

**Alberto Pirani
Anna Gaviglio
Martina Licitra Pedol**

**LE FILIERE
BIOLOGICHE
IN LOMBARDIA**

**II - Analisi economica
delle fasi
di trasformazione
distribuzione e consumo**

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI MILANO

con le amministrazioni di alcuni comuni limitrofi. La proposta che sottopongono ai comuni è di fornire direttamente alle scuole frutta e verdura di stagione da agricoltura biologica, certificati ai sensi della normativa, facendosi carico della consegna secondo un calendario da stabilirsi, e garantendo una produzione continuativa. Dopo un ciclo di incontri, aperti anche ai genitori, alcuni comuni decidono di supportare il progetto ed introdurre così il cibo biologico nelle mense. Gli incontri diventano anche occasione per far conoscere la funzione sociale delle cooperative e le iniziative culturali che esse promuovono.

L'idea si rivela vincente e, dopo una prima fase sperimentale, nell'arco di un anno le cooperative forniscono quotidianamente frutta e verdura alle strutture scolastiche (nidi, asili e scuole primarie e secondarie) di alcuni comuni della bergamasca. La filiera è corta passando direttamente dal produttore alla tavola della mensa. Le quantità sono concordate e garantite, la distribuzione organizzata, la qualità soddisfa anche perché il prodotto è sempre fresco, di stagione e non comporta grandi scarti. I costi per l'utenza non sono variati di molto rispetto alla fornitura di frutta e verdura convenzionali, poiché la filiera corta permette di contenere i maggiori costi di produzione. I prodotti ortofrutticoli che non sono direttamente disponibili perché non di produzione locale, vengono comunque forniti grazie a rapporti di sinergia con altre aziende.

Oggi il consorzio di cooperative sociali fornisce, attraverso due diverse ditte di ristorazione che già operano nel biologico, ortaggi e frutta agli asili ed alle scuole di altri comuni lombardi. Uno di questi ha anche introdotto nel capitolato d'appalto per la ristorazione collettiva lo scopo sociale come criterio di cui tener conto nell'assegnazione della gara.

3.5. La ristorazione collettiva: le mense biologiche

Nata nel dopoguerra, con la principale funzione di integrazione del deficit nutrizionale, la refezione scolastica si è trasformata nel tempo in un servizio di indubbia importanza. Negli ultimi anni l'educazione alimentare e l'orientamento al consumo sono, infatti, entrati a far parte dei compiti dell'Istituzione scolastica ed il ruolo della mensa è dunque cambiato. Oggi, la funzione nutrizionale suppletiva è sempre più sostituita dalla domanda di qualità dell'alimento. Tanto che, negli anni novanta, gli scandali legati al settore agroalimentare hanno coinvolto a livello economico, produttivo, alimentare, sanitario, ambientale e culturale l'intera collettività. In questo contesto, l'agricoltura biologica è stata in grado di dare una risposta positiva allo stato di incertezza legato alla sicurezza alimentare, non so-

lo perché tale metodo di coltivazione non prevede l'uso di prodotti chimici di sintesi ma, anche, per i risvolti positivi in termini di sostenibilità ambientale. In quest'ottica la ristorazione collettiva e scolastica in modo particolare, esalta questa sorta di duplice "ruolo sociale" dell'agricoltura biologica.

Già dal 1978 alcuni comuni hanno iniziato a predisporre delle iniziative, sottolineando dapprima l'importanza del menù mediterraneo per una sana ed equilibrata alimentazione, e introducendo poi nei pasti somministrati ingredienti di origine biologica. In questo modo si è ampliato il concetto di educazione alimentare, offrendo agli utenti anche quelle conoscenze necessarie per effettuare delle scelte consapevoli.

Alcuni comuni italiani hanno svolto un ruolo "trainante" nell'introduzione dei cibi di origine biologica nella ristorazione scolastica, divenendo così un punto di riferimento per tutte le altre amministrazioni intenzionate ad avvicinarsi a tali scelte.

Le mense biologiche, oltre a rispondere ad un legittimo bisogno dei cittadini di dare ai bambini cibi privi di sostanze chimiche di sintesi e di Ogm, possono aprire importanti possibilità per lo sviluppo ecosostenibile favorendo le economie locali. Questo, infatti, è il principio che ha ispirato l'art. 59 della legge Finanziaria del 2000 (L. 23 dicembre 1999, n. 488) che recita «per garantire la promozione della produzione biologica e di qualità le Istituzioni Pubbliche che gestiscono le mense scolastiche e ospedaliere prevedono nelle diete giornaliere l'utilizzo di prodotti biologici, tipici e tradizionali, nonché di quelli a denominazione di origine protetta, tenendo conto delle Linee Guida dell'Istituto nazionale della nutrizione. Gli appalti pubblici di servizi relativi alla ristorazione delle istituzioni suddette sono aggiudicati ai sensi dell'art. 23, comma 1, lettera b) del decreto legislativo n. 157/95 e successive modifiche, attribuendo valore preminente all'elemento relativo alla qualità dei prodotti agricoli offerti». La norma è esplicita: quello all'inserimento quotidiano di prodotti biologici nella ristorazione collettiva pubblica (scolastica ed ospedaliera) non è un generico invito, ma un obbligo cogente, a cui non è consentito derogare, poi confermato da giurisprudenza costante (tra cui Tar Puglia, II sezione di Lecce, sentenza 2 aprile 2005; Tar Friuli Venezia Giulia, sentenza n. 412/2004 pubblicata il 17 luglio 2004; Tar Sardegna, sentenza n. 2282/2000 pubblicata il 6 febbraio 2001; Tar Puglia, II sezione di Lecce, sentenza 27 febbraio 2001; Tar Puglia, sede di Bari, sezione I, sentenza n. 610/2006 dell'8 giugno 2005).

