggi ampiamente soddisfatte e il modello organizzativo delle società di ristorazione, come sostenuto dagli intervistati, è in grado di fornire pasti sicuri da un punto di vista igienico-sanitario a prezzi molto contenuti:

"Nel mondo della ristorazione collettiva le gare oggi sono sostanzialmente al prezzo più basso, anche se poi vengono mascherate con punteggi di qualità, e questo perché, perché ad esempio 15 anni fa in autostrada andavo a mangiare in autogrill e spendevo 10.000 lire, oggi spendo 15 euro, se io faccio lo stesso rapporto nell'ambito della ristorazione scolastica, sono passato da 7.00 lire del 94 a 4,05, 4,20 €, dove poi ci sono dei costi che non centrano nulla con la ristorazione come imbiancare i locali che prima non c'erano, quindi il prezzo medio a perimetro comparabile è 3,98 €, studiato e ragionato in modo scientifico. Quel pasto lì rapportato a quello dell'autogrill dovrebbe costare 6,50 €, perché il pubblico non spende 6,50 €, perché c'è la crisi ma la crisi c'è dal 2008 - 2009, perché c'è stata una forte industrializzazione della ristorazione e questo a tutto vantaggio di sicuro non dei fruitori del servizio, difficilmente qualcuno mi potrà affermare che mangiano meglio di prima, ma il vero problema è che concentrando la ristorazione o su un unico aggiudicatario, o su grandi centri di cottura, ho creato delle industrie alimentari, non più delle cucine." (Azienda di ricerca e servizi per la ristorazione collettiva).

Oggi il settore opera in un contesto di forte crisi economica e da parte di Comuni e famiglie viene tendenzialmente richiesto un ulteriore contenimento dei costi del servizio. Contemporaneamente sono presenti istanze sempre più cogenti di qualità dei pasti, e di scelte di acquisto delle materie prime basate non solo sulla componente prezzo o sul rapporto qualità-prezzo, ma su considerazioni sociali e ambientali. Se la richiesta di prodotti biologici o tipici che si è diffusa negli ultimi anni non ha comportato un forte mutamento della filiera di approvvigionamento, l'utilizzo dei prodotti locali potrebbe richiedere maggiori adattamenti. Inoltre un maggiore utilizzo dei prodotti locali pare essere difficilmente compatibile con ulteriori fenomeni di centralizzazione e concentrazione della fase di preparazione dei pasti.

"[...] tutte le volte che c'è una contrazione di mercato l'unica risposta che si dà è diventare più grossi: due che già non erano piccoli si sono messi insieme per diventare più grossi, fare economie di scala e vincere al ribasso. Se la strada è sempre solo quella vedo difficile poi difficile coniugarla con qualità, eco sostenibilità, tradizionalità, prodotto locale, la vedo dura!" (Fornitore D).

I mutamenti organizzativi del settore della ristorazione scolastica che si sono basati su meccanismi di adattamento alle richieste di prezzi più bassi o di un migliore rapporto qualità prezzo, sono stati ottenuti attraverso una crescente centralizzazione



dei servizi e concentrazione delle aziende. La possibilità di un'ulteriore intensificazione di questi fenomeni, sembra però difficilmente attuabile. Sorgono infatti alcuni dubbi sulla compatibilità di tali soluzioni organizzative con un incremento dei prodotti locali, in quanto sarebbero necessarie modalità di approvvigionamento capaci di concentrare maggiormente il prodotto ed ulteriori economie di scala lungo tutta la filiera. La necessità sembra quindi quella di non incrementare i costi della materia prima pur utilizzando maggiori quantità di prodotto locale.

Nella Provincia di Torino le società di ristorazione utilizzano già una parte di prodotti locali anche in assenza di una esplicita richiesta da parte delle pubbliche amministrazioni. Le stime effettuate dagli intervistati riportano un 25-30 % di prodotti frutticoli piemontesi, ma alcune delle società intervistate dichiarano percentuali molto più elevate rilevate sulla totalità delle forniture. In questi casi è possibile assumere che per le società di ristorazione sia più conveniente in termini economici l'acquisto del prodotto locale. La difficoltà sta nell'incrementare l'utilizzo di tali prodotti oltre la soglia dell'attuale convenienza economica senza prevedere un incremento del prezzo del pasto riconosciuto alle società di ristorazione. Il prodotto locale come si è visto nel paragrafo precedente può comportare un maggiore costo a causa delle caratteristiche del processo produttivo soprattutto sui prodotti trasformati. Per questi prodotti, sembra difficile ottenere un incremento dei prodotti locali senza un aumento dei costi, in quanto il processo produttivo artigianale non è in grado di competere sulla componente prezzo con prodotti derivati da un processo produttivo industriale.

