



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori PIGNEDOLI, FEDELI, PUGLISI, BERTUZZI, DE BIASI, ALBANO, BORIOLI, CIRINNÀ, CUOMO, FASIOLO, FAVERO, Elena FERRARA, FORNARO, GIACOBBE, IDEM, LAI, MATTESINI, MIRABELLI, ORRÙ, PEGORER, PEZZOPANE, SOLLO, SPILABOTTE, VALDINOSI e ZANONI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 AGOSTO 2015

Disposizioni in materia di servizi di ristorazione collettiva

ONOREVOLI SENATORI. – I profondi cambiamenti dello stile di vita delle famiglie e dei singoli hanno determinato, per un numero sempre più crescente di individui, la necessità di consumare almeno un pasto fuori casa utilizzando i servizi della ristorazione collettiva. Infatti, come emerso dal rapporto ISTAT 2013, 11 milioni di italiani mangiano ogni giorno fuori casa e circa la metà di loro lo fa all'interno di una mensa. Appare, pertanto, di tutta evidenza come la ristorazione collettiva, proprio per la dimensione dei pasti prodotta, possa essere uno straordinario veicolo per incidere positivamente sulle scelte e le tendenze alimentari dei cittadini e dunque un servizio con una forte valenza pubblica.

A ciò si aggiungano le linee di indirizzo nazionale del Ministero della salute per la ristorazione scolastica, che muovono dall'esigenza di facilitare sin dall'infanzia l'adozione di abitudini alimentari corrette per la promozione della salute e la prevenzione delle patologie cronico-degenerative di cui l'alimentazione scorretta è uno dei principali fattori di rischio; tuttavia, tali indicazioni di livello nazionale non sempre trovano applicazione reale dal momento che permangono forti disomogeneità di approccio tra diversi territori, regioni, nonché singole amministrazioni, vanificando, pertanto, le reali possibilità di un miglioramento significativo delle abitudini e del sistema alimentari.

Attualmente, nell'ambito della ristorazione collettiva si stima uno spreco di circa 87.000 tonnellate annue di cibo, dovute principalmente ad acquisti e ordinazioni errate, a interruzione delle catene di conservazione e in particolare ad una errata impostazione dei menù previsti nei capitolati d'appalto,

sia in termini quantitativi – eccessive porzioni non mirate ai diversi utenti e incoerenti con gli *standard* nutrizionali – sia in termini di gradimento, soprattutto per quanto riguarda la ristorazione scolastica.

Il settore della ristorazione si trova, pertanto, schiacciato da un lato dalla riduzione costante di risorse pubbliche, ritardi dei pagamenti della pubblica amministrazione, nonché crescente ricorso a gare al massimo ribasso e dall'altro dall'aumentata esigenza di rispondere a funzioni di carattere nutrizionale sempre più stringenti, mediante l'utilizzo di prodotti di alta qualità adeguati agli *standard* di una sana alimentazione.

Occorre, inoltre, sottolineare come la ristorazione collettiva sia parte integrante della filiera agro-alimentare e, attraverso l'attività qualificata di reperimento di materia prima certificata, di preparazione, conservazione, distribuzione e somministrazione di pasti, possa contribuire oltre che ad un obiettivo di sana alimentazione anche ad una valorizzazione dei prodotti agricoli di qualità, nonché possa costituire uno sbocco importante per il mondo produttivo qualora organizzati adeguatamente l'offerta delle produzioni locali.

A quanto detto, si aggiunga che la centralità della nutrizione e delle patologie ad essa connessa, impone di confrontarsi su un concetto più avanzato di ristorazione collettiva non solo intesa come il «somministrare in modo igienicamente corretto un numero elevato di pasti», quanto piuttosto come importante veicolo, soprattutto nella scuola, educativo-relazionale attraverso l'educazione al gusto e una maggiore conoscenza dei contesti ambientali, delle origini, della stagionalità delle produzioni.

Il presente disegno di legge nasce, pertanto, dalla necessità di realizzare una buona politica di ristorazione, ricercando proficue convergenze tra le diverse politiche settoriali, in particolare coniugando le logiche economiche con quelle prioritarie della salute.

Nello specifico, l'articolo 1 dispone che l'affidamento e lo svolgimento del servizio di ristorazione collettiva sia effettuato in conformità alla normativa dell'Unione europea vigente, nonché alle disposizioni del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

L'articolo 2 reca le definizioni relative al servizio di ristorazione collettiva, al committente pubblico e privato, al fornitore, alla piattaforma di distribuzione e alla filiera agroalimentare.

