



**Linee guida per
la stesura di
capitolati di gara
relativi a
forniture di
alimenti a filiera
corta nelle
mense pubbliche**

Dicembre 2011

SOMMARIO

1.PROPOSTA DI LINEE GUIDA PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI.....	3
1.1 Condivisione degli obiettivi.....	3
1.2 Accurata definizione dei prodotti oggetto di appalto (tutto si gioca su tecniche specifiche)	3
1.3 Ricognizione e coinvolgimento dei fornitori di prodotti alimentari.....	4
1.4 I fornitori di servizi di ristorazione.....	5
1.5 Suddivisione dell'appalto in lotti.....	5
1.6 Costruzione del capitolato	5
1.6.1 Oggetto dell'appalto	6
1.6.2 Prodotti alimentari	7
1.6.3 Il capitolato d'onere deve precisare :	7
1.6.4 Criteri di aggiudicazione dell'appalto e specifiche tecniche	8
1.6.5 Requisiti dei partecipanti	10
1.6.6 Sistema di monitoraggio e controllo e penali	11
1.6.7 Commissione di verifica.....	12
1.6.8 Monitoraggio e valutazione della qualità percepita.....	12
2.PROPOSTA DI LINEE GUIDA PER I PRODUTTORI AGRICOLI.....	13

1. Proposta di Linee guida per le Pubbliche Amministrazioni

1.1 Condivisione degli obiettivi

Il presente documento propone alcune linee guida per le realtà locali, impegnate nella gestione del public procurement alimentare, che desiderano accentuare la presenza di “prodotti locali” nelle proprie realtà di ristorazione collettiva.

Il primo passo in tale direzione consiste nel raggiungimento di un consenso riguardo agli obiettivi, su più livelli:

1. internamente alla Pubblica Amministrazione stessa. Solo in questo modo, infatti, si può esercitare, in sede di redazione dei capitolati, quella “creatività” interpretativa della legge auspicata dalla letteratura internazionale (cfr. sezione di analisi).
2. A livello trasversale tra le istituzioni. Può, infatti, risultare di estrema utilità una collaborazione tra più istituzioni locali per la mappatura dei possibili fornitori, la definizione dei prodotti, la formazione dei soggetti coinvolti.
3. Nei confronti del tessuto produttivo locale. Si è visto, nei casi di successo analizzati, come la diffusione di informazioni circa le procedure di gara e le loro applicazioni possa portare alla nascita di un ricco tessuto di aziende ben organizzate per rispondere al meglio alla “chiamata”. In questo caso, è anche rilevante un “*commitment*” da parte della pubblica amministrazione: la solidità dei progetti, tale da far prevedere una durata pluriennale, incentiva gli investimenti in efficienza da parte degli operatori.

La condivisione degli obiettivi passa anche e soprattutto attraverso la formazione. Seminari, workshop, articoli, rivolti a una serie di target (non ultimi famiglie ed insegnanti) costituiscono strumenti preziosi per “preparare il terreno” ed evitare iniziative estemporanee e di poco successo.

1.2 Accurata definizione dei prodotti oggetto di appalto (tutto si gioca su tecniche specifiche)

Occorre circoscrivere con la massima precisione possibile l’ambito in cui ci si muove per la definizione dell’appalto, sia per quanto riguarda le categorie merceologiche di prodotti per i quali, nello specifico contesto locale, la definizione di “prodotto locale” è praticabile e foriera di benefici, sia per quanto riguarda la definizione delle caratteristiche che, contribuendo a dare luogo alla connotazione di “prodotto locale”, costituiranno la base per la selezione di parametri qualitativi “premianti” al di là del prezzo.

In fase di definizione si terrà, naturalmente, conto delle potenzialità offerte dal territorio e dalla rosa di potenziali prodotti, e relativi offerenti, individuati nella fase di ricognizione dei soggetti da coinvolgere e condivisione degli obiettivi.