In alcune regioni italiane (Friuli Venezia Giulia, Marche, Basilicata, Veneto, Toscana ed Emilia Romagna), le prescrizioni legislative nazionali sono state integrate con l'emanazione di leggi regionali allo scopo di promuovere e valorizzare il consumo dei prodotti biologici nell'ambito della ristorazione pubblica e privata in regime di convenzione, talora prevedendo

anche contribuiti a favore delle amministrazioni locali che utilizzano maggiori quantità di prodotto biologico (che si traducono in un significativo abbattimento del costo del buono pasto).

Oggi, tuttavia, esistono numerose iniziative amministrative a livello comunale in tutto il territorio nazionale e dunque, seppur lentamente, il numero delle mense che somministrano, parzialmente o completamente, pasti biologici è in aumento. Un esempio è il comune di Roma che ha promosso un appalto di 140.000 pasti giornalieri, in cui pane, pasta, riso, legumi, frutta e verdura, cereali, olio extra vergine, pecorino e mozzarella sono di origine biologica, mentre la carne è Dop ed Igp.

Se nel 1999 i comuni italiani dotati di mense con prodotti da agricoltura biologica erano, in totale, poco più di un centinaio con l'introduzione dell'art. 59 della finanziaria del 2000 il loro numero sale a 342 nel giro di pochi anni. A seguito dell'approvazione delle leggi regionali in materia, nel periodo 2001-2003, il numero di mense biologiche in Italia raggiunge le 522 unità.

Secondo i dati dell'ultimo censimento realizzato da AssoBio, i Comuni italiani che hanno introdotto dei menù con prodotti biologici nelle mense scolastiche ammontano a 710, 114 dei quali in Lombardia (tab. 3.48).

L'esame della serie storica dei dati indica un certo rallentamento dei comuni all'adeguamento alla legge che impone l'introduzione dei prodotti biologici nella ristorazione scolastica, ma va in parallelo notato che si sono messe a norma le amministrazioni dei centri di maggior entità (in Lombardia tutti i capoluoghi di provincia e la sostanziale totalità dei centri maggiori). Dato che una certa quota dei centri minori non eroga il servizio di mensa scolastica e che il numero dei comuni non è variabile, il canale potrà solo saturare l'intera committenza potenziale, ma non certamente svilupparsi ulteriormente.

Va da sé che l'inadempienza di talune amministrazioni locali non solo viola precise disposizioni di legge, ma priva di un loro preciso diritto le aziende biologiche, mal combinandosi con l'obiettivo politico di promuovere sul territorio lo sviluppo di imprese impegnate nella produzione di qualità (biologica, tipica e tradizionale) a favore delle quali la norma è stata emanata.

Tab. 3.48 - Numero di comuni dotati di mense biologiche per regioni

Regione	Numero di comuni	Regione	Numero di comuni
Abruzzo	12	Molise	1
Basilicata	17	Piemonte	46
Calabria	1	Puglia	13
Campania	9	Sardegna	7
Emilia Romagna	127	Sicilia	4
Friuli Venezia Giulia	55	Toscana	91
Lazio	21	Trentino	51
Liguria	22	Umbria	7
Lombardia	114	Valle d'Aosta	1
Marche	37	Veneto	74
TOTALE			710

Fonte: AssoBio, 31 dicembre 2007

Il quadro nazionale odierno vede la regione Emilia Romagna al primo posto (con 127 comuni dotati di mense biologiche), seguita da vicino dalla Lombardia (114) e dalla Toscana (91). Seguono, molto staccate, il Veneto (74), il Friuli Venezia Giulia (55) ed il Trentino (51).

A seguire si trovano un gruppo di regioni con un numero di mense pari a circa la metà dei precedenti (Piemonte 46, Marche 37, Liguria 22, Lazio 21) e, in ultimo, le restanti regioni italiane con una dotazione di mense biologiche di poche unità ciascuna.

3.5.1. La realtà lombarda

In Lombardia hanno sede importanti imprese di ristorazione che distribuiscono milioni di pasti all'anno in tutta Italia, ma anche società minori che coprono un mercato essenzialmente locale o regionale (tab. 4.49).

