

LINEE GUIDA

Premessa

Il tema della ristorazione scolastica, data la sua crescente rilevanza, merita di essere affrontato in modo organico, anche tenuto conto degli atti, documenti e linee guida elaborati da parte del Ministero della Salute e da alcune Regioni che trattano prevalentemente aspetti connessi alla sicurezza alimentare.

La Ristorazione scolastica ha grande rilevanza sociale nel percorso formativo per una corretta e sana alimentazione i cui effetti si potranno vedere nella salute delle nuove generazioni e nella conseguente diminuzione della spesa sanitaria .

Le *finalità* di questo documento sono da un lato la riconferma della centralità degli aspetti nutrizionali e dall'altro la valorizzazione dei prodotti alimentari che rappresentino il bagaglio culturale e la tradizione locale.

Le **linee guida**(in avanti anche solo **LM**) perseguono l'obiettivo di sensibilizzare i Comuni italiani sul tema della qualità, delle esigenze sociali e ambientali anche attraverso campagne informative e formative e promozione di *Progetti-pilota* nell'ambito di specifici eventi.

Le linee guida contengono indicazioni in ordine al corretto svolgimento delle procedure di affidamento del servizio di ristorazione scolastica.

Non ultimo ci sentiamo di suggerire l'uso del pagamento elettronico relativo all'utilizzo del servizio di ristorazione collettiva, attraverso anche l'adozione delle modalità di pagamento maggiormente in uso quali bollettini postali e bancari (M.AV, R.AV. e Freccia) e la preventiva "smaterializzazione" dei suddetti bollettini.

1. Inquadramento generale dell'oggetto delle Linee guida

Le Amministrazioni Comunali, singole e associate (cfr. quanto si dirà nel § 7) hanno la responsabilità diretta del servizio di ristorazione scolastica sia nel caso di appalto che di gestione diretta.

Pur tuttavia ANCI ha l'esigenza di orientare le Amministrazioni aderenti nell'ambito di un settore, caratterizzato da vari elementi di criticità, che si riverberano, non solo sui gestori del servizio, ma sullo stesso Ente e sugli utenti finali.

Il ruolo dell'ANCI è dunque quello di orientare il settore verso una maggiore qualificazione degli aspetti nutrizionali connessi alla impostazione dei menu, dei prodotti alimentari utilizzati e, da ultimo, della qualità degli atti e dei procedimenti di gara.

2. La qualificazione giuridica del servizio di ristorazione collettiva

In primo luogo per l'Amministrazione comunale è fondamentale definire l'esatto inquadramento giuridico del servizio ciò al fine di individuare il relativo regime giuridico e di conseguenza la corretta procedura per il suo affidamento.

In concreto si tratta di evidenziare a quale delle seguenti categorie è classificabile l'affidamento:

- a) appalto di servizi;
- b) concessione di servizi;
- c) affidamento di servizio pubblico locale a domanda individuale;
- d) finanza di progetto nei servizi.

In tale prospettiva occorre valutare, solo per fare un esempio, iniziative di varie Amministrazioni comunali che – nel predisporre procedure di appalti di servizi – hanno implementato significative richieste di investimenti per attrezzature e/o infrastrutture da demandare agli appaltatori.

Scopo delle presenti LN è quello di richiamare l'attenzione sul *proprium* del servizio di ristorazione scolastica, che deve avere nel privilegiare gli aspetti nutrizionali, ovvero i prodotti alimentari e la loro trasformazione, nonché la qualità e formazione del personale impiegato; la realizzazione di opere ed infrastrutture assumono di norma carattere estraneo al servizio e come tale l'oggetto dell'affidamento dovrà essere individuato precisamente e le relative scelte maggiormente motivate sul punto.

Oltre a ciò con l'aumento della insolvenza nel pagamento delle rette per la refezione scolastica da parte delle famiglie, connessa alla crisi in atto nel Paese, le Amministrazioni Comunali spesso delegano gli incassi dei corrispettivi agli appaltatori non sempre garantendo indennizzi per le perdite sui crediti, di fatto “trasformando” il rapporto contrattuale in essere dalla forma dell'appalto in quello concessorio (ovvero con assunzione del rischio).