Le “[*Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica*](#)”, approvate in Conferenza Stato-Regioni nell’aprile 2010, suggeriscono, tra gli elementi da utilizzare per la valutazione della qualità dell’offerta anche i seguenti:

- **alimenti a filiera corta**, cioè *l’impiego di prodotti che abbiano viaggiato poco e abbiano subito pochi passaggi commerciali prima di arrivare alla cucina o alla tavola. Per favorire l’utilizzo di tali*

alimenti, possono essere attribuiti punteggi diversi per le diverse provenienze premiando i prodotti locali. L'impiego dei prodotti ortofrutticoli freschi secondo stagionalità deve essere in stretta relazione con la stesura di menù secondo criteri di coerenza.

- **tempo di trasporto di alimenti e pasti**, dando rilievo ad un trasporto in tempi quanto più possibile brevi. Può essere utile definire un requisito di massima, almeno per i pasti a legume caldo;
- **alimenti DOP, IGP, STG** e altre connotazioni locali;
- **utilizzo di prodotti alimentari a ridotto impatto ambientale** (alimenti provenienti da produzione biologica e da produzione integrata);
- **prodotti del mercato equo e solidale** per alimenti non reperibili nel mercato locale;
- **utilizzo di prodotti non alimentari a ridotto impatto ambientale** (stoviglie, piatti, tovaglioli...) privilegiando materiali riutilizzabili e utilizzo di detersivi ad alta biodegradabilità;

Si tratta di definizioni generiche, sulle quali l'estensore del capitolato deve costruire i propri parametri, e quindi le relative specifiche tecniche da far rispettare ai fornitori.

Questo passaggio è fondamentale: se, infatti, alcune definizioni non possono essere impiegate tal quali, occorre trasformarle in caratteristiche tecniche che, sul prodotto, sortiscono analogo risultato. Ad esempio, il Comune di Roma ha "trasformato" alcuni criteri in caratteristiche misurabili, come quella della "freschezza garantita" introdotta nell'ultima gara d'appalto relativa al periodo 2007-2012. Il criterio della "freschezza garantita" si esplica nel seguente modo: il capitolato richiede che per i prodotti ortofrutticoli dal momento della raccolta al consumo non trascorrono più di 3 giorni.

Si è inoltre posto un incentivo all'impiego di prodotti laziali, senza dimenticare la sostenibilità ambientale, con l'obbligo per le ditte di effettuare la raccolta differenziata dei rifiuti; è stato promosso l'utilizzo di piatti in ceramica, bicchieri di vetro, stoviglie in acciaio e, ove non possibile, per motivi strutturali, di stoviglie a perdere in materiali biodegradabili e riciclabili accanto all'utilizzo obbligatorio di detersivi e sanificanti a basso impatto ambientale.

Occorre che vi sia una corrispondenza tra i criteri stabiliti e l'oggetto / obiettivo dell'appalto specificato. In questo modo, si crea una coerenza tra obiettivo primario e requisiti collaterali, che li rende di fatto giustificabili.

1.3 Ricognizione e coinvolgimento dei fornitori di prodotti alimentari

In collaborazione con realtà organizzative locali (come le associazioni, i consorzi, le camere di commercio), è possibile promuovere la costruzione di albi di fornitori di prodotti locali, con ampio dettaglio di informazioni circa le potenzialità, in termini di ampiezza, qualità e servizio, dell'offerta di ciascuna impresa.

Tali albi possono svolgere molteplici funzioni. In primo luogo, nel caso la produzione dei pasti sia esternalizzata, possono costituire un riferimento per l'indicazione al fornitore (che sarà, in questo caso, costituito da una società di ristorazione) dei produttori a cui può rivolgersi per gli acquisti di prodotti che rispondano correttamente alla definizione di "locali".

In secondo luogo, essi costituiscono un incentivo per le imprese verso il raggiungimento di standard migliori, più adeguati alle esigenze dell'importante cliente costituito dalla Pubblica Amministrazione. Nello svolgere questa funzione, infatti, gli albi forniscono alle aziende un utile benchmark circa la concorrenza

locale, l'offerta e le garanzie degli altri imprenditori del territorio.

In terzo luogo l'albo dei produttori del territorio, anche cartaceo, ma meglio se virtuale (per la maggior tempestività di aggiornamento) può costituire una base conoscitiva per il contatto tra aziende e la nascita di accordi e strutture organizzative congiunte, tali da ottimizzare la qualità e l'efficienza dell'offerta.