La provincia che presenta il maggior numero di comuni dotati di mense biologiche è quella di Milano (tab. 3.50 e tab. 3.51).

Con 60 comuni (più del 30% del totale dei comuni milanesi) nei quali le mense, principalmente scolastiche, servono menù a base di prodotti biologici, la provincia del capoluogo lombardo distacca nettamente tutte le altre. Seguono, infatti, con valori nettamente inferiori, le province di Brescia, Como, Lodi e Varese (rispettivamente la prima con nove comuni con mense biologiche e le altre tre con sette), poi Lecco e Pavia con sei comuni, Cremona con quattro e, infine, Sondrio e Mantova con un solo comune.

Tab. 3.49 - Le più importanti aziende di ristorazione collettiva attive in Lombardia

Azienda ristorazione collettiva	Sede
Avenance Italia S.p.A.	Milano
Camst S.c.r.l.	Villanova (Bo)
Cir food - Cooperativa Italiana Ristorazione	Reggio Emilia
Gameaz Cusin S.r.l.	Segrate (Mi)
G-R-A di Bertazzoni Paolo & C	Brescia
Gruppo Onama	Milano
Milano Ristorazione S.p.A.	Milano
Pedus Service P. Dussmann S.r.l.	Bergamo
Pellegrini S.r.l.	Milano
Prealpi Catering S.r.l.	Brescia
Punto Pistorazione S.r.l.	Gorle (Bg)
Secar Risotrazione collettiva S.p.A.	Trezzo d'Adda (Mi)
Serist S.p.A. - Servizi di Ristorazione	Cinisello Balsamo (Mi)
Sodexho Italia S.p.A.	Cinisello Balsamo (Mi)
Vivenda S.p.A.	Milano

Fonte: nostra indagine, 2007

Tab. 3.50 - Distribuzione per provincia dei comuni dotati di mense biologiche in Lombardia

Provincia	Numero di comuni
Bergamo	6
Brescia	9
Como	7
Cremona	4
Lecco	6
Lodi	7
Mantova	1
Milano	60
Pavia	6
Sondrio	1
Varese	7
TOTALE	114

Fonte: AssoBio, 31 dicembre 2007

Va precisato che la penetrazione del biologico all'interno della ristorazione pubblica riguarda ancora quasi esclusivamente il settore scolastico, perché, in quello sanitario, anche esso obbligato dalla legge n. 488/1999, le esperienze sono poche, a testimonianza di una maggior sensibilità alla qua-

lità della ristorazione erogata agli utenti da parte delle amministrazioni comunali piuttosto di quelle sanitarie regionali.

Vi sono alcune realtà ospedaliere in Toscana, Veneto ed Emilia Romagna (l'Azienda Usl di Bologna, che rappresenta un bacino di 820 mila utenti e 50 comuni, nove ospedali ed altre strutture socio-sanitarie, 4.000 pasti al giorno, utilizza il 70% di prodotti biologici e tipici) e, nel caso della Lombardia, si segnala che il capitolato dell'ospedale di Cittiglio (VA) prevede l'impiego preferibilmente di prodotti di origine biologica.

Tab. 3.51 - Elenco delle realtà presenti in Lombardia

Provincia	Comune
BERGAMO	Bergamo, Capriate San Gervasio, Costa Volpino, Dalmine, Pragelato, Treviglio
BRESCIA	Botticino, Brescia, Castelmella, Desenzano sul Garda, Ghedi, Leno, Montichiari, Montirone, Mazzano Ciliverghe
COMO	Appiano Gentile, Cantù, Erba, Moltrasio, Orsenigo, Parè, Trecallo
CREMONA	Crema, Cremona, Offanengo, San Bassano
LECCO	Calolziocorte, Lecco, Lomagna, Osnago, Orsenigo, Robbiate
LODI	Casalpusterlengo, Codogno, Cornegliano, Galgagnano, Lodi, Masalengo, Montanaro
MANTOVA	Mantova
MILANO	Abbiategrasso, Albiate, Arcore, Assago, Bernareggio, Besana, Biassono, Bovisio, Brioso, Buccinasco, Canegrate, Carpiano, Carugate, Cassina de Pecchi, Cernusco sul Naviglio, Cerro Maggiore, Cesano Boscone, Cesate, Cinisello Balsamo, Cologno Monzese, Cornaredo, Corsico, Cusano Milanino, Desio, Giussano, Gorgonzola, Legnano, Limbiate, Melegnano, Mesero, Milano, Monza, Muggiò, Opera, Paderno Dugnano, Peschiera Borromeo, Pessano con Bornago, Pieve Emanuele, Pioltello, Pozzuolo Martesana, Pregnana, Rosate, Rozzano, San Giuliano, San Donato Milanese, San Zenone, Sedriano, Senago, Sesto San Giovanni, Settimo milanese, Solaro, Sordio Trezzo d'Adda, Vanzaghella, Varedo, Vignate, Villa Cortese, Vimercate, Vimodrone Vittuone
PAVIA	Cervesina, Cilavegna, Garlasco, Pavia, Torre Vecchia Pia, Voghera
SONDRIO	Sondrio
VARESE	Busto Arsizio, Cassano Magnago, Fagnano Olona, Luino, Samarate, Somma Lombardo, Varese