In conclusione, la diversa configurazione in concreto del medesimo servizio (di ristorazione collettiva) produce orientamenti giurisprudenziali e prassi parimenti differenti: si va dalla qualificazione come mero appalto di servizi, passando per le forme concessorie, fino all'inserimento nell'ambito dei servizi pubblici locali, con e senza rilevanza economica.

Come detto, il corretto inquadramento della fattispecie giuridica di affidamento contribuirà ad evitare costosi contenziosi tra Amministrazioni e appaltatori, con ripercussioni immediate sugli utenti finali.

A tale ultimo proposito, muovendo dalle finalità del Protocollo d'intesa sottoscritto e dalla delicatezza del servizio di ristorazione scolastica, appare doveroso richiamare l'attenzione sui caratteri distintivi dell'appalto, della

concessione e del servizio pubblico a domanda individuale; ciò per scongiurare un uso “sviato” dell’istituto nominalmente individuato ed in concreto diversamente declinato.

Quanto all’appalto esso si caratterizza per la natura sinallagmatica del rapporto che si crea fra stazione appaltante (in avanti SA) ed appaltatore del servizio: a fronte dell’erogazione del servizio, sulla base dell’Offerta e nel rispetto degli atti di gara l’appaltatore ha diritto al corrispettivo dedotto in contratto.

Ogni elemento ulteriore rispetto a tale schema esorbita dalla fattispecie dell’appalto e dunque si discosta dal relativo paradigma normativo (si pensi al rischio di gestione, legato all’inadempimento da parte degli utenti, posto in capo all’appaltatore).

La concessione ha nell’assunzione del rischio da parte del gestore del servizio il carattere distintivo rispetto all’appalto; da qui – nel rispetto delle scelte compiute dall’Amministrazione comunale in ordine al servizio da erogare in concreto – il diritto del concessionario di gestire funzionalmente ed economicamente il servizio.

Il rischio della gestione è correlato agli utenti del servizio, chiamati a pagare direttamente il servizio.

Per particolari esigenze di interesse pubblico la Stazione appaltante può esigere un dato trattamento a favore di fasce di utenti o per il rispetto di una specifica finalità di interesse pubblico, riconoscendo al concessionario un prezzo, fissato in sede di gara.

Infine, si ha servizio pubblico locale a domanda individuale quando esso è previsto come obbligatorio dalla legge o è deliberato dall’Ente; il rapporto che si crea è “trilaterale” fra ente concedente, gestore del servizio ed utente.

Nel caso della ristorazione scolastica non v’è dubbio che esso inerisca la funzione dell’insegnamento, come tale obbligatoria per lo Stato. Anzi, si tratta di veri e propri *servizi indispensabili*.

Ne deriva che il “segmento” del servizio di ristorazione scolastica – all’interno di un plesso scolastico – dovrebbe ricevere la stessa configurazione, solo per fare un esempio, del servizio di pulizia dei locali o dell’approvvigionamento delle forniture occorrenti per l’attività scolastica.

Ciò posto, le Amministrazioni comunali – nell’ambito delle prerogative loro riconosciute dall’ordinamento – configurano in concreto il servizio da affidare nel rispetto delle richiamate caratteristiche proprie di ciascun istituto e ciò al fine di garantire la corretta azione amministrativa nel rispetto dei principi dell’agire secondo buona fede, ragionevolezza e proporzionalità, oltre che secondo i canoni di cui all’art. 97 della Costituzione.

3. Procedure e modalità di affidamento del servizio

Le *finalità* del Protocollo di intesa citato in premessa e da cui originano le presenti Linee Guida consentono di individuare – nel rispetto delle prerogative e della discrezionalità di ciascuna Amministrazione comunale – alcuni “capisaldi” da assumere a elementi costitutivi minimi delle singole procedure di affidamento del servizio.

Il riferimento è nello specifico alle seguenti esigenze:

- a) assicurare la massima pubblicizzazione della gara;
- b) selezionare le imprese qualificate che siano in grado di dare piena garanzia nel rispetto degli impegni assunti in fase di gara;
- c) garantire la coerenza tra requisiti richiesti ed oggetto dell’appalto;
- d) predisporre gli strumenti e le procedure per un efficace controllo durante l’esecuzione dell’appalto del rispetto degli impegni assunti dagli appaltatori.