L'aspetto economico, infatti, per quanto temperato dall'introduzione di parametri qualitativi, rimane sempre estremamente rilevante, essendo il vincolo del costo per gli utenti finali uno dei principali problemi "temuti" riguardo all'introduzione di prodotti locali negli acquisti.

E' quindi fondamentale che si mettano a disposizione degli operatori tutti gli strumenti possibili per il perseguimento della massima efficienza gestionale e logistica.

1.4 I fornitori di servizi di ristorazione

In alcuni Comuni, come quello di Roma, la stragrande maggioranza delle scuole è dotata di una propria cucina. In questo caso, sarà importante provvedere ad adeguate iniziative informative e "motivazionali" per rendere fluido il passaggio ad un maggior impiego, nelle cucine, di prodotti freschi, locali, di stagione, a volte poco "lavorati", e forse un po' meno comodi, ad esempio a livello di imballaggio.

L'utilizzo diretto dei prodotti da parte delle istituzioni dotate di cucina propria è, in alcuni casi esteri, risultato vantaggioso in termini di approvvigionamento, nel momento in cui i fornitori di prodotti, acquistati in così larga scala, sono disponibili a fornire sconti alla P.A. acquirente, sconti di cui invece, in caso di appalto affidato ad aziende di ristorazione, beneficia prevalentemente il ristoratore stesso, senza traslare interamente il beneficio a valle.

Qualora, tuttavia, la Pubblica Amministrazione acquisti non prodotti, ma servizi di ristorazione, la richiesta di impiego di prodotti locali deve essere rivolta ai caterer stessi, possibilmente associandovi una intensa attività di creazione di "rete" informativa circa le possibilità di fornitura offerte dal panorama produttivo locale.

1.5 Suddivisione dell'appalto in lotti

Si tratta di una procedura applicata, come si è visto nella sezione di analisi, anche in Paesi come la Francia ed il Regno Unito.

La suddivisione in lotti consente di ridurre la dimensione della singola fornitura, consentendo anche alle Piccole e Medie Imprese di partecipare utilmente all'offerta, apportando il proprio specifico *know how*.

Le PMI possono anche necessitare di assistenza supplementare nella costruzione della documentazione necessaria, che spesso costituisce un disincentivo alla presentazione delle offerte. Nel momento in cui si compiono precise scelte volte a favorire l'ingresso delle PMI tra i partecipanti alla gara, diviene quindi importante completare l'opera prevedendo servizi di formazione e/o di assistenza.

1.6 Costruzione del capitolato

Di seguito si analizzano i titoli del capitolato d'appalto la cui definizione concorre a favorire un

approvvigionamento di prodotti locali, fornendo alcuni spunti:

1. oggetto dell'appalto;
2. prodotti alimentari;
3. criteri di aggiudicazione dell'appalto e delle specifiche tecniche;
4. requisiti dei partecipanti;
5. sistema di monitoraggio e controllo;
6. commissione di verifica;
7. monitoraggio e valutazione del gradimento e della qualità percepita.

1.6.1 Oggetto dell'appalto

L'oggetto dell'appalto è la traduzione dei bisogni dell'Amministrazione appaltante.

L'attenta stesura dell'oggetto dell'appalto costituisce già un momento di grande rilevanza. L'Amministrazione, infatti, deve essere in grado di giustificare i criteri di aggiudicazione e la loro articolazione e ponderazione rispetto all'oggetto dell'appalto. In base al dettaglio fornito nella descrizione dell'oggetto, la connessione con i criteri di aggiudicazione delle offerte e delle specifiche tecniche saranno giustificate o meno. Allo stesso modo, la ponderazione dei criteri di aggiudicazione delle offerte devono essere giustificate in relazione all'oggetto del contratto.

Ad esempio:

"Il presente capitolato ha per oggetto:

- *...la fornitura di prodotti agroalimentari ottenuti nel rispetto dell'ambiente e destinati a ridurre l'impatto ambientale del consumo alimentare...;*
- *...la fornitura di frutta e verdura provenienti da produzioni ecocompatibili. Lo sviluppo sostenibile e la qualità dei prodotti offerti dovranno essere evidenziati nell'offerta..."*.