“[...] nel momento in cui riescono a dare il vasetto di yogurt in monoporzione a 17 centesimi, diventa improponibile stare su quei prezzi. Loro ci stanno perché purtroppo il ragionamento che fanno è che ormai c'è un sacco di industrie sovradimensionate rispetto al mercato di oggi e i macchinari li devono far girare. Allora piuttosto che stare fermi si accontentano dei 17 centesimi ma è un gioco al massacro.” (Fornitore D).

Per altri prodotti trasformati, che hanno un processo produttivo meno artigianale e sul quale si raggiungono maggiori economie di scala, sembra possibile optare per produzioni regionali attraverso il superamento di alcune rigidità presenti nei capitolati, come nel caso del Grana Padano piemontese che può sostituire il Parmigiano Reggiano.

Sui prodotti ortofrutticoli il problema di più difficile soluzione sembra essere la sostenibilità economica di alcune produzioni locali che visti i bassi prezzi riconosciuti all'interno della filiera della ristorazione collettiva, potrebbero non riuscire a competere con le produzioni provenienti da zone più vocate o nelle quali si realizzano maggiori economie di scala nella fase di produzione.

“Nel momento in cui ci saranno veramente dei problemi di reperimento del prodotto locale è perché ci sarà tantissimo prodotto che circola nelle mense o perché non siamo ancora riusciti a superare le dinamiche di prezzo, questo potrebbe essere un rischio perché [...] sui quei 4 o 5 euro la quota destinata al prodotto agricolo di base è molto bassa quindi permane il rischio che tolti tutti i vincoli tecnici rimane la questione prezzo che non posso normare, però ci si può ragionare, magari non su tutti i prodotti. Io sono convinto che sulla zootecnia e sul lattiero caseario, sulla frutta ci potrebbero essere degli spazi, anche sulla verdura, magari non su tutte...” (Associazione

di categoria A).

Uno di questi prodotti è la patata, che pur essendo largamente prodotta in alcune zone del Piemonte, è un prodotto che soprattutto in alcuni periodi dell'anno non riesce ad essere concorrenziale con le produzioni delle aree europee maggiormente vocate in cui si realizzano produzioni di più larga scala e con un maggiore livello di meccanizzazione.

“La patata italiana continua a trovarsi tutto l'anno, però per le mense che sono molto attente, attentissimi al prezzo perché i comuni pagano prezzi per la ristorazione molto bassi e questo non vuol dire che vogliono un prodotto di scarsa qualità, ma se tu adesso prendi un prodotto italiano, parliamo di patate che sono un prodotto povero, le paghi 80 centesimi, senza andare a prenderle quelle particolari tipiche da supermercato, il prodotto tedesco costa 28 - 30 centesimi.” (Fornitore A).

“[...] l'anno scorso c'è stata una super produzione di patate, e il prezzo è andato al limite, la maggioranza di patate vengono prodotte nel nord Europa per un discorso di clima, e arrivavano qui a 0,18 al kg, quest'anno che è l'anno di riflusso arrivano a 0,38. Sovente a noi non conviene più produrre perché se dobbiamo produrre a 0,18 neanche morti, ma forse nemmeno a 0,38. Nel nord Europa è un po' come qui da noi sul mais, è una questione di clima e sono più attrezzati e specializzati. Però noi abbiamo l'alessandrino dove ne vengono prodotte tante...” (Fornitore C).

Dalle interviste emerge come in alcuni casi la mancanza del prodotto regionale e soprattutto nazionale non consiste in una effettiva assenza di tale prodotto sul mercato ma in un prezzo troppo elevato che non ne consente l'utilizzo nel settore della ristorazione collettiva. Un aumento della produzione superiore all'incremento della richiesta di prodotti locali comporterebbe una discesa dei prezzi, ma al tempo stesso potrebbe creare situazioni di difficoltà per le aziende non in grado di ottenere sufficienti economie di scala e riduzioni dei costi di produzione.