Va segnalato che anche l'appalto per la gestione della mensa e dei bar nella sede centrale del ministero degli Affari esteri a Roma prevede l'utilizzo sostanzialmente di soli prodotti biologici. È bene sottolineare che si utilizza, genericamente, il termine "mensa biologica" anche se all'interno di ogni realtà territoriale la casistica non è uniforme e la percentuale di prodotti biologici compresi nel menù può variare dal 10-15% sino al 75-80% del pasto completo. Molto più raramente la percentuale raggiunge il 100% e comunque, non sempre, il pasto biologico viene somministrato con regolarità giornaliera, ma due o tre volte la settimana o anche due o tre volte al mese. È necessario infine ricordare che le aziende di ristorazione utilizzano materie prime di origine biologica soprattutto di provenienza nazionale (frutta e verdura da Emilia Romagna, Veneto, Sicilia; mele da Piemonte e Trentino; pomodori ed i cereali dal Sud, riso da Piemonte e Lombardia) e si rivolgono preferibilmente a grossisti e gruppi commerciali, cioè non direttamente ai produttori od ai trasformatori di prodotti biologici.

3.5.2. Analisi critica dei limiti e delle potenzialità

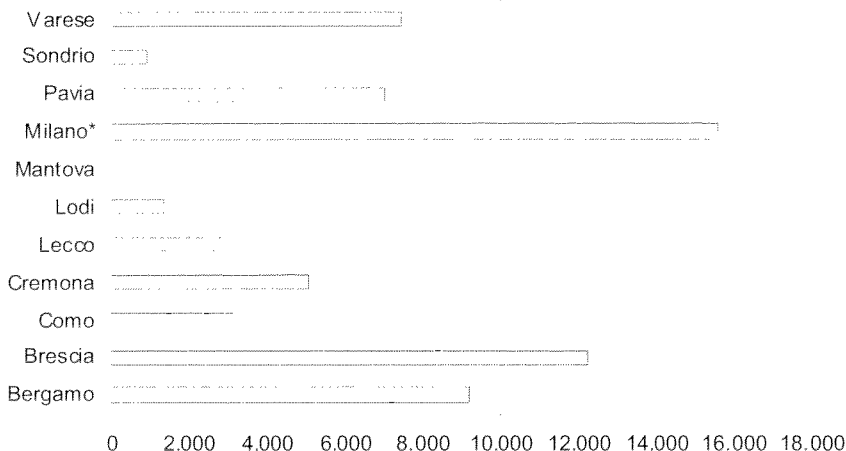
Le statistiche relative al consumo del pasto fuori casa evidenziano che i pasti consumati giornalmente nelle sedi di studio sono oltre tre milioni, dei quali, un milione circa contengono prodotti provenienti da agricoltura biologica. Pertanto la ristorazione collettiva rappresenta, indubbiamente, un canale commerciale molto interessante per l'agricoltore che produce attraverso il metodo biologico. Per svilupparsi nel mercato questo canale dovrebbe, strategicamente, puntare su alcuni aspetti:

- incentivare l'aggregazione dell'offerta in un'ottica di filiera, che consenta la gestione delle necessarie quantità di prodotto con le idonee caratteristiche qualitative e tecnologiche e con la giusta logistica;
- esaltare ed incoraggiare le realtà di eccellenza, costituite da aziende che per contesto e struttura possono condurre ad un reale sviluppo sostenibile delle comunità rurali, anche nell'ottica della multifunzionalità e del ruolo sociale dell'agricoltura;
- incrementare la presenza della filiera corta, diminuendo i passaggi intermedi tra produttore e consumatore.

La spinta decisiva per diffondere maggiormente la ristorazione biologica non può che partire dall'ente pubblico che nel settore della ristorazione si comporta da consumatore collettivo, si assume cioè, per conto dei cittadini utenti, la responsabilità delle scelte non solo dal punto di vista economico ma anche della sicurezza, della qualità del prodotto e dell'impatto sociale ed ambientale. Comportandosi da consumatore collettivo l'ente pubblico

può anche determinare gli indirizzi delle produzioni e dei quantitativi di cui necessita, essendo in grado di stimare preventivamente i propri fabbisogni e sulla base di questi, orientare l'offerta e costruire il mercato. Anche perché i produttori biologici guardano con interesse a questo comparto, sia per l'evidente sviluppo dei volumi di affari sia per la possibilità di avvicinare al biologico nuovi consumatori. Per fare in modo che le mense biologiche rappresentino una possibilità di "sviluppo sostenibile" è necessario che si inseriscano nelle economie locali, instaurando un forte legame con gli agricoltori ed offrendo reali opportunità di sviluppo per le aziende agricole e le imprese agroalimentari.