Molto esaustivo in tal senso è il capitolato di gara predisposto dal Comune di [Muravera](#) (CA) che nel definire l'oggetto dell'appalto (art.1) afferma che:

"... l'affidamento e la gestione del servizio integrato di ristorazione scolastica ed educazione alimentare, improntato alla sostenibilità ambientale, alla promozione della salute e alla valorizzazione dell'economia locale...In coerenza con la 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)", il servizio dovrà promuovere la conoscenza e il consumo di prodotti agroalimentari di qualità, locali e a filiera corta. La Regione promuove il consumo di prodotti tipici, DOP e IGP, prodotti provenienti da agricoltura biologica e/o integrata, prodotti tradizionali, prodotti locali e a filiera corta all'interno dei servizi di ristorazione collettiva, dando priorità a quelli di cui si garantisce l'assenza di organismi geneticamente modificati".

O ancora, quello del Comune di [Montegrosso](#) D'Asti (AT) che afferma (art. 1): *"L'Amministrazione Comunale*

ha come obiettivo prioritario la promozione del territorio e la tutela della salute e per questi motivi ritiene indispensabile attuare una ristorazione scolastica di qualità come elemento importante nella crescita degli alunni migliorando la qualità dell'alimentazione. Questo principio, oltre a tutelare la salubrità del cibo sviluppa la valorizzazione di elementi quali la tradizione, la stagionalità delle materie prime, la scelta della filiera corta, l'eticità.....".

1.6.2 Prodotti alimentari

La definizione dei *desiderata* dell'Amministrazione appaltante in termini di prodotti alimentari è sicuramente la prima fase critica da affrontare nella redazione del capitolato speciale di appalto.

La riuscita della procedura di appalto è fortemente dipendente da tale fase: quanto più puntuale ed ottimale sarà la definizione dei bisogni tanto più alta sarà l'affidabilità, in termini di rispondenza ai requisiti del capitolato, delle offerte presentate.

1.6.3 Il capitolato d'oneri deve precisare :

- la natura della prestazione alimentare richiesta (scelta/varietà dell'offerta giornaliera, tariffe, frequenza della disponibilità per tipologia di alimento ...);
- le specifiche qualitative generali (tipo di fornitura: ad esempio prodotti freschi);
- le specifiche nutrizionali (ad esempio, l'esclusione o meno di determinati prodotti).

La definizione dei bisogni consente di individuare le diverse categorie merceologiche dei prodotti agroalimentari oggetto della fornitura, in modo da fissare precisi standard qualitativi ed eventuali caratteristiche aggiuntive.

Ciò è di fondamentale importanza, consentendo scarsa discrezionalità al gestore in fase di svolgimento del servizio.

Per far questo è importante raccogliere informazioni su:

- esigenze dei diversi utenti del servizio;
- modello di consumo degli ultimi anni per verificare la gradibilità degli alimenti e/o dei menu proposti;
- soluzioni gestionali ed organizzative alternative a quelle adottate;
- **potenziali fornitori ed in particolare sull'organizzazione dell'offerta e la disponibilità di prodotti locali.** Per favorire l'introduzione di prodotti locali, oltre alla conoscenza generica dei prodotti agroalimentari locali, è essenziale conoscere anche come è organizzato il mercato e quantificare l'offerta disponibile. **Tali informazioni consentono all'Amministrazione di adattare le sue esigenze alla fornitura locale: la definizione dei lotti, delle modalità di consegna, del tipo di imballaggio e di tutte le altre specifiche tecniche che hanno un impatto ambientale, sociale e sulla qualità possono essere stabiliti con cognizione rispetto alle condizioni che i produttori locali sono in grado di offrire.**

In merito alla qualità delle materie prime è necessario che il capitolato d'appalto preveda:

- a) la descrizione merceologica dei singoli prodotti impiegati, in ottemperanza alle normative vigenti;
- b) l'espressione della preferenza verso i prodotti nazionali o in ambito C.E. e D.O.P. / I.G.P.;
- c) il privilegio delle produzioni biologiche come previsto dalla Legge n. 488 del 23/12/1999;
- d) la fissazione di caratteristiche migliorative e funzionali per il servizio (es. categorie extra e prima, assenza di additivi, prodotti monoporzione, imballaggi particolari, ecc.) e dei limiti di contaminazione microbica;
- e) le modalità e la frequenza delle consegne;
- f) il massimo rispetto della stagionalità e di quelle tecniche di conservazione che sono più rispettose della qualità del prodotto.