L'articolo 3 prevede che ogni due anni il Ministro della salute elabori, di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, e in collaborazione con le principali associazioni rappresentative del settore agroalimentare e l'Associazione nazionale dei comuni italiani, le linee guida per la ristorazione collettiva, volte a definire i criteri *standard* essenziali per il corretto svolgimento del servizio.

L'articolo 4 dispone che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministero della salute, e con il coinvolgimento delle istituzioni pubbliche che gestiscono le mense scolastiche, promuova l'educazione alimentare definendo principi e messaggi uniformi su tutto il territorio nazionale volti a favorire una corretta alimentazione, la riduzione degli sprechi alimentari e il rispetto per il cibo, nell'ottica di promuovere la produzione agroalimentare nazionale. Si prevede inoltre la creazione di piattaforme interregionali di distribuzione, al duplice fine di promuovere la diffusione dei prodotti agroalimentari e agevolare l'acquisto.

L'articolo 5 reca norme specifiche per i servizi di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, che, in quanto contribuiscono a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla salute, all'assistenza e all'istruzione, devono essere considerati servizi pubblici essenziali. Sono dettate norme per le procedure di gara per l'assegnazione del servizio, prevedendo procedure di selezione basate sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, anche in base alle nuove previsioni della direttiva europea 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici, che introduce importanti novità nella materia. Sono particolarmente sottolineati i criteri e i parametri di qualità che debbono essere garantiti; altrettanta rilevanza riveste anche l'attività di monitoraggio sui servizi offerti, da rendere accessibile all'utenza attraverso rendiconti dettagliati, così da permettere una pubblicità e un controllo attivo e partecipativo da parte degli utenti al miglioramento del servizio. Si esclude inoltre la possibilità che il servizio di ristorazione collettiva possa essere affidato in subappalto.

L'articolo 6 prevede la facoltà per le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere, nelle procedure di gara per i servizi di ristorazione di cui al presente disegno di legge, ad un albo dei fornitori suddiviso per aree territoriali la cui regolare tenuta è devoluta all'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza (ANAC).

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

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

#### *(Finalità)*

1. La presente legge disciplina i servizi di ristorazione collettiva.

2. L'affidamento e lo svolgimento del servizio di ristorazione collettiva sono effettuati in conformità alla normativa dell'Unione europea vigente, nonché alle disposizioni del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

### Art. 2.

#### *(Definizioni)*

1. Ai fini della presente legge si intende per:

*a)* servizio di ristorazione collettiva: l'attività di approvvigionamento, preparazione, conservazione, distribuzione e somministrazione di pasti, definita da un contratto stipulato tra il fornitore del servizio e un soggetto privato o una pubblica amministrazione in qualità di committenti;

*b)* committente pubblico: le amministrazioni dello Stato, le amministrazioni e gli enti di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché organismi di diritto pubblico;

*c)* committente privato: qualsiasi soggetto di diritto privato;

*d)* fornitore: l'operatore economico che si impegna a fornire servizi di ristorazione collettiva ed è responsabile dell'esecuzione dei relativi contratti;

e) piattaforma di distribuzione: struttura logistica dove allocare le forniture di beni alimentari, provenienti anche dal sistema produttivo locale e destinati alla ristorazione collettiva organizzata;

f) filiera agroalimentare: l'insieme articolato delle attività tecnologiche, risorse e organizzazioni che concorrono alla creazione, trasformazione, distribuzione, commercializzazione, fornitura e somministrazione di prodotti agroalimentari.

### Art. 3.

#### *(Linee guida)*

1. Il Ministro della salute, con proprio decreto, di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, sentite le principali associazioni rappresentative della filiera agroalimentare e l'Associazione nazionale dei comuni italiani, elabora ogni due anni le linee guida per la ristorazione collettiva, al fine di definire i requisiti di qualità minimi necessari, il contributo nutrizionale degli alimenti e dei pasti, le indicazioni dietetiche atte a contrastare patologie quali sovrappeso, obesità, diabete, ipertensione, allergie e intolleranze alimentari, nonché i criteri *standard* minimi per il corretto svolgimento del servizio di ristorazione collettiva.

### Art. 4.

#### *(Educazione alimentare e piattaforme di distribuzione)*

1. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministero della salute e con il coinvolgimento delle istituzioni pubbliche che gestiscono le mense scolastiche, promuove l'educazione alimentare, definendo con proprio decreto, sulla base delle linee guida di cui all'articolo 3, principi e messaggi uniformi su tutto il

territorio nazionale volti a favorire l'adozione di una corretta alimentazione, la riduzione degli sprechi alimentari e il rispetto per il cibo, anche nell'ottica di promuovere la produzione agroalimentare nazionale.

