



Indagine Ristorazione 2012

**Stato di applicazione dei Criteri Ambientali Minimi negli appalti
pubblici di ristorazione collettiva**



Ecosistemi ha svolto un'indagine con il fine di rilevare le modalità di inserimento dei requisiti ambientali all'interno delle gare d'appalto delle Amministrazioni Pubbliche italiane per l'affidamento del servizio di ristorazione collettiva, a seguito dell'adozione dei Criteri Ambientali Minimi (di seguito CAM) sviluppati dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, come previsto dal Piano d'Azione Nazionale per il Green Public Procurement.

Con Decreto Ministeriale 25 luglio 2011 (G.U. n. 220 del 21 settembre 2011) sono stati infatti pubblicati dal Ministero i Criteri Ambientali Minimi per la "Ristorazione collettiva e derrate alimentari".

I bandi oggetto dell'indagine sono stati indetti successivamente alla pubblicazione di tale Decreto.

È sembrato di significativo interesse verificare quali e quanti degli aspetti ambientali previsti dai CAM vengano solitamente trattati all'interno delle gare d'appalto, e se tali aspetti vengano affrontati coerentemente con quanto previsto dai CAM stessi.

Lo studio ha preso in esame i requisiti ambientali presenti nei CAM analizzandoli seguendo lo stesso schema in essi proposto: *oggetto del bando, selezione dei candidati, specifiche tecniche (di base e premianti), clausole contrattuali*. Questa parte è stata affrontata nella **Sezione 1** dell'analisi. Il report viene presentato in questa stessa struttura al fine di mantenere la fedeltà tra dati analizzati e risultati ottenuti.

È sembrato poi consono considerare aspetti ambientali ulteriori rispetto a quelli trattati nei CAM, per rilevare quante altre specifiche di sostenibilità, ambientale e sociale, vengano richieste solitamente in sede di gara esulando appunto da quanto previsto dal PAN GPP. Questa parte è stata affrontata nella **Sezione 2**.

Come si vedrà specificatamente nel seguito, sulla totalità dei criteri ambientali e sociali previsti dal Decreto Ministeriale citato, mediamente all'interno delle gare d'appalto ne vengono presi in considerazione circa la metà. L'analisi è stata mirata quindi anche a verificare quali siano i criteri maggiormente applicati e quali invece quelli più trascurati o omessi.

Infine è stato considerato il prezzo posto a base d'asta dell'intero servizio e del singolo pasto, al fine di verificare, nel primo caso, l'incisività sul mercato dei bandi analizzati e nel secondo

l'adeguatezza di un costo che permetta l'effettiva qualità dei pasti secondo le specifiche richieste.

L'indagine è stata svolta su un campione significativo di gare d'appalto di enti pubblici italiani, il più rappresentativo possibile delle differenti realtà presenti sul territorio (Comuni, Agenzie, Ministeri, Enti per il diritto allo Studio).

Per l'analisi delle specifiche ambientali richieste è stata presa in esame tutta l'idonea documentazione di gara, tra cui bandi, capitolati, capitolati speciali, disciplinari, tabelle merceologiche e quant'altro descrivesse la qualità e le caratteristiche richieste dalla stazione appaltante.

L'ammontare complessivo di risorse economiche impegnate dalle stazioni appaltanti nelle gare d'appalto oggetto dell'indagine è di circa **un miliardo di Euro**.

SEZIONE 1

Requisiti ambientali previsti dai CAM

OGGETTO DELL'APPALTO: *greening* dell'oggetto

Il PAN GPP prevede che le specifiche ambientali possano essere introdotte fin dal momento della definizione dell'oggetto della gara d'appalto, nella cui dicitura deve essere esplicitata la finalità ambientale, azione volta ad esplicitare fin dal principio l'intenzionale finalità ambientale della gara d'appalto.

Questa operazione è stata però disattesa nella totalità dei casi. Nessuna delle stazioni appaltanti ha infatti "reso verde" l'oggetto del bando.

La causa potrebbe risiedere in una mancanza di informazione da parte delle stazioni appaltanti in merito a questa possibilità, o al fatto che si tenda a focalizzarsi molto sull'inserimento di richieste ambientali tra le specifiche tecniche, o tra i criteri di aggiudicazione, tralasciando appunto questa parte.

SELEZIONE DEI CANDIDATI

In questa fase del bando è possibile richiedere agli offerenti il possesso di un Sistema di Gestione Ambientale (ai sensi di una norma tecnica riconosciuta come EMAS o ISO 14001), affinché la ditta possa dimostrare la propria capacità di eseguire il contratto in modo da arrecare il minore impatto possibile sull'ambiente.

Questo aspetto è stato inserito nel **37%** dei casi, fatto che denota una forte rilevanza riservata a questo approccio all'interno della cultura gestionale dell'organizzazione.

Nella maggior parte dei casi però tale aspetto non è stato richiesto nella modalità prevista dai CAM: questa richiesta non viene inserita infatti nella parte relativa alla selezione dei candidati, ma tra i criteri di aggiudicazione.

Molto importante è stato inoltre rilevare che tale aspetto è stato affrontato contravvenendo al principio di non discriminazione prevista dal Codice degli Appalti Pubblici: il **50%** delle stazioni appaltanti che consideravano tale requisito, non hanno infatti richiesto il possesso di un Sistema di Gestione Ambientale, bensì esclusivamente il possesso della Certificazione ISO14001 o della Registrazione EMAS, strumenti che, in quanto volontari, non possono essere richiesti come obbligatori.

SPECIFICHE TECNICHE

PRODUZIONE DEGLI ALIMENTI E DELLE BEVANDE

CIBI DA PRODUZIONE BIOLOGICA

Il primo aspetto affrontato dai CAM tra le specifiche tecniche è la provenienza biologica dei prodotti ortofrutticoli e delle carni, aspetto che viene affrontato nel **96%** dei casi (prodotti ortofrutticoli, legumi, cereali, patate, formaggi etc), nel **46%** (carni) e **23%** (pesce).