Più dettagliatamente, il capitolato dovrà prevedere che:

- tutte le derrate alimentari dovranno rispettare quanto previsto dalla Normativa Nazionale e della Comunità Europea in tema di igiene degli alimenti e sicurezza alimentare;
- tutte le materie prime fornite dovranno essere conformi in tema di etichettatura a quanto stabilito dal Decreto Legislativo 109/92 e successive modifiche ed integrazioni. Dovranno inoltre ottemperare alle disposizioni normative specifiche dei diversi settori alimentari ed agli eventuali disciplinari di produzione;
- per tutte le derrate alimentari dovrà essere garantito il rispetto della rintracciabilità secondo il Regolamento CE 178/2002 art. 18.

1.6.4 Criteri di aggiudicazione dell'appalto e specifiche tecniche

La descrizione puntuale dell'oggetto del capitolato e dei bisogni dell'Amministrazione in termini di prodotti alimentari consente di definire **i criteri di aggiudicazione e le specifiche tecniche delle derrate alimentari e del servizio.**

Si tratta di stabilire gli elementi sulla base dei quali sarà valutata l'offerta economicamente più vantaggiosa.

Determinante, in tale senso, è la definizione ed il riconoscimento del miglior rapporto qualità/prezzo della prestazione fornita. L'offerta economica potrà essere l'elemento di valutazione preponderante nel caso in cui siano previsti nel capitolato requisiti qualitativi cogenti e dettagliati.

Gli elementi che definiscono il punteggio da attribuire a qualità e prezzo devono essere dichiarati in modo inequivocabile.

L'aggiudicazione dovrà quindi tenere conto dei seguenti due elementi:

- prezzo;
- qualità.

Ad esempio:

“L’aggiudicazione sarà effettuata a favore dell’impresa concorrente che avrà presentato l’offerta economicamente più vantaggiosa in base a:

- prezzo: massimo 30 punti*
- offerta tecnico-qualitativa: massimo 70 punti*

Relativamente all’offerta tecnico-qualitativa possono essere considerati aspetti legati ad una reale qualità del servizio ad esempio i seguenti:

- qualità delle derrate utilizzate;
- qualificazione ed efficienza del personale impiegato;
- capacità di gestire il pasto con una misura continua degli indicatori di qualità;
- tipologia del trasporto dei pasti;
- numero di non conformità rilevate;
- riduzione di scarti e sprechi;
- maggior gradimento del pasto proposto.

Tali elementi permettono di valutare la qualità dell’offerta dal punto di vista della:

- sicurezza alimentare;
- qualità delle materie prime;
- qualità nutrizionale;
- sostenibilità ambientale;
- efficienza ed efficacia dei servizi forniti.

Per ciascuno di tali aspetti, il criterio di valutazione dovrà prevedere un sistema di punteggi che tenga conto della qualità sia della materia prima sia del servizio di ristorazione nel suo insieme.

Il capitolato dovrà dunque riportare l’elenco dei criteri di valutazione ed il relativo punteggio massimo attribuibile.

Ad esempio:

- Derrate alimentari a produzione locale: massimo 15 punti*
- Piano organizzativo del servizio: massimo 10 punti*
- Possesso di ulteriori certificazioni di qualità: massimo 10 punti*
- Verifica annuale sul gradimento dei pasti e del servizio: massimo 5 punti*
-*

*Punteggio
max offerta
tecnico-
qualitativa*

Inoltre, per promuovere l’introduzione di prodotti locali si potrebbe prevedere un sistema premiale che,

per tutti o alcuni dei criteri di valutazione individuati, attribuisce punteggi aggiuntivi in relazione alla capacità dell'impresa di offrire standard qualitativi superiori a quelli fissati dal capitolato.