I bassi presenti nella filiera della ristorazione collettiva costituiscono quindi un forte vincolo ad un incremento delle produzioni locali così come ad un maggiore utilizzo dei prodotti locali, che non sempre riescono ad essere assorbiti dalla filiera a causa dei bassi prezzi riconosciuti. Questo rappresenta un elemento che nell'attuale congiuntura economica sembra assumere lo stato di dato e quindi di limite con il quale i decisori che intendono incrementare l'utilizzo dei prodotti locali, e più in generale della qualità dei pasti della ristorazione collettiva, devono inevitabilmente confrontarsi. Inoltre, sembra difficile pensare a soluzioni che consentano un maggiore utilizzo dei prodotti locali attraverso ulteriori processi di centralizzazione e concentrazione del settore della ristorazione collettiva.

### **3.4 Alcuni suggerimenti di policy per favorire l'utilizzo dei prodotti locali**

Gli elementi di criticità per un incremento dell'utilizzo dei prodotti locali richiedono di esser affrontati attraverso la creazione di soluzioni condivise capaci di coniugare sicurezza, equilibrio nutrizionale ed educazione alimentare con un ampliamento delle possibilità di accesso delle produzioni locali nella ristorazione scolastica. Il coinvolgimento dei diversi attori e stakeholder della filiera costituisce uno strumento di fondamentale importanza per trovare soluzioni condivise e attuare percorsi di cambiamento per i quali la fiducia costituisce un elemento indispensabile. Considerata la diversità degli obiettivi istituzionali dei diversi soggetti e la complessità del settore, i processi di cambiamento volti all'utilizzo dei prodotti locali per la loro forte incertezza necessitano di una fiducia diffusa, che consenta ai soggetti che intendono attuarli di rinunciare alle certezze della situazione attuale, per sperimentare pratiche nuove e condivise capaci di superare le criticità.

Le soluzioni più semplici e immediate sono quelle che non richiedono mutamenti organizzativi ma adattamenti tra domanda e offerta che consentono un più elevato utilizzo dei prodotti locali. Attraverso il confronto e la condivisione di conoscenze tra i diversi attori della filiera è possibile giungere a visioni maggiormente condivise, e trovare soluzioni innovative capaci di tenere insieme i diversi obiettivi istituzionali, senza la necessità di mutamenti organizzativi. Coinvolgendo amministrazioni comunali, società di ristorazione, ASL, fornitori e rappresentanti del settore agricolo è possibile pensare ad un maggiore adattamento dei menù alle produzioni agricole del territorio. Oltre a contribuire alla predisposizione di menù più allineati alle produzioni del territorio, il coinvolgimento ed il confronto tra i diversi attori della filiera può facilitare la predisposizione e la sperimentazione di menù più flessibili, che tenendo conto dei vincoli organizzativi, tecnici e nutrizionali, consentano delle variazioni *in itinere* del menù per adattarlo alle contingenze produttive del territorio. Attraverso un maggiore dialogo tra domanda e offerta possono essere superate almeno in parte anche le difficoltà legate alla richiesta nei capitolati di grammature precise e standardizzate per la frutta. Per questa criticità una interessante soluzione capace di avvantaggiare tutti gli attori è stata trovata nel Tavolo Mense promosso dalla Provincia di Torino, attraverso un lungo confronto fra i partecipanti. Consiste nel fornire ai diversi gradi di scuola mele di differente calibratura, soluzione che permette di rispettare l'equilibrio nutrizionale del pasto ed anzi di rapportarlo maggiormente alle differenti fasce di età, mantenendo il quantitativo complessivo della fornitura invariato. Sul lato dell'offerta questa soluzione consente ai produttori di destinare una parte superiore del prodotto al settore della ristorazione collettiva, e quindi di limitare i costi di transazione connessi alla vendita del prodotto rimanente su altri canali. Inoltre i produttori potranno ottenere una maggiore valorizzazione del prodotto diminuendo il quantitativo venduto su canali alternativi, che riconoscono prezzi solitamente molto bassi.