Fig. 3.11 - Numero di pasti serviti dalle mense biologiche di ciascuna provincia



Nota: Il valore della provincia di Milano è stato demoltiplicato per un fattore pari a 10 in quanto il valore era fuori dalla scala delle altre province.

Non è allora sufficiente sostituire le materie prime alimentari da produzione agricola convenzionale, o come più spesso accade parte di esse, con quelle da agricoltura biologica ma vanno ripensati i menù dando più spazio ai prodotti di stagioni e della tradizione locale. L'impiego di prodotti locali nei servizi di ristorazione collettiva ha, infatti, indubbi vantaggi:

- sull'ambiente, poiché riduce le distanze tra luoghi di produzione e di consumo, limitando quindi i consumi di carburante ed i conseguenti effetti negativi sull'ambiente e sul traffico;
- migliora la qualità intrinseca e nutrizionale dei prodotti, per effetto della riduzione dell'intervallo di tempo tra raccolta e consumo. Questo

- rende quindi possibile raccogliere i prodotti (maturazione tecnica) in tempi più prossimi alla maturazione naturale (maturazione fisiologica);
- mantiene in vita quei prodotti del territorio che altrimenti rischierebbero di scomparire, se non opportunamente tutelati (come le varietà antiche o le razze in via di estinzione);
 - salvaguarda quei mestieri (si pensi alle attività di trasformazione) che costituiscono una parte significativa della storia, della cultura, del territorio e quindi dell'identità locale.

Il sostegno all'agricoltura biologica e ai suoi possibili sbocchi di mercato dovrebbe inoltre essere un preciso compito delle istituzioni, impegnate nelle politiche di riduzione delle emissioni di gas serra in attuazione delle politiche di Kyoto. L'agricoltura biologica è un metodo di coltivazione con ridotti consumi di energia, che contribuisce a mantenere gli stock di CO₂ nel terreno, e che "difende la biodiversità".

Anche per queste ragioni, disposizioni legislative italiane e comunitarie vigenti obbligano le pubbliche amministrazioni all'acquisto di beni con determinate caratteristiche di sostenibilità ambientale. La Delibera CIPE dell'agosto 2002 prevede, ad esempio, che entro il 2007 il 30% dei prodotti e dei servizi della Pubblica Assistenza debba rispondere a "requisiti ecologici" (i cosiddetti acquisti verdi), mentre due Direttive Europee del 2004, la n. 17 e la n. 18, introducono nel sistema comunitario, per la prima volta, considerazioni di natura sociale e ambientale in materia di appalti pubblici. Tali Direttive sono state recepite in Italia dal Decreto n. 163/2006 che all'art. 2, relativamente alle gare d'appalto recita: «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». Tuttavia, incentivare l'introduzione di cibi di origine biologica nelle mense scolastiche non è sufficiente, qualora tale scelta non sia accompagnata da un serio impegno nella diffusione delle ragioni che hanno determinato tale scelta e dei relativi contenuti. Stagionalità, dieta mediterranea, consumo di frutta e verdura non sono argomenti facili da comunicare a dei bambini sempre più abituati a messaggi pubblicitari di merendine, snack e dolci. L'educazione alimentare è importante non solo per la salute ma anche dal punto di vista culturale e diventa, pertanto, un punto centrale dell'impegno istituzionale.

I limiti alla crescita delle mense biologiche sono riassumibili nei punti seguenti:

1. frammentazione dell'offerta, produzione limitata e mancanza di logistica (trasporto, consegna) sono un primo ostacolo alla diffusione

dei cibi di origine biologica nella ristorazione collettiva. È difficile entrare nella filiera come singole aziende e con singoli prodotti; è quindi necessario mettere a disposizione degli operatori della ristorazione e dei comuni che fanno acquisti diretti una gamma il più possibile completa di prodotti ed una logistica dei servizi. La risposta è l'aggregazione dell'offerta, con piattaforme di distributori o l'aggregazione dei produttori che insieme possono gestire la massa critica di prodotto necessaria e, nei limiti dei contratti di fornitura, programmare la produzione in campagna con potenziali vantaggi economici per tutti i segmenti della filiera, fino alle famiglie. In Emilia Romagna, ad esempio, è attivo lo sportello regionale con una banca dati dove è inserito un elenco dei produttori e la disponibilità dei relativi prodotti, nonché dei fabbisogni del settore della ristorazione. Sono riportati nel registro, relativamente alla domanda di prodotti, sia gli aspetti quantitativi che qualitativi e di servizio, con informazioni sui capitolati, i menu, gli aspetti normativi e legali, la verifica delle disponibilità, le esperienze significative dalle quali trarre delle informazioni utili;