In tale prospettiva il **capitolato d’appalto** rappresenta il documento cardine per la stesura del bandi di gara e del susseguente contratto di servizio. La formulazione di questo documento richiede forti competenze e professionalità integrate oltre ad un elevato grado di conoscenza del contesto della ristorazione scolastica.

La struttura portante del documento poggia su una serie di *elementi base*:

- a) la natura del servizio;
- b) le caratteristiche merceologiche dei prodotti costituenti i menu;
- c) l'importo presunto dell'affidamento;
- d) i criteri di aggiudicazione;
- e) i termini e la sede di svolgimento del servizio;
- f) la stipula del contratto e sua durata;
- g) il piano finanziario nel caso in cui vengano richiesti investimenti in infrastrutture o attrezzature;
- h) le cauzioni.

Da ultimo ANCI ritiene che i sopraindicati elementi minimi, idonei per la qualificazione del servizio oggetto del Protocollo d'intesa, possano e debbano trovare auspicabilmente posto all'interno di un eventuale bando-tipo.

4. I criteri di valutazione delle offerte

Le Amministrazioni comunali devono avere l'obiettivo prioritario nel favorire la razionalizzazione, l'efficienza e l'incremento della qualità dei servizi di ristorazione scolastica: a tal fine, attraverso opportuni orientamenti e chiarimenti all'ordinamento vigente, il criterio di aggiudicazione, salvo motivate eccezioni, dovrebbe essere quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Quanto sopra anche al fine di evitare che l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa avvenga solo a livello formale, traducendosi invece in concreto nell'utilizzo del criterio del prezzo più basso.

I criteri dovranno poi specificare nel dettaglio come valutare le offerte anomale ed evitare di assegnare punti premianti ad offerte che prevedano deroghe *in peius* per l'appaltatore, per esempio in ordine alle condizioni di pagamento in modo difforme dalla vigente disciplina europea ed interna.

Ribadendo la discrezionalità ed il rispetto delle prerogative delle singole stazioni appaltanti ANCI ritiene che nell'attribuzione dei punteggi venga assicurata una proporzionalità fra le componenti delle Offerte, per come previste dagli atti di gara, dando prioritaria rilevanza alla specificità dell'oggetto dell'affidamento e valutando il nesso di pertinenzialità con quest'ultimo di servizi ed attività aggiuntivi e diversi.

In tale prospettiva nella determinazione dei sotto-punteggi occorrerà graduare, facendo utilizzo dei principi dell'azione amministrativa, appena richiamati, i seguenti elementi:

- a) tipo e qualità dei prodotti alimentari e dei menù privilegiando gli aspetti nutrizionali;
- b) organizzazione del servizio;
- c) organizzazione del personale;
- d) attrezzature;
- e) percorsi formativi utenti-insegnanti-famiglie;
- f) prezzo;
- g) clausole sociali e/o ambientali.

5. Elementi costitutivi del servizio di ristorazione scolastica

Gli elementi costitutivi di un servizio di ristorazione scolastica sono, oltre alla efficienza del servizio, la scelta di un corretto regime alimentare cui afferiscono fattori sanitari e nutrizionali: l'obiettivo primario è quello di garantire un pasto sicuro sul piano igienico-nutrizionale e allo stesso tempo gradevole ed accettato da parte dell'utente, oltre ad avere una valenza educativa.

La sicurezza nutrizionale del pasto è l'elemento costitutivo essenziale che supera l'obsoleto concetto della tabella dietetica.

Il menù deve essere coerente con i LARN (Livelli di assunzione raccomandati di energia e nutrienti per la popolazione italiana) che, costantemente aggiornati, costituiscono il documento di riferimento per una

sana ed equilibrata assunzione di nutrienti validi per l'intera popolazione e non per singoli individui. Essi mirano a proteggere la popolazione dal rischio di carenza nutrizionale, a fornire linee guida per valutare l'adeguatezza nutrizionale per campioni omogenei della popolazione, a pianificare la politica agroalimentare nazionale.

I LARN si riferiscono a individui in buona salute e non possono essere applicati a soggetti affetti da patologie .

Il pasto in mensa deve essere inserito in un equilibrio nutrizionale più generale che tenga conto degli altri pasti della giornata e della settimana.