Il mercato attraverso un incremento della domanda può incentivare l'aumento delle produzioni del comparto orticolo e frutticolo. Soprattutto per le produzioni orticole sono però presenti elementi di criticità come la specificità di alcuni prodotti e i relativi investimenti, per i quali il mercato non sembra offrire sufficienti margini di certezza. Uno strumento potrebbe consistere in accordi di filiera e meccanismi di co-produzione tra società di ristorazione ed entità produttive che possono agevolare investimenti finalizzati alla produzione di materie prime destinate al settore della ristorazione collettiva.

Una presenza più capillare sul territorio di organizzazioni di aggregazione dell'offerta create da parte delle associazioni di categoria degli agricoltori o da gruppi di aziende agricole, è una situazione che, considerando il tessuto produttivo provinciale, può agevolare l'incontro tra domanda ed offerta riducendo i costi di transazione sostenuti da entrambe le parti. Inoltre la presenza di tali entità può agevolare pratiche di ulteriore "avvicinamento" del prodotto locale, attraverso le quali creare un più stretto legame tra le scuole e le aziende agricole operative sul territorio circostante.

La soluzione che invece risulta di più difficile applicazione in quanto comporta degli adattamenti organizzativi della fase di produzione, consiste in un processo di neo-internalizzazione nei centri di cottura aziendali o nelle cucine comunali, di alcune fasi del processo attualmente affidate a soggetti esterni. Riportare attività come la porzionatura, l'apertura delle uova, il lavaggio degli ortaggi, all'interno dei centri di cottura eliminerebbe alcuni dei colli di bottiglia presenti lungo la filiera e favorirebbe la fornitura di un più ampio numero di aziende. Questo cambiamento si scontra però con l'organizzazione e spesso la struttura dei centri di cottura che sono stati progettati e organizzati per preparare i pasti partendo da materie prime semilavorate. Inoltre sono presenti esigenze di contenimento del costo del personale e preoccupazioni per il rispetto delle norme igieniche che pongono dei limiti anche per le attività di porzionatura che non necessitano di complessi adattamenti organizzativi, tecnologici e strutturali. Almeno su alcuni prodotti sembrano però essere presenti possibilità di re-internalizzazione di questa fase.

# Conclusioni

---

Il settore della ristorazione collettiva è stato oggetto nel corso degli anni di un processo caratterizzato da esternalizzazione del servizio verso aziende specializzate, centralizzazione della preparazione dei pasti in centri di cottura di elevate dimensioni e concentrazione degli operatori economici del settore. Tali dinamiche sono state accompagnate da una sempre più ampia specializzazione delle competenze lungo la filiera e un incremento della centralizzazione dei modelli di approvvigionamento delle materie prime. La situazione che si è delineata è riuscita efficacemente a coniugare le esigenze di sicurezza alimentare e contenimento dei costi, riuscendo a includere nella ristorazione scolastica anche finalità legate all'educazione alimentare, che ha assunto una crescente importanza con la diffusione delle conoscenze riguardanti il rapporto esistente tra alimentazione e salute, e la sempre più diffusa presenza di casi di obesità anche tra la popolazione scolastica.

La crescente attenzione verso l'alimentazione e il cibo, così come il diffondersi di situazioni di criticità economica, sociale e ambientale, negli anni più recenti hanno posto nuove domande al settore delle ristorazione collettiva e in particolare scolastica, che lo portano ad assumere un ruolo assai più complesso rispetto a quello istituzionale per cui è stato concepito e organizzato nel corso della sua evoluzione. Queste nuove istanze gravitano intorno al tema del cibo, considerato come oggetto avente rilevanti implicazioni sulla gestione dei processi produttivi e sulla creazione di valore, sulla vita delle comunità, sulla gestione ambientale e territoriale (Di Iacovo, Brunori, Innocenti, 2013), sulle emissioni inquinanti, sulla produzione dei rifiuti e il contenimento degli sprechi, e sulla salute. Dall'opinione pubblica così come dai decisori istituzionali sono così giunte sollecitazioni verso una maggiore qualità degli alimenti, ma anche a considerare il settore come strumento attraverso il quale affrontare in un'ottica integrata le questioni ambientali, economiche e sociali, le cui criticità si stanno manifestando con particolare forza. Tali istanze sono riconducibili al più ampio dibattito intorno al cibo e al diffondersi di pratiche tese a costruire legami innovativi tra produzione e consumo, capaci di andare oltre alla sola dimensione dello scambio economico per tendere ad obiettivi condivisi di sostenibilità sociale e ambientale (Rossi, Favilli e Brunori, 2013). Queste pratiche pur rimanendo esperienze limitate, ma contraddistinte da una crescente diffusione, sono uscite dalla situazione di nicchia e si sono mostrate in grado di dar vita a significativi processi di cambiamento dei meccanismi che contraddistinguono il settore alimentare, ai quali non è rimasto ininfluente anche lo stesso settore agroalimentare dominante (Rossi, Favilli e Brunori, 2013).