2. l'obbligo di certificazione e controllo previsti dai regolamenti costituisce un'altra criticità per la diffusione del biologico. Molto spesso nei capitolati d'appalto il problema viene aggirato con la richiesta che ad essere certificata sia solo la materia prima e non tutto il processo che dal prodotto, attraverso i vari passaggi e trasformazioni industriali, porta al piatto finito. I controlli si limitano ad essere quelli previsti per legge, di tipo igienico-sanitario. Le associazioni di produttori del biologico sono concordi nel riconoscere che è necessaria una revisione della normativa sulla certificazione per questo comparto con un alleggerimento degli obblighi, maggiore efficienza ed una minor onerosità. Le stesse segnalano però che la certificazione è un punto fermo, dato che costituisce il necessario elemento di garanzia, trasparenza e tracciabilità. Non sembra, in effetti, logico che un prodotto controllato e certificato in tutte le fasi produttive, dalla selezione del seme al confezionamento, debba veder cessare ogni controllo una volta entrato nel magazzino di un operatore economico come la società di catering. Così come, a tutela del consumatore e della trasparenza del mercato, è richiesto l'inserimento nel sistema di controllo a qualsiasi produttore di piatti pronti confezionati che intenda far riferimento al metodo biologico, così sembra dover essere certificata anche l'attività dell'operatore che somministra piatti pronti (ancorché non confezionati) nelle mense. Una volta rilevato che nemmeno la presunta onerosità di

una norma cogente legittima un'amministrazione a comportarsi in deroga, è comunque necessario "sfatare" pregiudizi sul prezzo, che talvolta sono indicati come motivazioni per il mancato adempimento dell'obbligo di legge da parte di qualche comune. La componente del costo complessivo del servizio-pasto strettamente legata al valore delle derrate è compresa tra il 20% e il 30%: il resto è costituito da costi d'impresa generali e variabili (personale, fitti e noli, materiali di consumo, energia, ammortamenti, assicurazioni, tasse, utile d'impresa). Anche a fronte di un menù interamente costituito da ingredienti biologici, l'eventuale maggior costo del 20-30% delle derrate, si traduce in un maggior costo del servizio-pasto nel suo complesso compreso tra il 4% e il 9%, dato che il salario di cuochi e aiuto cuochi coinvolti nella preparazione di piatti con ingredienti biologici non prevede certamente incrementi, così come l'ammortamento degli automezzi destinati al trasporto di pasti biologici è identico all'ammortamento di automezzi che trasportino pasti convenzionali. Altre sembrano essere le modalità per garantire, a fronte di un pasto di buona qualità organolettica e nutrizionale, il contenimento dei costi. La formazione del menù e lo studio dei capitoli d'appalto sono i primi strumenti sui quali lavorare. La scelta dei prodotti nel rispetto delle stagionalità, un maggior utilizzo di fonti proteiche vegetali anziché animali (a fronte dell'aumento dell'obesità infantile e dei gravi costi sanitari ed economici che prospetta per il futuro, sembra indifferibile un intervento deciso che riveda il bilanciamento dei nutrienti e riduca l'apporto proteico), la scelta di categorie di ortofrutta più economica (la differenza tra un prodotto di categoria extra ed uno di seconda categoria è solo nella pezzatura, non nella maturazione, nei contenuti nutrizionali o nella salubrità del prodotto) sarebbero da soli sufficienti a coprire i maggiori costi per l'inserimento obbligatorio dei prodotti biologici. Si potrebbero citare anche la scelta delle ricette od il ricorso a prodotti locali. Chiave di volta sarebbe poi l'acquisto non spot di prodotti da parte delle piattaforme delle società di catering, ma la programmazione delle colture con aziende accreditate (pochi settori sono più programmabili della ristorazione scolastica): a fronte del ritiro di quantitativi certi, con l'eliminazione dei rischi commerciali e di problemi di eccedenze produttive, le aziende produttrici potrebbero programmare gli investimenti ed offrire prezzi anch'essi programmati. Favorire l'incontro fra il mondo della produzione agricola biologica e quello della ristorazione collettiva, è in ultima analisi possibile ma pone, sicuramente, non poche difficoltà e resistenze.