Ad esempio, possono essere attribuiti punteggi aggiuntivi nei seguenti casi:

- *ulteriore riduzione dei Km di percorrenza e tempi che intercorrono dalla raccolta al consumo previsti dal capitolato;*
- *% di prodotti da agricoltura biologica, integrata, DOP/IGP, da filiera corta, ecc. superiore a quella obbligatoria prevista dal capitolato;*
- *% di prodotti provenienti da cooperative sociali;*
- *% di prodotti che utilizzano imballaggi di materiale riciclabile;*
- *% di prodotti che non sono imballati singolarmente.*

In questa logica, dovrà essere previsto un monitoraggio costante del servizio effettivamente reso ed a questo scopo è essenziale che nel capitolato siano riportati requisiti oggettivi e misurabili e criteri e metodi di valutazione a cui far corrispondere penalità e sanzioni adeguate alle non conformità riscontrate.

1.6.5 Requisiti dei partecipanti

Il capitolato dovrà definire i criteri oggettivi atti ad individuare gli operatori economici ammessi a presentare un'offerta. Ogni ente sceglie i criteri di selezione in base alla portata e alla complessità (tecnica, economica) dell'appalto nonché agli obiettivi che intende raggiungere.

I criteri di selezione dovranno essere finalizzati a valutare la capacità dell'impresa di realizzare l'appalto; pertanto dovranno riguardare sia la capacità tecnico-finanziaria sia la capacità professionale dei candidati.

Il capitolato dovrebbe prevedere di chiedere ai partecipanti almeno la seguente documentazione:

- indicazione della sede dello/degli stabilimento/i principali della ditta ed eventuali filiali, requisiti strutturali, superficie dedicata, dotazioni impiantistiche;
- organigramma e piano di addestramento del personale;
- piano di autocontrollo secondo il metodo HACCP ai sensi dei regolamenti CE in materia di sicurezza alimentare (con eventuali, ove possibili, elementi di flessibilità a vantaggio delle piccole e medie imprese);
- programma di campionamento sugli alimenti con analisi effettuate da laboratori iscritti nell'elenco regionale dei laboratori;
- gestione dei rifornimenti e della distribuzione con procedura per la rintracciabilità degli alimenti utilizzati e dei pasti forniti, eventualmente con sistema informatizzato;
- sistema di trasporto utilizzato: parco automezzi e loro caratteristiche, autorizzazioni e/o registrazione se/quando richieste, strumenti e modalità di registrazione delle temperature di trasporto, modalità di sanificazione, programmi di manutenzione;

- assistenza dietetico-nutrizionale;
- procedura per la gestione dei reclami della clientela;
- per tutti i prodotti/pasti offerti devono essere fornite:
 - ✓ schede tecniche delle derrate alimentari, queste devono essere conformi alle caratteristiche merceologiche e igienico sanitarie descritte nel capitolato come pure alle norme generali e specifiche per ogni tipo di prodotto e contenere indicazioni del produttore e/o trasformatore, del marchio di produzione e di ogni altra informazione utile ad una corretta valutazione;
 - ✓ schede tecniche dei pasti offerti relative agli aspetti dietetico-nutrizionali.
- Referenze nel settore oggetto dell'appalto (scolastico, socio-sanitario, ecc.), richiedendo, ad esempio, la *“dichiarazione di aver svolto negli ultimi X anni servizi di ristorazione collettiva non commerciale nei confronti di un unico committente con un numero complessivo di pasti erogati non inferiore al X% del numero di pasti stimati per l'appalto o il lotto per cui si concorre”*.
- Capacità finanziaria;
- Volume d'affari ed il bilancio degli ultimi 3 anni.

1.6.6 Sistema di monitoraggio e controllo e penali

Per l'amministrazione appaltante è importante poter essere riconosciuta come un committente molto esigente e rigoroso per evitare che i fornitori differiscano troppo o regolarmene dai requisiti richiesti dal capitolato sulla base dei quali si sono aggiudicati l'appalto.

A tal fine è molto importante che il capitolato individui il sistema di verifica e di controllo degli impegni contrattuali o almeno gli elementi fondamentali: tipo di controllo, frequenza, soggetti preposti al controllo, ecc.

Gli aspetti oggetto di controllo dovrebbero riguardare:

- ✓ l'aspetto qualitativo e quantitativo della refezione dall'aspetto nutrizionale a quello igienico sanitario, al fine di garantirne la sicurezza e l'adeguatezza anche con il prelievo di campioni per eseguire analisi chimiche e microbiologiche degli alimenti;
- ✓ la conformità delle derrate e del menu proposto;
- ✓ l'igienicità e l'adeguatezza degli ambienti e delle attrezzature;
- ✓ la conformità della temperatura degli alimenti e la modalità di distribuzione dei pasti.