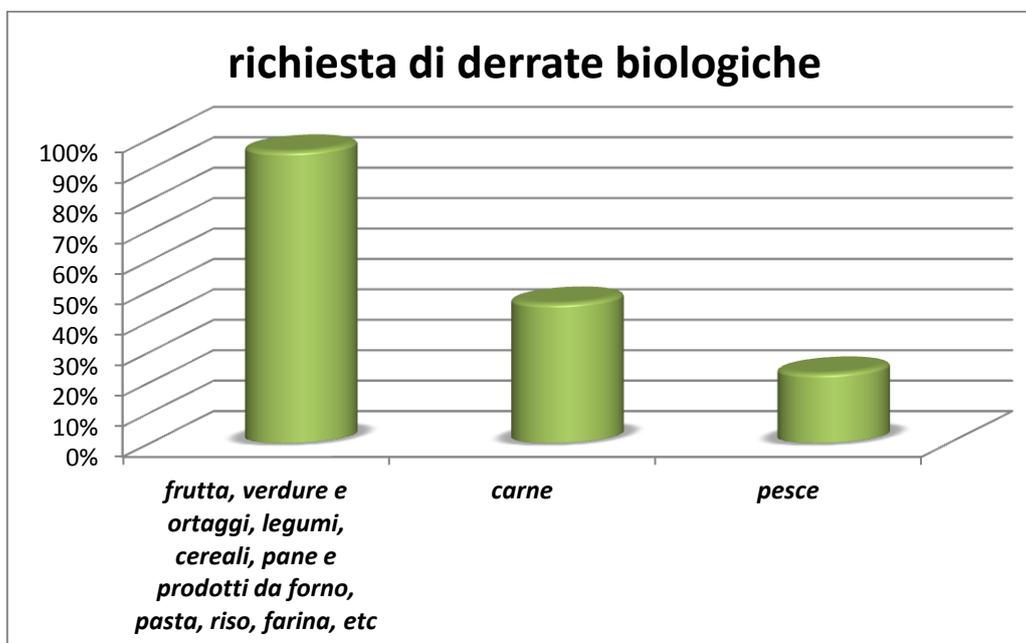


Figura 1

Il fatto che questo aspetto sia stato previsto praticamente in tutte le gare d'appalto in oggetto denota quanto questo tema sia ormai profondamente permeato nella cultura dell'alimentazione e quanto sia conseguentemente rilevante nelle richieste di un servizio di ristorazione che preveda una caratterizzazione ambientale.

Questo fatto risulta ancor più positivo in nome del fatto che i servizi di ristorazione oggetto delle gare sono destinati nella maggior parte dei casi a mense scolastiche, e aventi dunque come utenti finali bambini e ragazzi.

È anche vero però che le stazioni appaltanti che rispettano la percentuale minima prevista dai CAM (40% per prodotti ortofrutticoli, legumi, cereali, etc. e 15% di carni) sono il **34%** del totale.

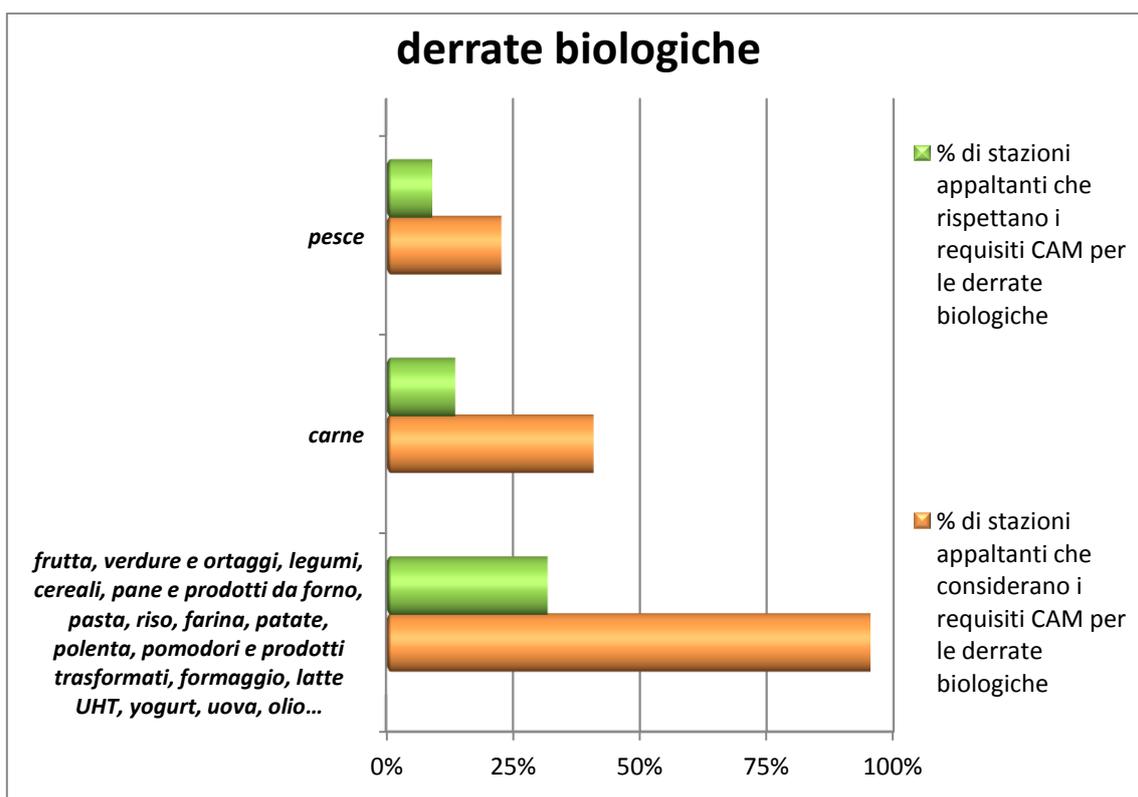


Figura 2

Altro aspetto rilevante è che spesso venga richiesta la fornitura obbligatoria di prodotti biologici al **100%** relativamente a quegli alimenti destinati ai commensali degli asili nido, dato che conferma l'impegno nel riservare una maggiore qualità alle fasce d'età più basse.