Sono da evitare eccessi ingiustificati di prodotti biologici che oltre ad avere un costo superiore ai prodotti tradizionali le cui caratteristiche nutrizionali non sono dissimili agli altri, quando un utente consuma al massimo solo una media di 5 pasti a settimana in mensa: il consumo di prodotti biologici appare inutile se non opportunamente contestualizzato rispetto alle consuetudini di consumo delle famiglie.

Il menù deve prevedere la possibilità di diete speciali *ad personam* elaborate in risposta a particolari esigenze cliniche: a queste si affiancano le diete per particolari esigenze di carattere etico- religioso. Non sono giustificabili le richieste di diete derivanti da ideologie individuali che prevedano eccezioni ingiustificate rispetto ad un corretto bilanciamento nutrizionale come previsto dai LARN.

Nel privilegiare nel capitolato d'appalto gli aspetti nutrizionali, l'organizzazione del servizio e la qualità del personale impiegato, devono essere escluse forniture di servizi scarsamente attinenti allo scopo primario dell'appalto quali importanti interventi di costruzione di infrastrutture o di manutenzione straordinaria delle stesse ovvero tali per significatività economica da risultare comparativamente più importanti rispetto alla fornitura di cibo.

L'utilizzo di prodotti della filiera corta e dei prodotti tipici locali, valutati come elementi premianti nell'assegnazione dei punteggi, deve convalidare la funzione anche formativa della ristorazione scolastica purchè in una logica di disponibilità di alternative territoriali al fine di evitare elementi distorsivi della concorrenza e indebita lievitazione dei costi.

In tale direzione è necessario che con l'inserimento dei prodotti tipici locali sia data la possibilità alle imprese concorrenti di avere la garanzia sulla qualità delle merci, della quantità necessaria nel periodo di validità del contratto a soddisfare gli impegni assunti in fase di contratto e prezzi concorrenziali rispetto ad assimilabili prodotti nazionali e comunitari.

6. Il ruolo dell'informazione e della formazione

La ristorazione scolastica è punto d'incontro di percorsi e momenti formativi che devono coinvolgere, sulle tematiche nutrizionali, gli insegnanti, le famiglie e l'attenzione degli utenti.

Da parte del Ministero della salute d'intesa con il Ministero dell'istruzione università e ricerca ed in recepimento delle normative UE, in particolare per la lotta all'obesità infantile e per la incentivazione al consumo di prodotti ortofrutticoli, sono previste campagne informative sulla corretta nutrizione e stili di vita. Lo scopo è quello di rendere ciascun cittadino, fin dai primi anni di vita, davvero protagonista nel difendere la propria salute.

Per rendere i piani di comunicazione e formativi omogenei a livello nazionale ed evitare inutili duplicazione e diseconomie di costi e risorse impiegate, le Parti sottoscrittori del Protocollo di intesa verificheranno la fattibilità della predisposizione della documentazione idonea a trasformare il pasto in "emozione" e cultura, così superando la logica della mera presentazione di tabelle dietetiche.

La metodologia d'intervento deve contenere le seguenti istanze: adozione di un linguaggio semplice e conciso, scelta di messaggi-chiave, adozione di un metodo interattivo, contestualizzazione degli aspetti nutrizione-prodotto alle realtà tipiche locali, formazione dei formatori e coinvolgimento- *sponsorship* da parte del corpo insegnante.

7. L'impatto della riforma Delrio (legge n. 56/2014) sull'organizzazione del servizio delle Città Metropolitane, delle Unioni di Comuni e dei Comuni minori

L'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici è una delle funzioni fondamentali dei comuni. In essa rientra il servizio di ristorazione.

La legge n. 56/2014 (c.d. legge Delrio) conferma l'obbligatorietà della gestione associata di tutte le funzioni fondamentali da parte dei c.d. piccoli comuni, ovvero con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (3.000 per quelli montani).

Le modalità per la gestione associata sono due:

- a) Unione di comuni;
- b) convenzioni.

Si tratta di modelli fra loro molto diversi dal momento che con l'Unione di comuni si genera un vero e proprio nuovo Ente locale (seppure derivato dai comuni aderenti), mentre con la convenzione i singoli enti conservano la loro autonomia gestendo in comune – almeno per tre anni – servizi ed attività in forma associata.

Ciò posto, sarebbe auspicabile che una delle forme di attuazione del Protocollo d'intesa possa essere proprio dapprima nelle forme di un progetto-pilota e poi nella diffusione territoriale di forme di affidamento del servizio, su area vasta, per la realizzazione delle finalità del Protocollo medesimo.

