

Deliberazione della Giunta Regionale 5 ottobre 2009, n. 34-12300

Filiera corta e ristorazione collettiva.

A relazione degli Assessori Artesio, Taricco:

Nella ristorazione collettiva vengono distribuiti ogni anno milioni di pasti che, oltre ai requisiti obbligatori di sicurezza alimentare, devono tener conto delle esigenze nutrizionali dei consumatori e delle loro aspettative di gradimento del cibo.

Mentre sui requisiti di sicurezza degli alimenti la normativa è chiara ed è basata sull'analisi del rischio, i requisiti nutrizionali e di qualità organolettica si prestano a valutazioni dipendenti dal contesto socio-economico, dalla categoria dei consumatori e dall'eventuale presenza di stati patologici.

Il miglioramento della qualità nella ristorazione collettiva può quindi essere sensibilmente influenzato dai contenuti dei capitolati di appalto/acquisto e dalla qualità del servizio di ristorazione che può variare in modo rilevante in rapporto alle scelte del modello organizzativo, dell'approvvigionamento delle materie prime e dei menù proposti.

E' noto come lo stato nutrizionale influenza il decorso delle malattie e condiziona la qualità della vita. In particolare, è dimostrato che nel soggetto ospedalizzato/istituzionalizzato uno stato di nutrizione non adeguato provoca un aumento dei tempi di degenza e di riabilitazione, riduce la qualità della vita del paziente e aumenta i costi a carico del Servizio Sanitario.

Studi recenti hanno evidenziato come una delle principali cause della malnutrizione dei pazienti ospedalieri e negli anziani ricoverati in strutture socio-sanitarie è verosimilmente imputabile al livello qualitativo della proposta alimentare della ristorazione. Infatti, se è vero che la ristorazione collettiva ha fatto notevoli progressi per garantire gli aspetti di sicurezza igienico sanitaria, altrettanto reale è l'inadeguatezza rispetto agli aspetti nutrizionali e organolettici, culturali, organizzativi e assistenziali.

Non vanno poi dimenticati, particolarmente nella ristorazione collettiva scolastica, oltre agli aspetti di sicurezza igienico sanitaria e nutrizionale, quegli aspetti educativi fondamentali per l'acquisizione ed il mantenimento di comportamenti alimentari e stili di vita salutari.

La scelta tra i possibili modelli organizzativi della ristorazione collettiva può essere influenzata da mode, episodi tossinfettivi di particolare rilevanza, inchieste sulla regolarità degli appalti ma anche da politiche territoriali che si dimostrano in grado di collegare più efficacemente la produzione primaria con il consumo di alimenti freschi, di sicura provenienza e facilmente controllabili.

E' ormai noto che, nelle società industriali, le cause prevalenti dell'insicurezza dei consumatori nei confronti del cibo siano da attribuire all'allungamento della catena alimentare ed alla conseguente perdita di informazioni sulle tecniche di produzione, sulle tecnologie di trasformazione e sui pericoli potenziali presenti nelle aree di produzione.

Avvicinare la produzione primaria al consumo aumenta le possibilità di verifica diretta e quindi anche la fiducia dei consumatori nei confronti del sistema produttivo e del sistema dei controlli, oltre ad assicurare alimenti freschi, ricchi di principi nutritivi, legati alla stagione ed alle tradizioni gastronomiche locali.

La filiera corta ha un'importante ricaduta anche sotto il profilo ambientale: il risparmio energetico, il miglioramento della qualità dell'aria ed il corretto uso del suolo sono obiettivi di medio/lungo periodo ma occorre cominciare ed i risultati dipendono dalla corresponsabilizzazione di tutti i cittadini e dal contributo, a volte anche modesto, che ognuno di essi può offrire.

Non va sottovalutato, inoltre, l'impatto economico e sociale positivo di politiche di coesione in grado di coniugare interessi di diversa natura e di motivare le risorse umane che, a vario titolo, interagiscono e favoriscono quei processi di promozione della salute, integrazione, di identità territoriale e di orgoglio che sono particolarmente utili in momenti di crisi.

In un quadro complessivo di politiche alimentari per la salute in cui più attori sono chiamati a dare un irrinunciabile contributo, il filo conduttore per azioni coerenti e sinergiche verso obiettivi comuni può essere rappresentato da logiche improntate al binomio “promozione della salute - promozione della qualità”, in cui la prospettiva potrebbe essere l’introduzione di meccanismi premiali, per chi opera secondo principi che caratterizzano una “filiera alimentare che promuove salute”.

L’organizzazione dei servizi di ristorazione collettiva è molto varia: si va dalla completa “esternalizzazione” alla gestione diretta dei servizi di approvvigionamento delle materie prime, di cucina e di somministrazione, con forme intermedie di varia natura e grado.

In ogni caso il rapporto tra la pubblica amministrazione ed il fornitore dei beni o del servizio è regolato da un contratto di appalto che, nella maggior parte dei casi, è molto attento alla forma, richiama diffusamente l’eccellenza dei prodotti e dei servizi richiesti, pone il consumatore al centro dell’interesse e a volte cerca di stabilire vincoli di legame con il territorio ma le condizioni espresse sono scarsamente verificabili e per ridurre i costi del servizio si effettuano “tagli” che possono incidere anche sulla qualità controlli.