L'impegno a tal fine deve pertanto essere congiunto, di tutti i soggetti che a vario titolo fanno parte della filiera, apportando ciascuno il proprio contributo. L'incentivazione del legame fra il territorio di origine ed il prodotto ottenuto attraverso il metodo di produzione biologica è ormai una tendenza in atto. Resta però ancora molto da fare per la valorizzazione delle risorse endogene locali e dei rapporti che legano l'agricoltura ad altre attività socio-economiche presenti sul territorio (imprese artigiane e piccole medie-imprese della trasformazione). Da questo punto di vista l'agricoltura biologica può essere vista come un'alternativa percorribile, ad un modello di sviluppo uniformante, che inevitabilmente standardizza persone, territori, mestieri e culture. In Italia il settore pubblico è stato in origine un attore fondamentale, anche se forse inconscio, nello sviluppo del sistema ristorazione, con particolare riferimento all'ambito scolastico. Oggi questo ruolo è venuto meno, sia per fattori legati alle logiche di appalto pubblico sia per una certa carenza di specifiche conoscenze tecniche da parte dei funzionari addetti. La forte spinta iniziale che ha portato l'ente pubblico negli anni '60 e '70 a essere protagonista della diffusione del pasto fuori casa, con il massiccio diffondersi della ristorazione scolastica, non ha tuttavia contribuito a creare né una reale cultura tecnico-operativa, né un'effettiva crescita tecnologica. Un prodotto (pasto) che risponda a requisiti di sicurezza igienica e nutrizionale, nonché di "gusto", unitamente a quelli più generali di qualità, caratterizza la professionalità dei gestori delle mense. Questi devono però tenere conto anche degli obiettivi educativi espressi dalla ristorazione scolastica e collaborare alla loro realizzazione (fig. 3.12). L'Azienda Sanitaria Locale (Asl) si pone quale garante dell'aspetto igienico e nutrizionale del pasto e vigila, non solo sulle condizioni igieniche della ristorazione, ma effettua anche la sorveglianza nutrizionale attraverso la rilevazione di dati, valutazione di derrate, confezionamento, somministrazione, gradimento ed adeguatezza delle porzioni. Gli enti pubblici, in particolare i comuni per la ristorazione scolastica, gli enti ospedali per quella sanitaria, l'esercito per quella militare, sono chiamati a rispondere ad una richiesta per la quale sono attualmente poco preparati, in quanto non hanno sinora assunto una posizione attiva nel processo di rinnovamento in atto nel settore assumendo, piuttosto, un ruolo indiretto e subordinato. Ciò sia per le oggettive difficoltà legate alle logiche degli appalti, sia per una visione passata del pasto come un obbligo legato all'attività istituzionale piuttosto che vero e indispensabile servizio congiunto all'atti-

vità di educazione. Appare, quindi, indispensabile che l'ente pubblico si riappropri del concetto di servizio del pasto e della sua utilità sociale, didattica e nutrizionale, e che si impegni a sviluppare un chiaro "iter attuativo" per soddisfare tale bisogno. La tendenza delle Amministrazioni è quella di affidare in misura progressivamente maggiore i servizi ad aziende specializzate, chiedendo in alcuni casi di affiancare al servizio di ristorazione anche quelli ausiliari (progetti educativi, laboratori del gusto e scuole di cucina, realizzazione di asili nido ecc.). Nel caso delle mense pubbliche tramite il capitolato d'appalto si gestisce l'acquisto delle derrate (mense a gestione diretta, dove il personale di cucina è dipendente comunale) o tutto il servizio di ristorazione (mense a gestione indiretta). Il capitolato specifica le caratteristiche merceologiche degli alimenti previsti e, nel caso di gestione indiretta, anche il menù e la preparazione dei pasti. I fornitori, solitamente, si aggiudicano la commessa tramite una gara d'appalto. Il capitolato è, quindi, un importante strumento di comunicazione tra il comune, che cerca di evidenziare cosa vuole e come lo vuole, e il fornitore, che si trova impegnato a comprendere le esigenze e le aspettative del cliente. In questa comunicazione molte difficoltà sorgono quando il capitolato non è ben costruito, quando, cioè non riesce a rappresentare in modo coerente il progetto di ristorazione che il comune si è dato e non riesce a delineare in modo puntuale la qualità del pasto o del servizio atteso. Le difficoltà maggiori sorgono, non tanto rispetto alle norme contrattuali (prescrizioni normative), quanto alle cosiddette prescrizioni tecniche, che definiscono il contenuto e l'organizzazione della fornitura dei generi alimentari o dei pasti che il comune intende garantire alle scuole. Il capitolato, in questo contesto, risulta lo strumento di raccordo tra le esigenze delle parti coinvolte nella strutturazione del servizio di ristorazione scolastica. In questa ottica l'evoluzione della progettazione dei capitolati ha portato maggiormente in luce la problematica della qualità percepita. Ai fornitori è richiesto sempre più frequentemente di documentare l'identità dei prodotti e il loro ciclo produttivo, di utilizzare preparazioni tipiche del luogo, ma anche rappresentative delle culture di provenienza degli alunni. In alcuni casi vengono stabiliti anche controlli con la collaborazione di commissioni mensa composte dai genitori. È bene ricordare che alcuni appalti non hanno dato i frutti sperati perché non hanno tenuto conto del mercato specifico, dei suoi limiti locali e delle sue potenzialità. È necessario costruire i capitolati in modo informato, con ampia conoscenza dei prodotti, delle filiere, delle