Il **24%** delle stazioni appaltanti ha invece previsto percentuali superiori a quelle previste dai CAM obbligatori, rientrando quindi in quanto previsto dai CAM premianti.

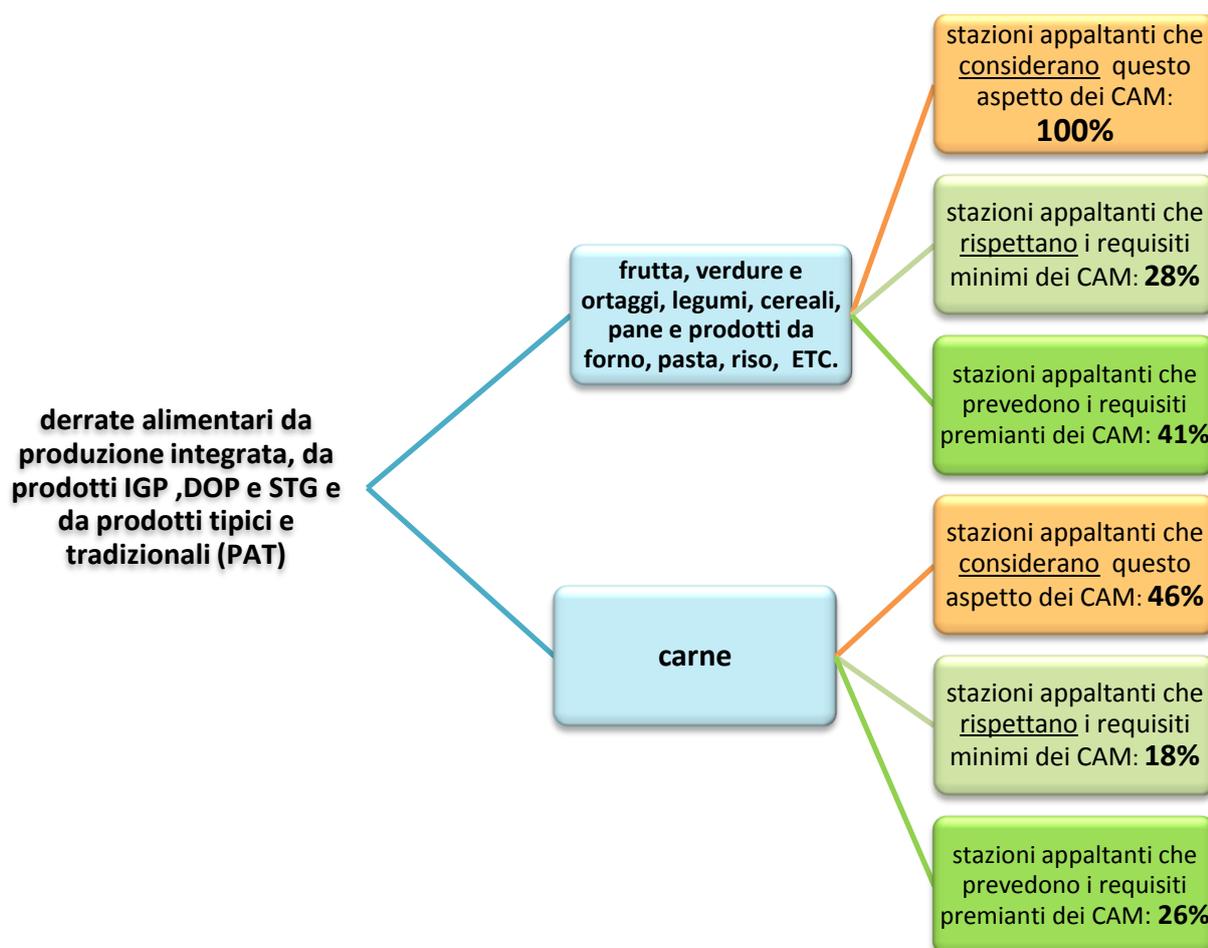
CIBI DA PRODUZIONE INTEGRATA/ PRODOTTI IGP DOP E STG E DA PRODOTTI TIPICI E TRADIZIONALI (PAT)

Altro aspetto previsto dai CAM in tema di alimenti è loro provenienza da sistemi di produzione a lotta integrata o l'offerta di prodotti tipici e tradizionali.

Questo aspetto è stato considerato dalla totalità delle stazioni appaltanti per quanto concerne le derrate come frutta, verdura, pasta, legumi etc.: risulta infatti presente nel **100%** dei casi.

Tale percentuale scende al **46%** nel caso della carne.

Lo schema sottostante sintetizza le percentuali richieste dalle stazioni appaltanti relativamente questo specifico aspetto per le diverse tipologie di derrate:



In molti casi (**55%**) in questa sezione sono stati richiesti anche i prodotti a “Km zero”, sebbene questo aspetto non sia menzionato nei CAM (in quanto richiedere obbligatoriamente prodotti provenienti da una determinata area violerebbe il principio di non discriminazione).

PESCE DA ACQUACOLTURA BIOLOGICA O PESCA SOSTENIBILE

Solamente il **9%** delle stazioni appaltanti ha preso in considerazione questo aspetto rispettando la percentuale obbligatoria minima prevista dai CAM (20%); il **9%** chiede fornitura di pesce biologico ma non nelle modalità stabilite dai CAM, mentre il **14%** chiede una percentuale superiore al **20%**.

ALTRE CARATTERISTICHE AMBIENTALI

Ci sono poi all'interno dei CAM altri criteri di sostenibilità da rispettarsi in relazione ai prodotti alimentari, che sono stati richiesti nelle seguenti percentuali:

- nel **96%** dei casi viene richiesta la stagionalità degli alimenti, nella modalità richiesta dai CAM.
- Nel **64%** dei casi nel servizio deve essere previsto l'utilizzo di acqua e bevande sfuse, al fine di evitare la produzione di rifiuti provenienti da bottiglie e bottigliette in plastica.
- Nel **5%** dei casi vengono richieste uova non biologiche da allevamento all'aperto.
- Nel **23%** dei casi viene richiesto che la ditta si debba impegnare a trovare soluzioni per la riduzione degli imballaggi.
- Nel **64%** dei casi viene predisposto un criterio premiante per chi preveda prodotti alimentari provenienti dal Commercio Equo & Solidale, anche solo nella metà il criterio viene inserito rispettando quanto previsto dai CAM.