2. Nella definizione dei bandi di gara dei contratti relativi alla ristorazione collettiva, in riferimento ai beni alimentari provenienti dal sistema produttivo locale, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano coadiuvano le pubbliche amministrazioni aggiudicatrici nella definizione dei criteri da osservare nei capitolati di appalto al fine di garantire il rispetto delle norme in materia di libera circolazione delle merci, i requisiti di qualità, di quantità e di prezzo in relazione alle derrate alimentari richieste.

3. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano promuovono la creazione di piattaforme interregionali per la distribuzione di prodotti agroalimentari, al fine di favorirne la diffusione a livello nazionale, agevolandone altresì l'acquisto da parte delle aziende della ristorazione collettiva.

#### Art. 5.

*(Ristorazione ospedaliera,  
assistenziale e scolastica)*

1. I servizi di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, in quanto contribuiscono a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla salute, all'assistenza e all'istruzione, sono considerati servizi pubblici essenziali, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge 12 giugno 1990, n. 146.

2. Nei contratti pubblici relativi ai servizi di cui al comma 1, le procedure di selezione dell'offerta avvengono sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, di cui all'articolo 83 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, e nel rispetto delle modalità di cui al comma 3. È

comunque esclusa l'applicazione del criterio del prezzo più basso, di cui all'articolo 82 del citato codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006.

3. Nell'ambito delle procedure di cui al comma 2, le amministrazioni hanno facoltà di scelta tra:

*a)* un criterio di aggiudicazione che contemperi la valutazione del prezzo e della qualità;

*b)* un criterio di aggiudicazione che contemperi la valutazione del solo elemento della qualità, ai sensi di quanto previsto all'articolo 67 della direttiva n. 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014.

4. Nei casi di cui al comma 3, lettera *a)*, al prezzo non possono comunque essere attribuiti più di 30 punti. I restanti o superiori 70 punti devono essere riservati alla valutazione del progetto. Nei casi di cui al comma 3, lettera *b)*, il prezzo è invece stabilito dalla stazione appaltante utilizzando le stime di costo della fornitura periodicamente stimate dall'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, riconducibili all'ambito territoriale in cui si svolge il servizio.

5. Le procedure di selezione dell'offerta sono fondate su parametri di qualità, che possono essere riferibili, tra l'altro:

*a)* ai criteri stabiliti come obbligatori nelle tabelle allegate alle linee d'indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica del 29 aprile 2010, adottate dal Ministero della salute;

*b)* ad indici di valorizzazione di offerte di alimenti a filiera corta;

*c)* all'utilizzo di prodotti alimentari a ridotto impatto ambientale, quali alimenti provenienti da produzione biologica e da produzione integrata;

*d)* alla valorizzazione delle imprese agricole che dispongano di autonome piattaforme alimentari;

e) alle offerte caratterizzate da utilizzo di prodotti non alimentari a ridotto impatto ambientale, quali materiali riutilizzabili e biodegradabili;

f) all'insonorizzazione dei refettori, manutenzione ordinaria di arredi, attrezzature, locali adeguati nonché ai tempi di sostituzione di arredi e attrezzature e di eventuale ristrutturazione di locali;

g) alla formazione del personale, avendo riguardo in particolare a progetti di promozione della salute;

h) all'organizzazione del servizio con riferimento ad aspetti quali la preparazione e distribuzione di diete e il rispetto di quanto previsto all'articolo 4, comma 3, della legge 4 luglio 2005, n. 123, in materia di prodotti senza glutine;

i) al monitoraggio dei cibi prodotti in eccesso e non utilizzati;

l) alle procedure di monitoraggio della qualità del servizio e di soddisfazione dell'utenza.

6. Almeno il 60 per cento dei parametri di cui al comma 5 deve essere espresso in forma univocamente qualitativa e secondo criteri di valorizzazione oggettivamente stabiliti nel bando di gara.

7. Ai sensi di quanto previsto all'articolo 64, comma 4-bis, del codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, approva un modello di bando (bando-tipo) per l'affidamento dei servizi di cui a comma 1, che tenga conto di quanto previsto dal presente articolo.