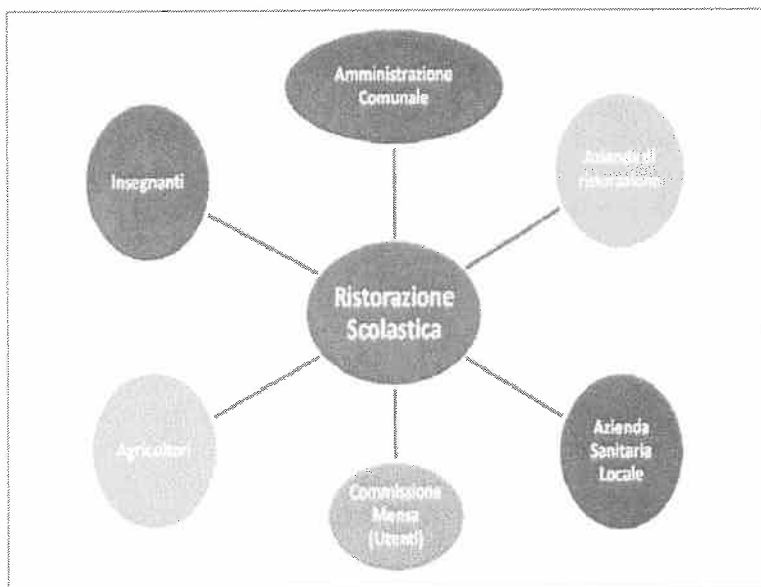
garanzie, delle disponibilità del mercato dando vita ad un documento di riferimento esaustivo, puntuale e trasparente. Nel caso di appalti di importo complessivo (tenendo conto anche della durata) superiore a duecentomila euro, il riferimento legislativo è costituito dalla normativa di attuazione delle direttive Ce: D.l. 17 marzo 1995, n. 157 per gli appalti pubblici di servizi; D.l. 24 luglio 1992, n. 358 per gli appalti di forniture. Per fornitura di importo inferiore a duecento mila euro si fa invece riferimento al D.p.r. 18 aprile 1994, n. 573 che riprende, anche per questi appalti, alcuni principi della normativa europea. Nel caso di contratti misti "servizio/forniture", caratteristica comune a molti appalti di ristorazione, il criterio per l'individuazione della normativa applicabile è un criterio di valore, basato cioè sulla prevalenza economica dell'una prestazione sull'altra. Una delle principali novità della normativa europea, che sta trovando negli ultimi anni sempre maggiore applicazione, è il sistema di aggiudicazione dell'appalto secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Tale orientamento tende a superare l'automatismo del prezzo più basso per procedere, al contrario, ad una valutazione più approfondita del rapporto qualità/prezzo. Certamente l'applicazione di tale metodo richiede l'esercizio di una maggiore discrezionalità nella predeterminazione dei criteri di qualità, del loro ordine di importanza e dei diversi pesi. La legge finanziaria 2000 prevede, nell'aggiudicare gli appalti pubblici di servizi relativi alle mense scolastiche e ospedaliere, l'attribuzione di un valore preminente alla qualità dei prodotti offerti utilizzando prodotti tipici e tradizionali e prodotti biologici. Ad esempio nel D.g.r. Veneto n. 3883 del 31 dicembre 2001 vengono stabiliti i parametri di valutazione in relazione alla natura del servizio, per un rapporto qualità/prezzo così come previsto dall'art. 23 del D.l. n. 157/1995.

Per aiutare l'inserimento del prodotto alimentare biologico nelle mense, nelle scuole, nella sanità e nel lavoro, la regione Lombardia ha elaborato le Linee Guida per la diffusione dei prodotti biologici nella Ristorazione Scolastica, nelle quali si esprime in termini di qualità commerciale (etichettatura, frequenza e tipologia dei prodotti), di qualità organolettica e nutrizionale al fine di accertare che ci sia corrispondenza tra prodotto e normative vigenti e per valorizzare ancora di più il prodotto biologico come "diverso" dagli altri alimenti convenzionali. Inoltre, suggerisce anche alcune indicazioni per l'attribuzione dei punteggi, ribadendo che nel bando di gara con aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa,

deve essere esplicitato il peso che viene attribuito al prezzo e quello assegnato al progetto in base alle sue caratteristiche tecnico-qualitative considerando anche i seguenti parametri: organizzazione e modalità del servizio; personale e sua formazione; eventuali servizi migliorativi.

Il prezzo, comunque, non dovrebbe avere un peso preponderante nel punteggio complessivo (circa il 30%) e si dovrebbe escludere dall'assegnazione quella impresa che non raggiunga un minimo predefinito, relativo alle caratteristiche tecnico-qualitative, che sia almeno il 30% del punteggio massimo attribuibile alla qualità. I valori di un pasto che comprenda anche prodotti da agricoltura biologica sono, in ogni caso, molto variabili anche in virtù delle problematiche legate ai prezzi che affliggono la filiera del biologico.

Fig. 3.12 - Lo schema degli attori coinvolti nella gestione della ristorazione scolastica



Dall'analisi delle quotazioni del mercato dei prodotti biologici emerge come l'elemento condizionante, più che il prezzo, risulti l'organizzazione della distribuzione.

A questo proposito le realtà rappresentative della produzione organizzata e dell'agroindustria che operano nel settore della produzione biologica si stanno muovendo per creare legami e rapporti diret-

ti. Un primo ma importante passaggio, è stata l'organizzazione dei produttori che gravitano intorno alla distribuzione per favorire prezzi meno viziati dalle intermediazioni, e per renderli, come nel caso delle mense scolastiche, un riferimento per lo sviluppo locale.