L’obiettivo di migliorare il legame diretto tra produzione primaria e somministrazione di alimenti nelle collettività concorre direttamente ed indirettamente a realizzare altri importanti obiettivi di carattere sanitario, ambientale ed economico-sociale.

La Regione ha già approvato documenti di indirizzo per la ristorazione collettiva nelle strutture ospedaliere, assistenziali e scolastiche in linea con gli obiettivi precedentemente indicati ma è necessario superare conflitti di competenza e “barriere” che fino ad oggi hanno reso difficile il confronto e la collaborazione tra Sanità, Agricoltura ed Ambiente istituendo un tavolo di confronto e di lavoro che, partendo dal monitoraggio dell’esistente, sappia analizzare le criticità della ristorazione e proporre soluzioni compatibili nelle diverse realtà territoriali.

L’obiettivo primario è quello di ricercare una proficua area di convergenza tra politiche intersettoriali, capaci di conciliare, in un confronto etico, leale e trasparente, le logiche economiche con quelle prioritarie della salute.

A tale fine, si individuano prioritariamente le seguenti aree di lavoro:

1) Criteri e schemi di appalto per la fornitura di servizi di ristorazione o per l’acquisto di alimenti.

Il capitolato d’appalto rappresenta lo strumento principale per la definizione della qualità del Servizio di ristorazione che, oltre a garantire la qualità e la sicurezza dei pasti serviti deve considerare le implicazioni sociali, relazionali, ambientali, etiche, legate al consumo del pasto e testimoniare con appropriate scelte negli acquisti e nell’organizzazione del servizio la comprensione delle forti relazioni esistenti tra salute, alimentazione, ambiente e rapporto con il territorio.

La Pubblica Amministrazione, nell’ambito della responsabilità sociale d’impresa, è chiamata a svolgere un ruolo attivo nella promozione del consumo di prodotti sostenibili. Esistono pregevoli esperienze in tal senso di introduzione di criteri ecologici e sociali nelle procedure di acquisto di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Nell’ultimo periodo è nata una nuova declinazione della responsabilità sociale, non solo riferita alla singola impresa, ma a tutta la collettività che diventa soggetto promotore su tutto il territorio nel quale vivono e operano i diversi portatori di interesse.

Il passaggio da una "responsabilità singola e/o individuale" ad una "responsabilità collettiva" ha l’obiettivo di accompagnare le istituzioni e le organizzazioni (pubbliche e private; profit e non profit) in un percorso di costruzione condivisa dove le giuste istanze economiche vanno coniugate con le attenzioni sociali e ambientali nell’ottica di uno sviluppo sostenibile.

Un esempio sono gli Acquisti Pubblici Verdi (Green Public Procurement) acquisti cioè che perseguono obiettivi di sostenibilità ambientale con scelte che considerano i processi, l’impatto dei mezzi di trasporto, la quantità e la tipologia degli imballaggi, la quantità ed il tipo di smaltimento dei rifiuti.

Un altro esempio è rappresentato dall'utilizzo di processi di "filiera corta" che, determinano un minor utilizzo di sistemi di trasporto, imballaggio, energia, minor numero di passaggi, con evidenti effetti sull'ambiente.

Scelte di questo tipo attivano processi di tipo partecipativo, percorsi di salvaguardia dell'ambiente e sostegno all'economia locale ed inoltre determinano una maggiore responsabilità e controllo sociale con ricadute in termini di salute sulla collettività.

È fondamentale, per ridurre il rischio di discrezionalità, definire standard qualitativi oggettivamente misurabili nel capitolato d'appalto o nelle condizioni contrattuali relative alla fornitura di servizi e/o prodotti per poter ottenere scelte realmente più vantaggiose e non solamente più economiche.

Il lavoro richiesto è quello di definire alcuni schemi di appalto, da proporre alle pubbliche amministrazioni interessate.

2) Sicurezza, qualità, freschezza, stagionalità e tipicità dei prodotti agricoli.

L'obiettivo consiste nel proporre standard di qualità dei prodotti (tabelle merceologiche) che tengano conto delle opportunità dalla cosiddetta filiera corta. In quest'area devono essere considerate le politiche regionali di promozione dei prodotti agricoli, le politiche agro ambientali e le politiche energetiche anche al fine di orientare al meglio l'impiego dei fondi comunitari, nazionali e regionali.

3) Controlli.

La vigilanza sul rispetto delle norme legali nell'ambito della ristorazione collettiva compete agli organi del controllo ufficiale delle ASL. Nella Sanità pubblica, da un approccio sostanzialmente limitato alle funzioni di controllo sull'applicazione di norme relative all'igiene degli alimenti e alle strutture di produzione degli stessi, si è passati ad un approccio che ha arricchito di obiettivi e significati, anche in materia di promozione della salute il campo d'azione della sanità pubblica. Tale approccio può trovare una migliore espressione all'interno di progetti intersettoriali che, conciliando logiche economiche e di salute, siano in grado di definire obiettivi perseguibili ed individuare sistemi di monitoraggio dei risultati.