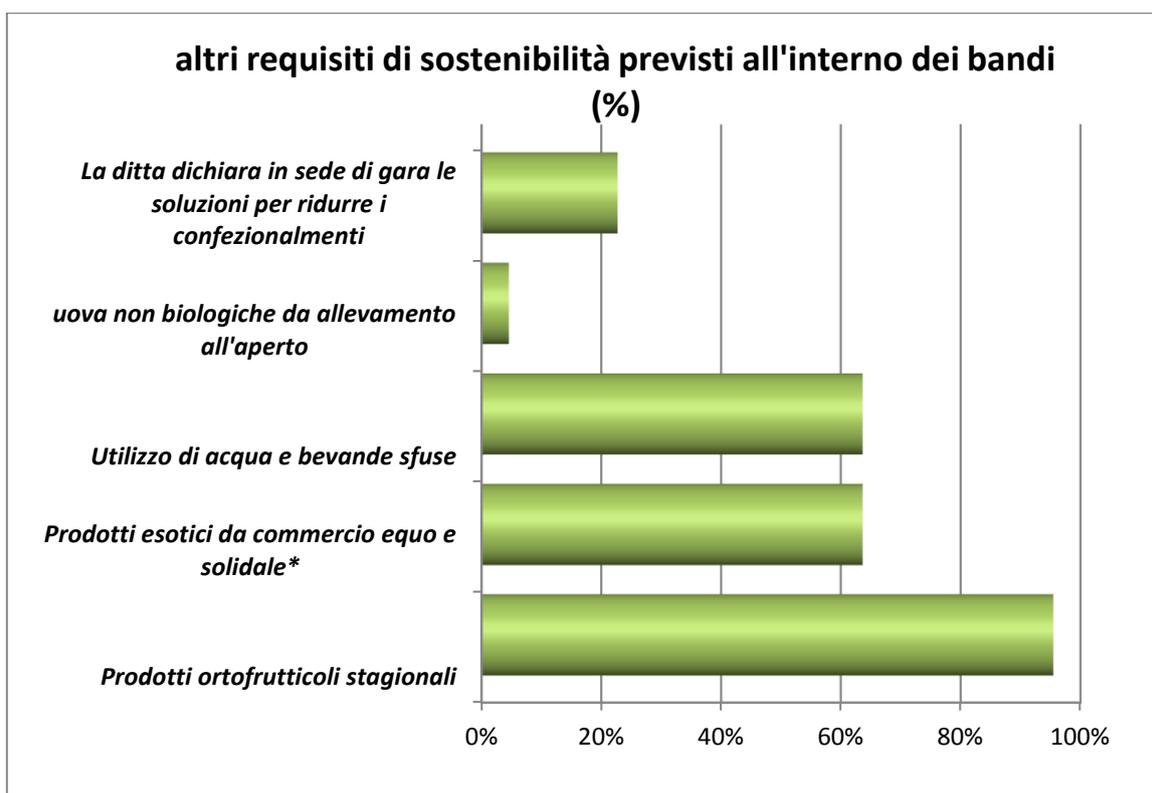


Figura 3

* requisito premiante

Infine nel **9%** dei casi viene inserito un criterio premiante per chi contempla la *Carbon Footprint*.

REQUISITI DEI PRODOTTI NON ALIMENTARI

Nel **32%** dei bandi analizzati la stazione appaltante ha previsto specifiche tecniche ambientali per i prodotti in carta-tessuto da utilizzarsi nel servizio; solo nel **18%** dei casi però il criterio è stato inserito rispettando quanto previsto dai CAM, ovvero che le caratteristiche ambientali del prodotto rispecchino quelle previste dall'Ecolabel.

Altro aspetto poco menzionato è la qualità degli imballaggi: solo nel **32%** dei casi infatti sono stati espressi criteri ambientali a tale proposito e solo nel **23%** dei casi è stato fatto rispettando i CAM.