8. Nelle procedure di selezione che riguardano appalti superiori alla soglia comunitaria, il bando, il capitolato ed il disciplinare, indipendentemente dal criterio di aggiudicazione adottato, prevedono una sele-

zione fondata altresì sui seguenti sub-parametri:

*a)* fatturato minimo annuo, che deve essere almeno il doppio del valore globale dell'appalto;

*b)* risorse umane: numero di tecnici qualificati, tra i quali, a titolo esemplificativo, nutrizionisti e dietisti, assunti a tempo indeterminato in azienda;

*c)* capacità tecnologiche: patrimonio netto in attrezzature e tecnologie specifiche di cucina;

*d)* referenze per servizi analoghi pari al valore della procedura di gara;

*e)* governo diretto della filiera distributiva (possesso di una piattaforma distributiva, tracciabilità dei prodotti);

*f)* investimenti annui, sulla media degli ultimi tre anni, in ricerca e sviluppo;

*g)* investimenti annui, sulla media degli ultimi tre anni, in formazione del personale;

*h)* azioni effettive messe in atto dall'azienda a tutela dell'ambiente.

9. L'ANAC procede, ogni anno, ad elaborare e pubblicare una stima del prezzo medio dei pasti, distinto per aree territoriali e per tipologia di ristorazione pubblica, con specifico riferimento a quella ospedaliera, scolastica e assistenziale, ai sensi dell'articolo 7 del citato codice di cui al decreto legislativo del 2006, aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni. Le amministrazioni aggiudicatrici, al momento della determinazione della base d'asta, devono tenere conto del prezzo medio dei pasti stimato dall'ANAC per specifica area territoriale. Costituisce indice di anomalia dell'offerta, con conseguente obbligo per l'amministrazione di procedere alla verifica di congruità, la circostanza che il valore del prezzo risultante dall'aggiudicazione provvisoria è inferiore al costo medio del pasto determinato annualmente dall'ANAC ai sensi del primo periodo del presente comma.

10. Nelle procedure di affidamento del servizio di ristorazione pubblica è applicabile l'istituto dell'avvalimento, ad esclusione di quello avente per oggetto le certificazioni di qualità.

11. Per l'accesso alle gare della ristorazione pubblica, le imprese devono disporre, quale requisito di capacità economica, di un fatturato sullo specifico servizio, calcolato sulla media dell'ultimo triennio, pari almeno al valore della gara e comunque non superiore al doppio.

12. Al fine di garantire il rispetto dei parametri di qualità nell'ambito dei servizi di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, le istituzioni pubbliche che hanno proceduto all'appalto di tali servizi procedono al monitoraggio dei parametri stabiliti nel bando di gara, con particolare attenzione all'utilizzo di prassi virtuose tese alla diminuzione degli sprechi alimentari, all'adeguato livello di formazione del personale nonché al numero e alla qualità del personale incaricato, alla qualità degli alimenti offerti, all'inserimento di prodotti agricoli e alimentari derivanti dall'agricoltura biologica o comunque a ridotto impatto ambientale e di qualità. Le risultanze dell'attività di monitoraggio devono essere rese accessibili agli utenti dei servizi di ristorazione attraverso la predisposizione e la pubblicazione di rendiconti dettagliati, da fornire con cadenza almeno semestrale.

13. Al comma 12 dell'articolo 118 del citato codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, dopo la lettera *b*), è aggiunta la seguente:

«*b-bis*) il servizio di ristorazione collettiva».

#### Art. 6.

##### *(Albo dei fornitori)*

1. Per l'affidamento dei servizi di ristorazione scolastica, assistenziale e ospedaliera,

comprese le procedure superiori alla soglia comunitaria, l'amministrazione pubblica interessata deve attingere da un albo dei fornitori, suddiviso per aree territoriali, la cui regolare tenuta è demandata all'ANAC. L'accesso degli operatori economici al suddetto albo è condizionato, nel rispetto dei principi di concorrenza, alla sussistenza e stabile permanenza dei requisiti di moralità e di capacità tecnica ed economica, definiti con regolamento applicativo da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. L'albo dei fornitori è suddiviso per scaglioni di fatturato specifico, al fine di garantire che l'operatore affidatario disponga, a seconda dell'entità economica della gara, della necessaria capacità tecnica ed economica per svolgere il servizio di ristorazione pubblica.

3. Ogni sei mesi, gli operatori iscritti all'albo dei fornitori confermano all'ANAC, con apposita autocertificazione, l'assenza dei limiti ostativi previsti di cui all'articolo 38 del più volte citato codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, e successive modificazioni.

#### Art. 7.

##### *(Termini di pagamento)*

1. All'articolo 62 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e successive modificazioni, dopo il comma 3, è inserito il seguente:

«3-bis. Per i contratti di cui al comma 1, stipulati tra imprese fornitrici di servizi di ristorazione collettiva e produttori agricoli e alimentari, le parti possono pattuire la proroga dei termini di pagamento di un periodo

pari a quello di cui al comma 3 e comunque per un tempo non superiore a due mesi decorrenti dalla data di scadenza del termine di pagamento definito al momento della stipulazione del contratto».