È importante, che il sistema di controllo, oltre a rispondere all'ottica ispettiva, sia finalizzato anche all'analisi delle potenzialità per un miglioramento continuo del servizio.

Accanto al sistema di verifica e controllo, il capitolato dovrà riportare la descrizione delle penalità da applicare nei casi di inadempienze degli obblighi contrattuali. Il sistema di penali potrà essere articolato

anche in più livelli a seconda della gravità delle inadempienze prevedendo sanzioni pecuniarie e, nei casi più gravi, la risoluzione del contratto.

1.6.7 Commissione di verifica

Si suggerisce di prevedere nell'ambito del Capitolato l'istituzione di una commissione di verifica della gestione complessiva del servizio di ristorazione collettiva.

La commissione rappresenterà l'interfaccia ed il collegamento tra l'Amministrazione, il gestore del servizio di ristorazione e l'utenza finale.

La commissione avrà il ruolo, tra l'altro, di monitorare le modalità di erogazione del servizio, la qualità del servizio ed il rispetto dei requisiti fissati dal capitolato.

1.6.8 Monitoraggio e valutazione della qualità percepita

Al fine di monitorare e migliorare il livello di qualità del servizio erogato si suggerisce di prevedere lo svolgimento di indagini periodiche finalizzate a valutare il gradimento e la qualità percepita del servizio di ristorazione da parte degli utenti.

Tale attività risponde all'esigenza di valutare l'efficacia e l'efficienza del servizio in modo da poterlo, ove necessario, riorganizzare in base alle esigenze rilevate.

Una tale attività consente anche di valutare il livello degli scarti derivanti dalla non gradibilità di taluni prodotti/pasti da parte degli utenti e di apportare le opportune modifiche ai menu proposti.

2. Proposta di Linee guida per i produttori agricoli

L'analisi condotta evidenzia come l'approvvigionamento di prodotti locali nel servizio di ristorazione collettiva renda necessaria la soddisfazione di determinati requisiti qualitativi del prodotto e del servizio, e ponga il rispetto di determinati vincoli, quantitativi, temporali e logistici, che a volte i produttori agricoli, non specificamente strutturati, non sono in grado di garantire.

Allo stesso modo, tali esigenze presentano dimensioni differenti a seconda della delle modalità di gestione del servizio, dell'ampiezza del bacino di utenza, ecc..

Le leve utilizzabili dai produttori locali per essere soggetti attivi della ristorazione collettiva pubblica possono essere individuate nelle seguenti:

- a) [aggregazione dell'offerta;](#)
- b) [adeguamento e sviluppo delle competenze;](#)
- c) [creazione di una struttura di comunicazione che consenta di valorizzare e dare visibilità alle produzioni locali.](#)

a) L'aggregazione

La creazione di reti di imprese rappresenta un leva eccezionale per facilitare l'aggregazione, l'integrazione e la concentrazione della produzione consentendo di dare più forza ai produttori locali, e di sviluppare le sinergie necessarie e fornire servizi impeccabili, a prezzi competitivi, alla ristorazione collettiva.

In particolare, lo svolgimento di fasi del processo in comune diviene fondamentale per quanto riguarda gli aspetti logistici, che in alcuni casi non risultano, per gli standard necessari, alla portata del singolo.

Inoltre, oltre alla concentrazione quantitativa (che consente di perseguire economie di scala), l'aggregazione di più operatori può consentire un utile ampliamento di gamma, grazie al quale la Pubblica Amministrazione si trova a ridurre il numero di soggetti con cui deve interagire per completare il proprio paniere desiderato di prodotti.

L'aggregazione dell'offerta può essere perseguita attraverso:

- accordi consortili;
- alleanze strategiche;
- creazione di nuove cooperative e/o fusioni di cooperative preesistenti.