La verifica del rispetto delle norme contrattuali compete invece all'Ente appaltatore ma poiché i costi del controllo possono essere inclusi nel costo del pasto deve essere valutata la possibilità che ASL, l'IZS o la Camera di Commercio operino in convenzione con l'Ente appaltatore.

4) Ricognizione ed orientamento delle risorse disponibili.

Nell'ambito della revisione della Politica Agricola Comunitaria (PAC) è previsto uno spostamento di risorse dagli aiuti al reddito (primo pilastro) al premio di comportamenti virtuosi rivolti alla tutela dell'ambiente ed al risparmio delle risorse primarie. La filiera corta può concorrere al raggiungimento di questi obiettivi riducendo i costi (anche ambientali) della conservazione degli alimenti, del magazzinaggio, della logistica e riducendo il costo energetico dei trasporti, a vantaggio della freschezza degli alimenti e del ritorno alla stagionalità ed al legame con il territorio di produzione.

Il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) della Regione Piemonte è già fortemente caratterizzato da azioni agro-ambientali e da misure che sostengono investimenti rivolti alla tutela delle risorse primarie e delle tradizioni agricole ed enogastronomiche. I nuovi bandi possono rappresentare un'occasione per premiare le aziende agricole che, oltre ad essere virtuose per i loro metodi di produzione, si impegnano a fornire i loro prodotti nel sistema della ristorazione pubblica.

Per quanto riguarda il sistema dei controlli, l'assegnazione dei controlli di tutte le matrici alimentari all'IZS di Torino, fa di questo Ente un importante centro di riferimento per l'analisi dei rischi e per eventuali attività di supporto e consulenza alle Pubbliche Amministrazioni appaltanti e per gli accertamenti analitici previsti dai capitolati d'appalto.

Anche nei casi in cui le Amministrazioni appaltanti si avvalgono di altri laboratori di autocontrollo (ad es. i laboratori della Camera di Commercio) l'IZS può svolgere un ruolo di indirizzo e di coordinamento tecnico scientifico teso ad armonizzare sotto il profilo metodologico

ed operativo il sistema dei controlli nella ristorazione pubblica utilizzando anche le conoscenze derivanti dall'attività di controllo ufficiale delle ASL e dello stesso laboratorio pubblico.

Lo studio finanziato dal Ministero della Salute nell'ambito del Piano Nazionale della Prevenzione, in corso di realizzazione con la collaborazione di Slow Food, restituirà una buona fotografia dei servizi di ristorazione ospedaliera in Italia e potrebbe fornire utili elementi di valutazione per il raggiungimento di obiettivi rivolti ad elevare il livello qualitativo dei pasti sotto il profilo nutrizionale ed organolettico e a definire sistemi premianti per le strutture sanitarie che applicano modelli migliorativi dello stato nutrizionale e del benessere dei pazienti e degli operatori ospedalieri.

Ciò premesso,
la Giunta Regionale, unanime,

delibera

- di istituire un tavolo di coordinamento e di lavoro sulla ristorazione collettiva con la partecipazione istituzionale delle Direzioni Sanità, Agricoltura, Ambiente e Commercio;
- di affidare all'Agenzia Regionale per i Servizi Socio Sanitari (ARESS) il coordinamento tecnico ed operativo del tavolo di lavoro e di demandare alle singole Direzioni regionali ed all'Istituto Zooprofilattico del Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta la designazione degli esperti che dovranno parteciparvi;
- di affidare al tavolo di lavoro il compito di definire, d'intesa con le rappresentanze dei soggetti interessati, documenti di indirizzo e procedure per il miglioramento della qualità della ristorazione collettiva e la sensibilizzazione degli Enti Locali, delle Aziende sanitarie ed ospedaliere, delle Direzioni Scolastiche e, più in generale, dei servizi di ristorazione sui temi della sicurezza e della qualità alimentare, della nutrizione, dell'agricoltura sostenibile, del legame con il territorio e con le sue tradizioni;
- di invitare gli Enti Locali, le ASL e le Direzioni Scolastiche a considerare l'approvvigionamento di prodotti della cosiddetta "filiera corta" in occasione del rinnovo dei capitolati d'appalto per i servizi di mensa e della distribuzione automatica di alimenti ;
- di prevedere, nei criteri di preferenza dei nuovi bandi per l'accesso ai finanziamenti del PSR, l'inserimento di un punteggio di merito per le aziende agricole che forniscono prodotti di filiera corta nella ristorazione collettiva pubblica;
- di incentivare, nell'ambito dei finanziamenti destinati al sostegno della filiera corta, le iniziative rivolte ad aggregare l'offerta di prodotti primari del territorio regionale destinati alla ristorazione ed alla distribuzione automatica di alimenti.

La presente deliberazione sarà pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte ai sensi dell'art. 61 dello Statuto e dell'art. 14 del D.P.G.R. n. 8/R/2002.

(omissis)