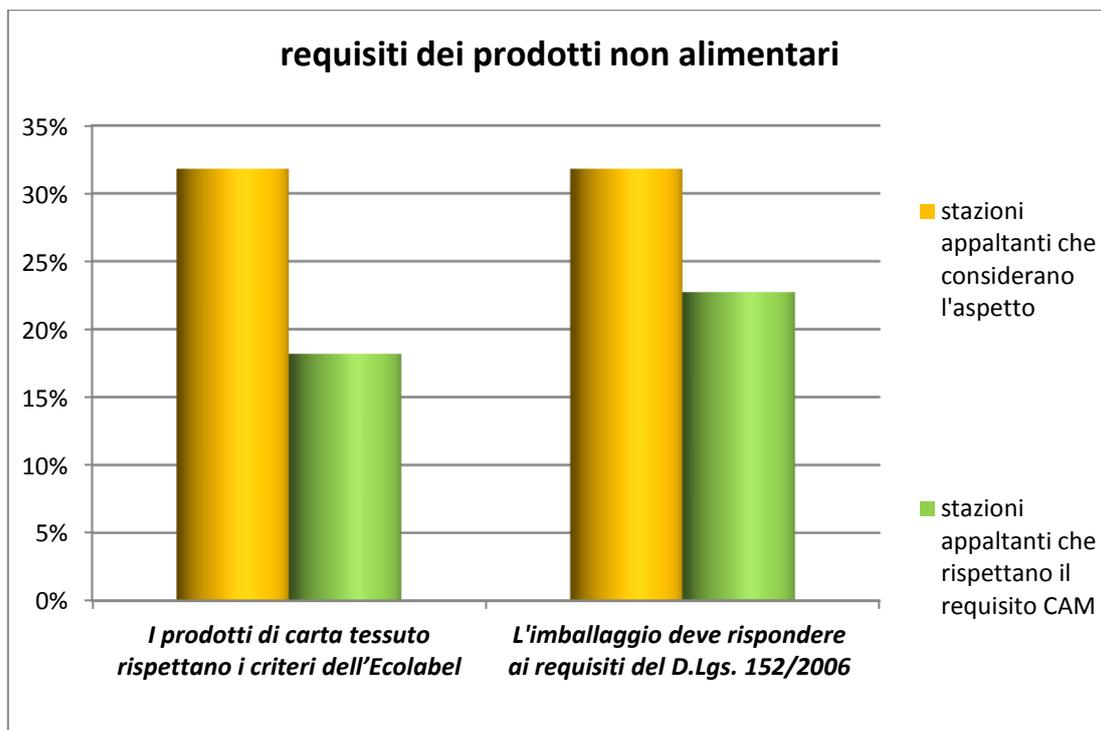


Figura 4

TRASPORTI E INQUINAMENTO

Nell'ambito del trasporto delle merci, i CAM prevedono come requisito minimo l'utilizzo da parte della ditta aggiudicataria di veicoli a basso impatto ambientale (veicoli ibride o elettriche o veicoli almeno Euro 4 o trasporto su ferro). Questo aspetto è stato preso in considerazione nel **37%** dei casi, ma solo nel **28%** il criterio riportato rispetta quanto previsto dai CAM.

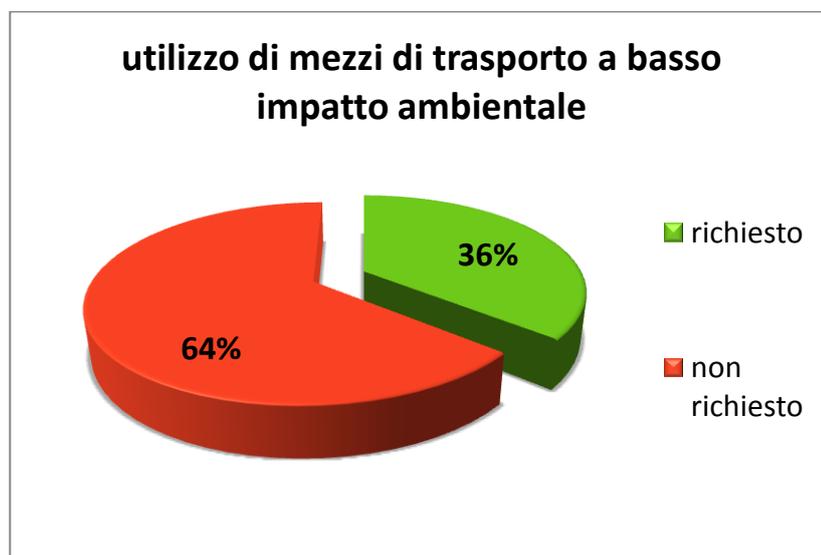


Figura 5

Anche per questo aspetto i CAM prevedono alcuni criteri premianti: il grafico che segue riporta la situazione riscontrata a tale proposito.

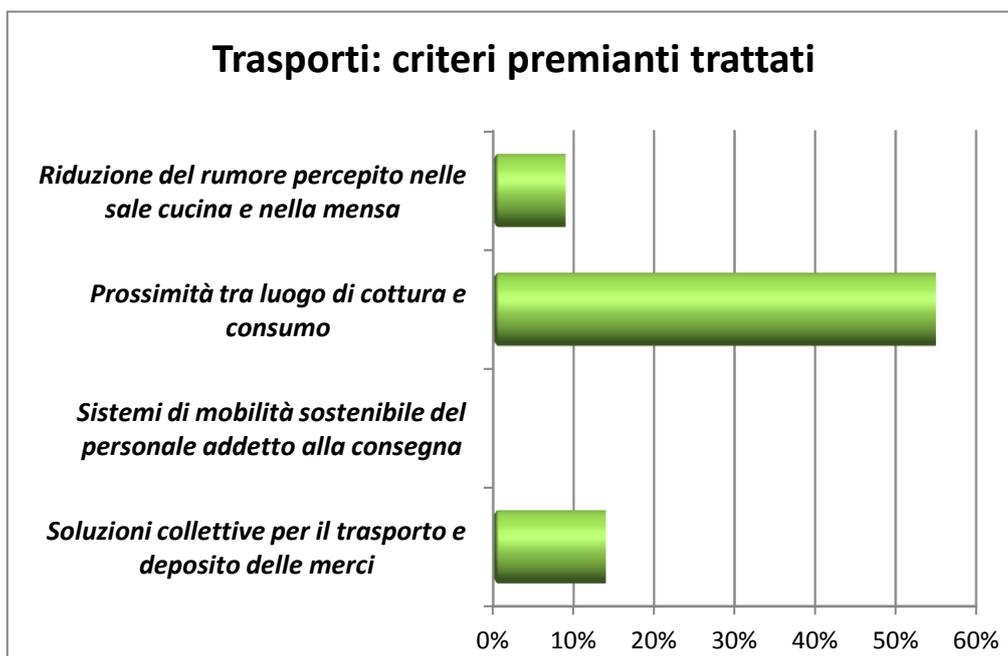


Figura 6

CONSUMI ENERGETICI

Dal punto di vista dei consumi energetici, i criteri ambientali riportati nei CAM prevedono l'utilizzo da parte della ditta aggiudicataria di frigoriferi e congelatori classe A+ e di lavatrici, lavastoviglie e forni di classe A. Questo aspetto è stato preso in considerazione dal **25%** dei bandi analizzati e di questa percentuale un terzo riporta il criterio come indicato nei CAM.

GESTIONE DEI RIFIUTI

La richiesta di un servizio di raccolta differenziata della ditta, requisito base nei CAM, è stata riscontrata nel **78%** dei casi, mentre quella di recupero del cibo non somministrato e destinazione ad organizzazioni no profit, requisito premiante dei CAM, era presente nel **41%** dei casi.