Se la diffusione dei prodotti biologici che ha contraddistinto il settore della ristorazione scolastica nell'ultimo decennio non sembra aver richiesto la necessità di mutamenti organizzativi e del sistema di governance del settore, l'introduzione dei prodotti locali pone interrogativi su come coniugare le produzioni locali con una filiera pensata e organizzata per garantire sicurezza alimentare minimizzando i costi. Il maggiore prezzo dei prodotti biologici, così come dei prodotti DOP e IGP, è stato almeno in parte bilanciato da un ulteriore ricorso a operazioni di esternalizzazione, centralizzazione e specializzazione delle fasi produttive che hanno consentito di ridurre il costo della preparazione del pasto. Il differente metodo di produzione dei prodotti biologici non ha infatti influito sulle modalità di funzionamento della filiera; semplicemente si è passati dalla scelta del prodotto convenzionale col prezzo più basso presente sul mercato, al prodotto biologico col medesimo requisito economico. Per i prodotti locali vi è invece un limite territoriale che, se si vuole rispettare e non si intende limitare l'utilizzo dei prodotti locali a un'esperienza limitata, con finalità divulgative nei confronti della cultura gastronomica del territorio, necessita di adattamenti tra domanda e offerta e di nuove pratiche organizzative e di governance lungo la filiera. Tali opzioni sembrano ancora più cogenti quando tra gli obiettivi connessi all'utilizzo dei prodotti locali vi è la sopravvivenza o il re-insediamento delle piccole e medie aziende operative nelle zone marginali, che hanno subito una forte flessione con le conseguenti ripercussioni sociali, economiche, e più specificatamente sulla tutela e sul presidio del territorio, dei suoli e del paesaggio. Il ricorso ai soli meccanismi regolativi del mercato che produrrebbero un adattamento da parte dell'offerta e quindi del settore agricolo, potrebbe comportare in un primo tempo un incremento dei prezzi causato dalla scarsità dell'offerta. In una fase successiva avrebbe luogo la strutturazione di un'offerta specifica e rispondente alle esigenze della ristorazione scolastica, costituita da un numero limitato di aziende di elevate dimensioni in grado di affrontare e sostenere gli investimenti e i costi di transazione necessari a operare in questo settore. Se gli obiettivi connessi all'utilizzo dei prodotti locali da parte della ristorazione scolastica non sono limitati al lasciare più risorse economiche nell'ambito locale, a discapito di altri territori, sembra necessario pensare a processi che sappiano coniugare obiettivi economici, sociali e ambientali, non limitandosi ad avvicinare produzione e consumo. Pensare quindi allo sviluppo di pratiche che attraverso la creazione di capitale sociale e fiducia tra gli attori della filiera, permettano di intraprendere percorsi di cambiamento, che consentano a tutti i partecipanti di raggiungere i propri scopi istituzionali e al tempo stesso obiettivi di carattere sociale e ambientale.

I differenti punti di vista e orientamenti connessi all'alimentazione scolastica e al prodotto locale detenuti dai molteplici attori e stakeholder della filiera, derivano oltre che dalla diversità degli obiettivi istituzionali, da un processo di specializzazione del settore che ha separato le conoscenze intensificandone quantità e qualità in ambiti sempre più specifici e poco permeabili. Le decisioni sono quindi prese sulla base di conoscenze che per le modalità con le quali sono state prodotte e diffuse non possono

tenere conto della complessità del sistema e delle conseguenze che decisioni su un ambito specifico possono avere sulle altre parti del sistema.