Tali finalità non vengono incise dalla contestuale scelta legislativa in ordine alla "centralizzazione" delle procedure di affidamento, dal momento che le centrali di committenza, come definite e disciplinate dal vigente ordinamento, curano l'attività di indizione e svolgimento della procedura di gara, mentre i Comuni, singoli ed associati, restano pur sempre gli Enti beneficiari del servizio (sopportandone il costo e decidendone l'oggetto e le modalità di espletamento).

8. L'inserimento di clausole ambientali e sociali negli atti di gara

I capitolati di gara devono uniformarsi all'ordinamento vigente con la prospettiva di adeguare i contenuti all'Agenda verde " del Governo che rende obbligatorio il riferimento ai criteri ambientali per gli acquisti pubblici (il cosiddetto *green public procurement*), tra cui quelli relativi al settore «cibo» il cui impatto sull'ambiente riguarda sia il consumo di energia (produzione fertilizzanti, fitofarmaci eccetera), sia l'emissione di numerose sostanze inquinanti, sia, infine, la produzione di rifiuti.

La volontà del legislatore è quella di rafforzare le iniziative che permettono di ridurre il problema degli sprechi alimentari, decidendo di operare con l'introduzione , accanto allo strumento degli accordi volontari con i grandi attori della distribuzione per razionalizzare la catena di distribuzione e la gestione dei cibi prossimi alla scadenza, che possono essere devoluti a associazioni che li distribuiscano a chi ne ha bisogno ,di strumenti obbligatori che premiano gli operatori che, nella gestione della ristorazione collettiva o della fornitura delle derrate alimentari, si attivano nella direzione illustrata.

A questo proposito dovrà essere reso obbligatorio il riferimento alle indicazioni contenute nel decreto del Ministro dell'ambiente 25 luglio 2011 con cui sono stati adottati i criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva prevedendo criteri premianti alla efficace gestione e alla destinazione del cibo non somministrato per contenere gli sprechi alimentari.

9. La "rete" di RES TIPICA quale valore aggiunto del servizio di ristorazione collettiva e per avviare la sperimentazione nel circuito dei piccoli comuni in modalità gestione associata

L'Associazione Res Tipica è stata creata dall'ANCI nel 2003 per promuovere il patrimonio gastronomico, artistico e culturale dei Comuni rappresentati. L'associazione riunisce a livello nazionale 25 associazioni di identità, 1.908

Comuni, 18 Unioni di Comuni, 31 Province, 2 Regioni, 31 Comunità Montane, 7 Enti Parco, 8 Strade del Vino, 14 Camere di Commercio, per un totale di oltre 2000 Enti locali. Il network, rivolto principalmente ai Comuni di piccole e medie dimensioni, intende preservare e favorire l'immenso patrimonio che incorpora i saperi delle comunità, le caratteristiche dell'ambiente e le produzioni tipiche, trasformando questo grande capitale culturale e sociale in qualità della vita per chi in quei luoghi risiede, anche solo temporaneamente, e in occasioni di sviluppo sociale ed economico rispettoso dei valori e della cultura locale.

Introdurre cibi tipici del territorio nella ristorazione scolastica è funzionale alla ricostruzione di circuiti economici locali, con evidente vantaggio per la qualità e freschezza degli alimenti, oltre che per la sopravvivenza del tessuto produttivo agricolo locale, che, in questo modo, recupera anche un importante ruolo sociale.

L'alimentazione è un bisogno fondamentale dell'uomo, ma è indispensabile imparare sin da giovani a adottare corretti modelli alimentari, a conoscere e utilizzare i tanti e buoni prodotti, biologici e tipici, dei nostri territori. Le Associazioni d'identità, attraverso i Sindaci aderenti, potrebbero utilmente contribuire all'acquisizione di questa "conoscenza" e di questa "consapevolezza". Il pasto consumato a scuola (o comunque fuori casa) in molti casi costituisce il momento nutrizionale più importante della giornata. Proporre l'utilizzo di ricette della tradizione locale significa valorizzare i momenti di educazione alimentare.

10. Norme di rinvio

Per quanto non previsto nelle presenti LN valgono le disposizioni generali e settoriali previste dall'ordinamento, purchè applicabili al servizio in oggetto.