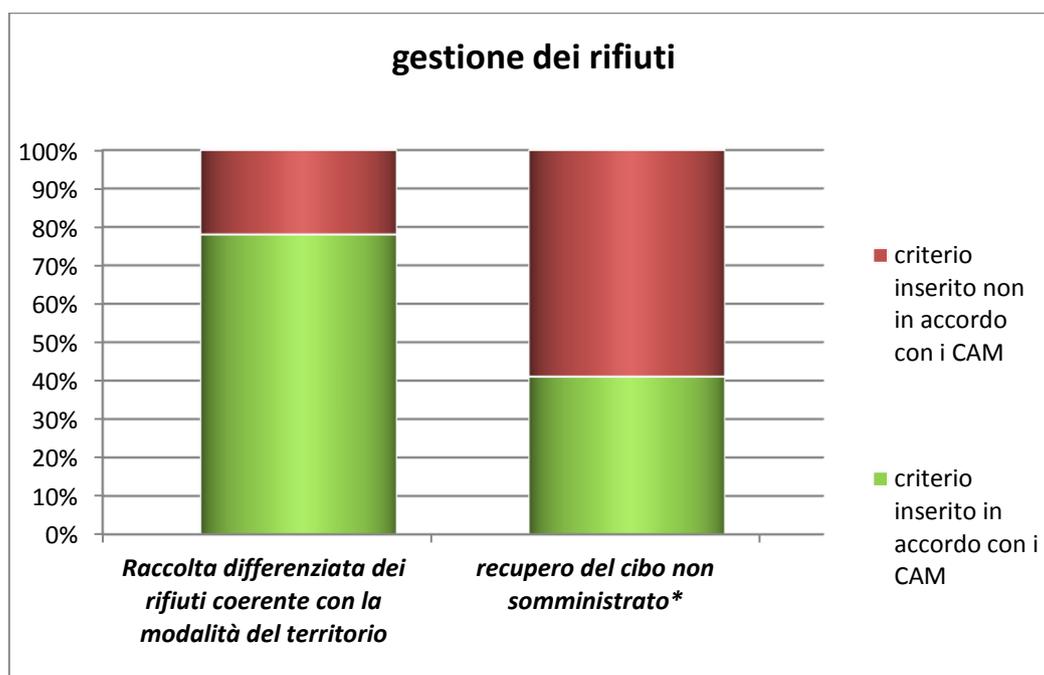


Figura 7

** requisito premiante*

INFORMAZIONI AGLI UTENTI E AL PERSONALE

Infine tra i criteri base dei CAM è previsto che la ditta incaricata svolga iniziative di informazione agli utenti sui temi di: alimentazione salute e ambiente; diminuzione dell'uso di carne; provenienza territoriale alimenti; stagionalità alimenti; corretta raccolta differenziata. È interessante notare che tutte le stazioni appaltanti abbiano inserito richieste di questo tipo.

Il **64%** dei bandi richiede infatti azioni di informazione a utenti e personale; tuttavia solamente il **25%** del totale ha richiesto il requisito in maniera corrispondente a come indicato nei CAM.

CLAUSOLE CONTRATTUALI – CONDIZIONI D'ESECUZIONE

Come detto, i CAM prevedono che la ditta rispetti alcune azioni di rispetto ambientale anche nelle modalità di esecuzione del servizio.

Un aspetto che gli enti hanno spesso preso in considerazione da questo punto di vista è la richiesta di l'utilizzo di stoviglie, bicchieri e posate in materiali non monouso, o monouso solo

se strettamente necessario, a condizione che questi ultimi fossero realizzati in materiale biodegradabile. Il **64%** ha inserito questo criterio ambientale all'interno dei propri bandi.

Altro elemento previsto dai CAM per questa fase di gara è la possibilità di richiedere la formazione del personale della ditta aggiudicataria su aspetti relativi alla sostenibilità ambientale. Il **50%** del campione ha previsto richieste in questa direzione.

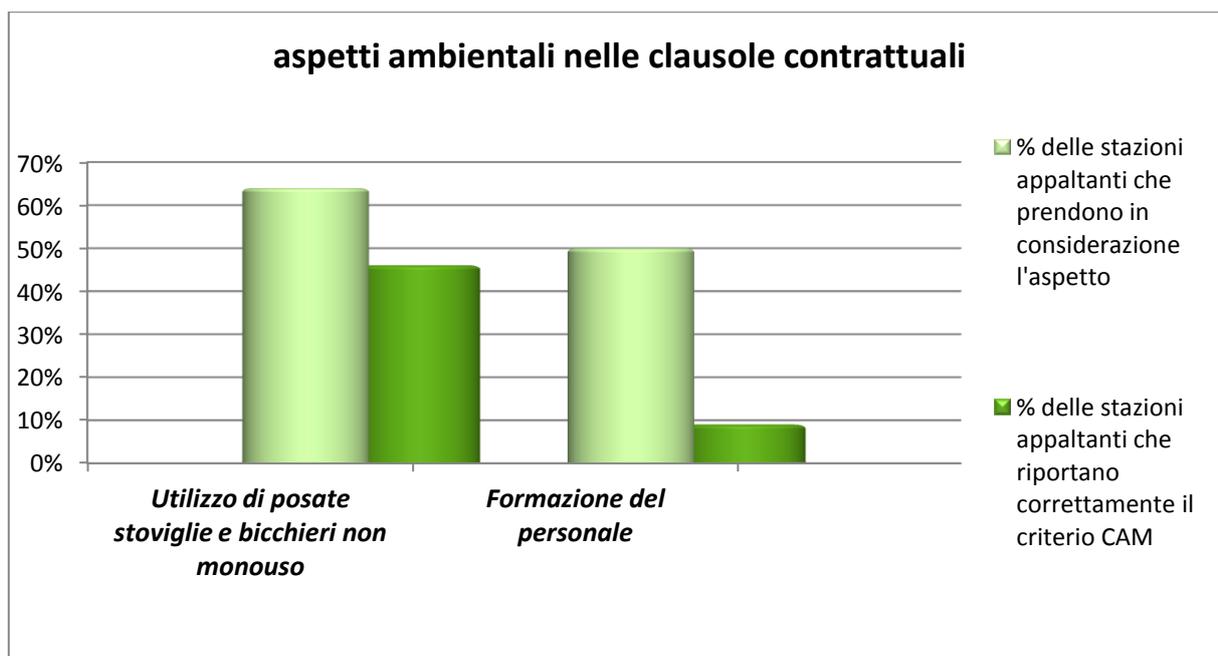


Figura 8

Criterio invece molto spesso omesso è stato quello relativo alla richiesta di un rapporto sui cibi somministrati e sulla gestione delle eccedenze alimentari da parte della ditta aggiudicataria: in questo caso solo il **9%** degli enti ha inserito tale criterio nella propria gara d'appalto.