Sembra quindi necessario avviare percorsi di innovazione sociale capaci di coinvolgere la pluralità degli attori e stakeholder aventi ruoli e competenze nella filiera della ristorazione scolastica “[...] con l’intento di ridefinire visioni, regole e infrastrutture legate ad una gestione innovativa dei comportamenti istituzionali [...] e privati [...]” (Di Iacovo, Brunori, Innocenti, 2013). Percorsi capaci di concepire il territorio non come mero supporto tecnico (Magnaghi, 2010) ad attività di produzione e consumo, ma come ambito nel quale avviare percorsi di cambiamento che tengano in considerazione i concetti di resilienza e di sostenibilità economica, sociale e ambientale. Percorsi quindi che non siano rivolti verso l’ottimizzazione dei risultati economici, ambientali o sociali a qualsiasi costo, a seconda della forza degli attori e dei loro obiettivi istituzionali, ma che attraverso la “[...] ricerca di relazioni virtuose fra sostenibilità ambientale, sociale, territoriale, economica, politica [...]” (Magnaghi, 2010) siano in grado di implementare azioni di cambiamento che tengano conto della molteplicità delle dimensioni della sostenibilità.

La letteratura sul tema dell’innovazione sociale risulta utile per reperire alcuni metodi di lavoro che possono essere utilizzati per favorire i cambiamenti necessari a un maggiore utilizzo dei prodotti locali nella ristorazione scolastica. Viene messo in evidenza come le pratiche di innovazione sociale si sviluppino a partire dalla condivisione delle conoscenze che nel tempo sono andate verso una sempre maggiore specializzazione. Questo può consentire ai diversi attori e stakeholder di comprendere la complessità del sistema della ristorazione scolastica e le conseguenze che singole decisioni possono avere sul resto della filiera, contribuendo così allo sviluppo di un sistema di conoscenze condiviso. La diffusione e la condivisione delle conoscenze è il primo passo per pensare a percorsi partecipati di cambiamento capaci di tenere insieme la pluralità dei punti di vista, e aventi come base una conoscenza della complessità, delle criticità e delle interazioni tra elementi presenti nel sistema. Inoltre questa prima fase consente agli attori non solo di scambiarsi conoscenze, ma anche di conoscersi e sviluppare rapporti di fiducia che risultano fondamentali nei processi di innovazione. I passi successivi consistono nell’organizzare forme di co-governance e co-produzione che consentano di superare le criticità del modello attuale per l’utilizzo dei prodotti locali, senza produrre esternalità negative per altre componenti del sistema. Si tratta quindi di organizzare forme di co-governance capaci di “[...] assicurare la condivisione delle regole di lavoro, la valorizzazione degli atti di governo, la complementarità tra risorse e comportamenti pubblici e privati [...]” (Di Iacovo, Brunori, Innocenti, 2013) per raggiungere attraverso l’incremento dell’utilizzo dei prodotti locali obiettivi di carattere economico, sociale e ambientale. La co-produzione di servizi e modalità innovative di relazione tra domanda e offerta, nell’intento di mobilitare le risorse presenti e favorirne nuova produzione, può permettere di superare alcune criticità agevolando tra l’altro l’effettiva partecipazione delle realtà produttive del territorio, anche nei casi in cui queste siano poco strutturate e

organizzate per rispondere alle attuali richieste di fornitura provenienti dal settore della ristorazione collettiva.

Il tema dei prodotti locali nelle mense scolastiche può essere ricondotto nel contesto di una più ampia sperimentazione e ricerca di modelli innovativi di relazione tra produzione e consumo di cibo. Queste stanno avendo luogo in alcune città attraverso i Piani del cibo, percorsi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati nella creazione di un diverso modello di rapporto con il cibo, capace di considerare le molteplici esternalità legate alla produzione, alla distribuzione e al consumo.