Dal punto di vista della logistica, i produttori locali possono adottare diversi modelli anche in funzione delle caratteristiche del territorio, quali:

1. **raggruppamento virtuale:** attraverso la costituzione di una piattaforma virtuale come ad esempio la creazione di un catalogo di fornitori locali;
2. **raggruppamento fisico:** attraverso la costituzione di una piattaforma di confezionamento e logistica;

3. **referenziamento presso i distributori, le centrali di acquisto delle società di ristorazione collettiva ed i gruppi di acquisto;**
4. **sviluppo di nuove modalità di distribuzione *ad hoc*** come ad esempio la piattaforma regionale [Heart of England Fine Foods](#) presente in Inghilterra.

Tuttavia, anche in considerazione del contesto economico attuale, i produttori agricoli, anziché internalizzare le soluzioni logistiche, tendono ad affidarsi ai servizi di soggetti esterni, anche se non sempre tali iniziative si sono rivelate positive, sia per il costo del servizio, che per la minore “presa” dei produttori su quella che di fatto costituisce una componente fondamentale del rapporto di fornitura.

b) Le competenze

Per rispondere alle esigenze della ristorazione collettiva, i produttori agricoli devono adeguare il proprio modello di produzione ai requisiti richiesti dai capitolati speciali di appalto, acquisendo specifiche competenze.

In particolare, i produttori agricoli dovrebbero:

- adottare sistemi di tracciabilità dei prodotti;
- garantire il rispetto della normativa igienico-sanitaria e sull’etichettatura in vigore per i singoli prodotti;
- sviluppare metodi di produzione eco-sostenibili: l’eco-sostenibilità del processo produttivo rafforza il vissuto positivo collegato ai prodotti del territorio, aggiungendosi alla semplice variabile dei “food miles”;
- mantenere alta l’attenzione all’eventuale esigenza / opportunità di integrazione della gamma produttiva;
- aumentare il livello di differenziazione e di qualità dei prodotti agricoli;
- sviluppare le competenze relative alla logistica, alla gestione della distribuzione e dei rapporti con i consumatori;
- acquisire le competenze in materia di appalti pubblici al fine di poter predisporre offerte in linea con i requisiti richiesti dai Capitolati.

c) La comunicazione

Lo sviluppo della filiera corta nell’ambito della ristorazione collettiva pubblica è un progetto che deve necessariamente coinvolgere tutti gli attori interessati.

Allo stato attuale uno dei principali ostacoli allo sviluppo è rappresentato dalla difficoltà di incontro tra domanda ed offerta: la scarsità di relazioni tra “città ed agricoltura” è oggi probabilmente il più grande ostacolo allo sviluppo potenziale della filiera corta. Gli agricoltori non sono supportati e conosciuti e l’agricoltura è ancora, in parte, percepita come la semplice attività di coltivazione del terreno.

L’agricoltura può, al contrario, essere maggiormente coinvolta nello sviluppo economico, ambientale e sociale del territorio ed è importante creare le condizioni per un equilibrio periurbano attraverso lo

sviluppo di una *governance* dell'agricoltura di qualità.

A tal fine, come emerge anche dall'analisi dei casi di studio, un ruolo fondamentale è ricoperto dalle diverse forme associative (produttori, consumatori, istituzioni, ecc.), esistenti o creati *ad hoc*, in grado di sviluppare progetti ed iniziative finalizzate ad accrescere la presenza di prodotti locali nei servizi di ristorazione collettiva.

Tali associazioni, oltre a svolgere azioni di animazione e sensibilizzazione, sono in grado di supportare i produttori agricoli nell'acquisire le competenze tecniche necessarie per rispondere efficacemente alle esigenze delle Amministrazioni appaltanti.

Nella maggior parte dei casi, l'esistenza di una struttura tesa alla promozione e valorizzazione dell'agricoltura locale condiziona lo sviluppo della filiera corta nella ristorazione collettiva.

Le associazioni possono favorire l'incontro tra i produttori agricoli ed i soggetti della ristorazione collettiva attraverso:

- la pubblicazione di cataloghi/annuari di fornitori: come proposto, ad esempio, dal sito internet www.achatlocal-consorhonealpes.com o ancora dall'[AREV](#) in relazione al progetto "Io mangio Valdostano";
- la realizzazione di eventi ed iniziative formative ed educative;
- lo svolgimento di attività di comunicazione.