SEZIONE 2

Requisiti ambientali non previsti dai CAM

In questa sezione, come anticipato, sono stati trattati altri aspetti connessi alla sostenibilità ambientale e sociale non previsti dai Criteri Ambientali Minimi, ma ritenuti in ogni modo di interesse ai fini della presente indagine.

ASPETTI AMBIENTALI NEI PRODOTTI E NEI SERVIZI RICHIESTI

Il primo aspetto considerato è quello dei prodotti a “KM 0”.

Come detto, nonostante violi il principio di non discriminazione, questo criterio ambientale è stato comunque riscontrato nel **55%** dei casi. Fatto positivo è la chiara volontà da un lato di inserire ulteriori caratteristiche di sostenibilità per gli alimenti al contempo stimolare il tessuto produttivo locale.

Nel **14%** dei bandi è stato richiesto l’approvvigionamento energetico da fonti rinnovabili’, mentre relativamente al tema della gestione dei rifiuti, la situazione riscontrata è stata la seguente:

- Richiesta di compostaggio dei residui organici (**5%**)
- Richiesta di differenziazione dei pasti forniti per tipologia di utenti onde evitare sprechi (**14%**)
- Richiesta utilizzo di tovaglie, se monouso, in materiale biodegradabile (**14%**)

Solamente il **9%** del campione ha inserito criteri ambientali riguardo la razionalizzazione del consumo dell’acqua, mentre circa un terzo ha richiesto ulteriore attenzione alle emissioni e all’uso di sostanze chimiche, inserendo, ad esempio, criteri ambientali per i prodotti di pulizia utilizzati o per il calcolo del fabbisogno ACS.

È sembrato significativo rilevare, anche se aspetto non direttamente connesso al tema della sostenibilità ambientale e sociale, in quanti casi venisse richiesto il possesso di un Sistema di Gestione per la Qualità, o si facesse riferimento alla relativa norma ISO 9001:2008, al fine di riscontrare quanto questo approccio gestionale, comunque spesso integrato ai sistemi di gestione ambientale, venga previsto: tutti i bandi inseriscono questa richiesta.

Questo dato risulta particolarmente rilevante considerando che tale certificazione permane tutt'oggi uno strumento di tipo volontario, e indica quanto essa sia ormai parte integrante dell'approccio gestionale di organizzazioni pubbliche e private.

All'interno dell'analisi sono stati presi in considerazione anche parametri che potessero fornire una mappatura indicativa di criteri e aspetti sociali eventualmente adottati.

In tal ottica risulta assolutamente rilevante il fatto che siano state tutelate le differenze culturali e religiose degli utenti destinatari del servizio mensa:

nel **55%** dei casi (solitamente i bandi inerenti servizi di ristorazione nelle realtà scolastiche), sono stati infatti inseriti degli specifici criteri per richiedere la somministrazione di eventuali menu alternativi qualora fossero emerse necessità per motivazioni culturali e religiose e in alcuni casi si è anche richiesto alla ditta aggiudicataria di mostrare evidenza del rispetto del processo di macellazione rituale della carne, qualora soggetti ne ravvisassero l'esigenza.

Sempre in tema di aspetti sociali è stata spesso riscontrata (anche in questo caso soprattutto per le mense scolastiche) la richiesta di azioni, come ad esempio, l'organizzazione di giornate dedicate al consumo di derrate alimentari provenienti da terreni confiscati alle mafie o l'adozione di prodotti alimentari in via di estinzione finalizzata a tutelare la biodiversità.

Ancora, in contesto sociale, è stato richiesto (**19%** dei casi) il possesso della certificazione sociale SA 8000. Anche in questo caso tale requisito è stato però spesso inserito contravvenendo al principio di non discriminazione, in quanto riportato come obbligatorio ed essendo invece uno strumento volontario, come nel caso delle certificazioni ambientali o di qualità.