## Bibliografia

- Abitabile, C. ed Esposti, R. [2007], *Agricoltura biologica vs. agricoltura convenzionale*, *Agriregionieuropa*, Anno 3, Numero 10.
- Baggio, S. [2012], *Mensa che pensa. La ristorazione scolastica tra dietetica e gusto*, Tesi di Laurea, Università degli Studi di Padova.
- Bertagnoni, [2007], *Cibo e lavoro Una storia della ristorazione aziendale in Italia*, *Storia e Futuro*, *Rivista di Storiae Storiografia*, n. 13, Febbraio 2007.
- Bonazzi, G. [2002], *Storia del pensiero organizzativo*, Milano, FrancoAngeli, Ecologist.  
Censis, [2010], *Primo Rapporto sulle abitudini alimentari degli italiani*, Censis.
- Cross, M. [2009], *What if... Government bought green?* Ecologist  
[http://www.theecologist.org/investigations/food\\_and\\_farming/286266/what\\_if\\_government\\_bought\\_green.html](http://www.theecologist.org/investigations/food_and_farming/286266/what_if_government_bought_green.html)
- Di Iacovo, F., Brunori, G., Innocenti, S., [2013], *Le strategie urbane: il piano del cibo*, *Agriregionieuropa*, Anno 9, Numero 32.
- Franco, S. [2007], *Agricoltura biologica e .food miles.: la crisi di un matrimonio di interesse*, *Agriregionieuropa*, Anno 3, Numero 10.
- Galli, F. e Brunori, G. [2012], *Verso una ristorazione scolastica italiana più sostenibile: sustainable public procurement*, *Agriregionieuropa*, Anno 8, Numero 29.
- Ismea [ 2011], *Capitolati di gara e best practices per le forniture di alimenti a filiera corta delle mense pubbliche*, Ismea.
- MacLeod, M. e Scott, J. [2007], *Local Food Procurement Policies: A Literature Review*,  
<http://www.organicagcentre.ca/Docs/LocalFoodProcurementPolicies.pdf>
- Magnaghi, A. [2010], *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Michaels, S. [2006], *Best practice in sustainable public-sector food procurement*, Food Links UK, <http://www.localfood.org.uk/library/Defra-FLUK%20best%20practice%20final%20June%202006.pdf>

Ministero della salute [2010], *Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica*, Ministero della salute.

Montanari, A. [2008], *Mangiare fuori, logiche e tecniche della ristorazione italiana dall'osteria al fast food*, Milano, Edifis S.p.a.

Morgan, K. e Morley, A. [2002], *Relocalising the food chain: The Role of Creative Public Procurement*, Cardiff University.

Morgan, K. e Sonnino, R. [2006], *Empowering consumers: the creative procurement of school meals in Italy and the UK*, Cardiff University.

Pollan, M. [2006], *Omnivore's Dilemma A Natural History of Four Meals*, The Penguin Press; trad. it. *Il Dilemma dell'Onnivoro*, Milano, Adelphi, 2008.

Regione Piemonte, [2002], *Linee guida per la ristorazione collettiva scolastica*, Regione Piemonte

Regione Piemonte [2007], *Proposte operative per la ristorazione scolastica*, Regione Piemonte.

Ribotto, C. [2010], *L'agricoltura biologica in Provincia di Torino: razionalità, opportunità o valori?* Tesi di Laurea, Università di Torino.

Risteco [2005], *Strumenti per la sostenibilità del servizio di ristorazione*, Quaderno n. 1, Sotral S.p.a. <http://www.ecomeal.info/documents/QUAD1.PDF>

Risteco [2006], *La produzione dei pasti*, Quaderno n. 2, Sotral S.p.a. <http://www.ecomeal.info/documents/QUAD2.PDF>

Risteco [2006], *La logistica*, Quaderno n. 3, Sotral S.p.a. <http://www.ecomeal.info/documents/QUAD3.PDF>

Risteco [2006], *La gestione della mensa*, Quaderno n. 4, Sotral S.p.a. <http://www.ecomeal.info/documents/QUAD4.PDF>

Risteco, [2007], *La comunicazione ambientale*, Quaderno n. 6, Sotral S.p.a. <http://www.ecomeal.info/documents/QUAD6.PDF>

Rossi, A., Favilli, E., Brunori, G., [2013], *Il ruolo emergente dei civic food networks nell'innovazione attorno al cibo*, Agriregionieuropa, Anno 9, Numero 32.