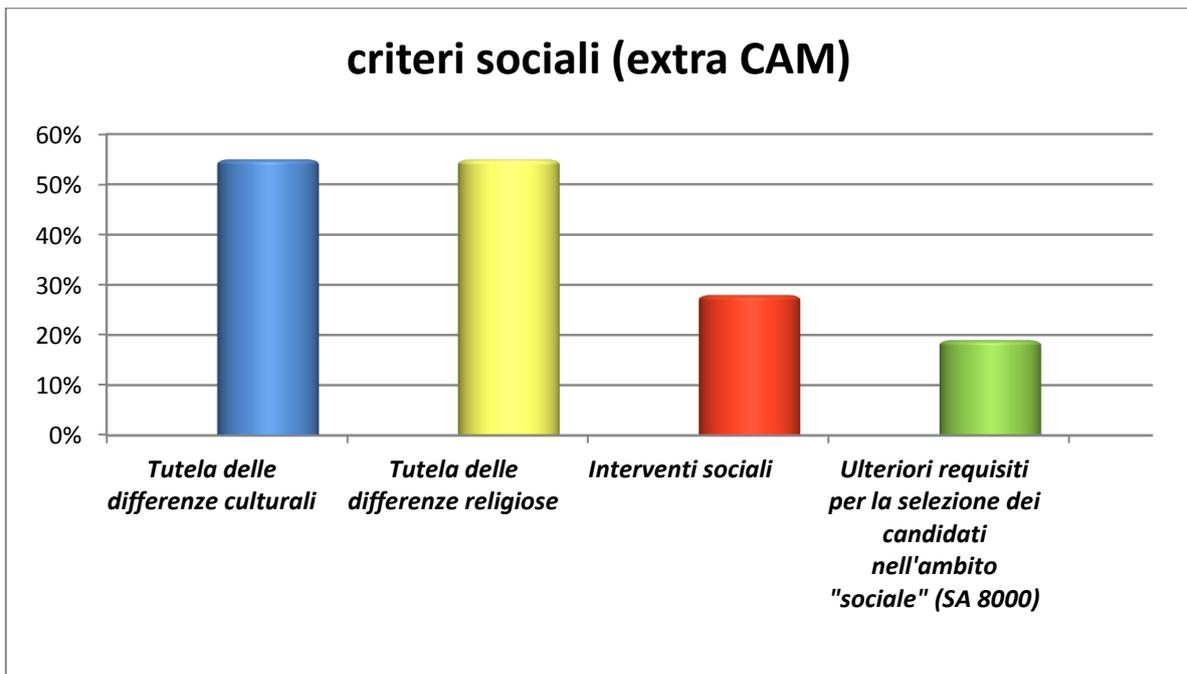


Figura 9

Conclusioni

Complessivamente si può affermare che i Criteri Ambientali Minimi risultano essere permeati in maniera soddisfacente nella cultura d'acquisto delle PA oggetto dell'indagine.

È bene ricordare che questo processo di contemplazione di specifiche ambientali e sociali all'interno delle procedure d'acquisto e più in generale nelle strategie della PA non sia iniziato con la pubblicazione dei CAM ma che fosse già preesistente, a seguito della forte spinta che negli ultimi anni le istituzioni hanno intrapreso nella direzione dell'adozione di strategie di GPP, e della conseguente necessità degli enti pubblici di adeguarsi ad una normativa sempre più stringente.

Le PA si sono trovate quindi già predisposte positivamente al recepimento dei CAM per il settore della ristorazione, forti appunto dell'esperienza pregressa.

L'esito dell'indagine è infatti che **tutti i bandi di gara** analizzati contemplano, anche se in maniera disomogenea, gli aspetti ambientali previsti dai CAM.

Produzione biologica, i prodotti tipici e tradizionali, commercio equo e solidale, stoviglie non monouso, sono risultati i temi maggiormente presenti nella documentazione analizzata, soprattutto in ambito di ristorazione destinata a basse fasce d'età.

Nonostante questa forte adesione complessiva, gli specifici criteri ambientali non sono stati inseriti sempre in maniera corretta: talvolta essi risultano meno stringenti, altre espressi in maniera poco chiara e puntuale, altre ancora contravvenendo agli obblighi di legge in tema di rispetto della non discriminazione. Per quanto riguarda questo ultimo aspetto, in particolare si è spesso richiesto come obbligatorio il possesso di strumenti volontari, come ecoetichette e certificazioni ambientali.

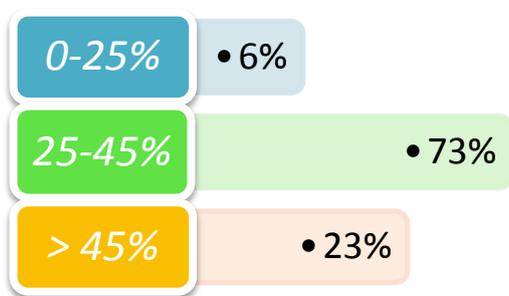
Fatto importante emerso dall'indagine è che i criteri ambientali previsti dai CAM come obbligatori siano invece stati inseriti nella gare in questione come requisiti premianti; questo fatto lascia emergere che nonostante sussista una chiara volontà da parte degli enti di voler dar seguito alle prescrizioni dei CAM, tuttavia si lascia un più ampio margine alle ditte partecipanti, nella consapevolezza della potenziale incapacità del mercato di rispettare richieste e requisiti ancora troppo stringenti con il conseguente rischio che la gara vada deserta. La scelta di rendere opzionali invece che obbligatori tali requisiti, permette in effetti al lato dell'offerta di avvicinarsi gradualmente alle esigenze emergenti del mercato e della

domanda pubblica, e di acquisire quella familiarità necessaria a riorientare le proprie scelte produttive, gestionali, di approvvigionamento senza che sia compromessa la possibilità di partecipare alla gara.

Il fatto poi che in tutti i casi si sia ricorso al principio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ribadisce l'importanza riservata dalle stazioni appaltanti alla qualità dell'offerta.

A tal proposito, è stato rilevato che il valore medio riservato dalle stazioni appaltanti all'aspetto qualitativo (punteggio riservato all'offerta tecnica) ricade, su un totale di 100, in una forbice compresa fra 55 e 75 punti.

Specularmente ne consegue che il punteggio (quindi il peso) attribuito all'offerta economica varia mediamente in un range che va da 25 a 45 punti percentuali, così come sintetizzato nel seguente schema:



Questo denota che la PA punta, anche in tempi di crisi economica, su una maggiore qualità dell'offerta piuttosto che sul suo minore prezzo. Tale aspetto è emblematico anche per comprendere il ruolo propulsivo fondamentale che il settore pubblico è stato chiamato a ricoprire nel proporre nuove soluzioni allo stallo del mercato: la qualificazione di aziende ambientalmente sostenibili stimola la concorrenza, promuove l'innovatività e comporta il coinvolgimento di subfornitori verdi nella catena di fornitura.



La presenza poi di richieste di requisiti di sostenibilità ambientale e sociale “altre” rispetto a quelle previste dai CAM, conferma quanto il processo di recepimento dei valori di sostenibilità stia penetrando nella cultura politica e strategica del settore pubblico.

Alla luce della presente analisi, la PA sembra confermare quindi il suo ruolo di fattore innescante del circolo virtuoso della filiera sostenibile, anche nell’ambito della ristorazione collettiva. Nonostante questo, emerge altresì la necessità di un maggiore impegno nel perseguire ulteriore aderenza ai requisiti e alle disposizioni fornite dai CAM, in primo luogo, evitando di contravvenire a quanto previsto dal Codice degli Appalti Pubblici.