



CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

XI LEGISLATURA

38ª Seduta pubblica – Martedì 9 novembre 2021

Deliberazione n. 116

OGGETTO: MOZIONE PRESENTATA DAI CONSIGLIERI FINCO, BARBISAN, VALDEGAMBERI, DOLFIN, MAINO, CENTENARO, ZECCHINATO, VENTURINI, BOZZA, GIACOMO POSSAMAI, CAMANI, BIGON, MONTANARIELLO E ZOTTIS RELATIVA A “*RISTORAZIONE PUBBLICA: VERIFICARE LA PUNTUALE APPLICAZIONE, NEL RISPETTO DELLA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI PRODOTTI NONCHÉ DELLA TUTELA DELLA CONCORRENZA E DEFINIRE APPOSITE LINEE GUIDA*”.
(Mozione n. 76)

IL CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

PREMESSO CHE:

- nel 2020 è stato adottato il DM del Ministero dell’ambiente 10 marzo 2020 recante i suddetti “Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 4 aprile 2020, n. 90) ed entrato in vigore il 4 agosto 2020, con contestuale abrogazione del precedente DM n. 220 del 25 luglio 2011, con il quale si definiscono i Criteri ambientali minimi come un insieme di elementi tecnici volti ad assicurare - nell’ambito degli acquisti pubblici - una riduzione degli impatti ambientali e una risposta idonea dal mercato sul fronte dell’offerta di beni, prodotti e servizi;
- l’aggiornamento dei CAM in materia di servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari, ha l’obiettivo di indirizzare le procedure degli acquisti pubblici verso una maggiore sostenibilità ambientale avuto riguardo ai diversi aspetti di natura ambientale afferenti il complessivo ciclo di vita dei servizi di ristorazione collettiva, dalla produzione delle derrate, alla loro distribuzione, al loro confezionamento, alla preparazione dei pasti, allo smaltimento dei rifiuti generati, proponendo soluzioni migliorative dal punto di vista ambientale lungo tutto il processo;

PREMESSO INOLTRE che le finalità dei CAM sono state stabilite tenendo conto dell’analisi degli impatti ambientali generati in ogni fase dell’espletamento del servizio di ristorazione collettiva, tenendo in considerazione il contesto di mercato e i modelli organizzativi della ristorazione collettiva e differenziandoli a seconda dei diversi settori e utenti destinatari del servizio stesso; in effetti il servizio di ristorazione collettiva e fornitura derrate alimentari è articolato nel DM con riferimento a tre settori fra loro simili ma che necessitano di specifiche diverse, ovvero la ristorazione

scolastica, la ristorazione per gli uffici, le università e le caserme e la ristorazione per le strutture ospedaliere, assistenziali, socio-sanitarie e detentive, dettagliando per ognuna delle tre suindicate categorie le caratteristiche che le prestazioni e le forniture oggetto dell'appalto o della concessione devono rispettare;

RILEVATO che per la prima volta vengono inseriti specifici criteri che danno valore agli alimenti della filiera agroalimentare italiana, con particolare attenzione alle produzioni locali, a chilometri zero, al biologico, fino ai prodotti ittici, ed il cui utilizzo diviene criterio premiante ed è inoltre prevista l'introduzione di strumenti per la prevenzione dello spreco di cibo; non solo: vi figurano elementi che tendono ad incrementare lo sviluppo di allevamenti più sostenibili; vengono individuate le verifiche delle condizioni di lavoro lungo le catene di fornitura, con riferimento al rispetto dei diritti umani e a condizioni di lavoro dignitose;

RICORDATO che la disciplina applicativa di riferimento per i CAM si rinviene nel c.d. Codice degli Appalti (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 "Codice dei contratti pubblici"), che all'articolo 34 "Criteri di sostenibilità energetica e ambientale" (così come modificato dall'articolo 23 del decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56), prevede quanto segue:

"Le stazioni appaltanti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi adottati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e conformemente, in riferimento all'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari, anche a quanto specificamente previsto all'articolo 144" e che "I criteri ambientali minimi definiti dal decreto di cui al comma 1, in particolare i criteri premianti, sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'articolo 95, comma 6" e che, in particolare, e per quanto in questa sede maggiormente interessa e rileva "L'obbligo ... si applica per gli affidamenti di qualunque importo, relativamente alle categorie di forniture e di affidamenti di servizi e lavori oggetto dei criteri ambientali minimi adottati nell'ambito del citato Piano d'azione";

ATTESO che può pertanto ritenersi che la stazione appaltante non ha discrezionalità in merito all'applicazione o meno dei CAM, bensì è tenuta ad inserire nella documentazione progettuale e di gara almeno le specifiche tecniche e le clausole contrattuali contenute nei CAM adottati dal Ministero dell'Ambiente, con due precisazioni: la prima che deriva da quanto disposto dal secondo comma dell'articolo 34, ovvero il tenere in considerazione i CAM in applicazione del criterio di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, così che le stazioni appaltanti, pur potendo discostarsene, dovranno fornire un'adeguata motivazione; la seconda che deriva dalla previsione contenuta nel terzo comma dell'articolo 34, ovvero l'estensione dell'obbligo agli affidamenti di qualunque importo;

EVIDENZIATO che anche la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, sentenza n. 31/2021, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, 3 e 4 della legge regionale Toscana 10 dicembre 2019, n. 75 "Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da

filiera corta nelle mense scolastiche” in tema di incentivazione dei prodotti da filiera corta e a chilometro zero negli appalti in materia di ristorazione collettiva, pur dichiarando la illegittimità costituzionale della normativa sopra richiamata poiché tali disposizioni, pur perseguendo il fine di valorizzare i prodotti del territorio - di per sé non illegittimo e, non a caso, non censurato dallo Stato - realizzano siffatto obiettivo, nel caso di specie, favorendo i prodotti e i produttori regionali, con una evidente discriminazione per chi faccia uso di prodotti di diversa provenienza, atteso che il legame con il territorio, se inteso come territorio regionale, non consente di riscontrare quelle esigenze di tutela dell’ambiente e della salute in forza delle quali, ai sensi dell’articolo 95, comma 13, del codice dei contratti pubblici, nelle procedure di affidamento degli appalti pubblici, è possibile attribuire punteggi premiali per l’utilizzo di prodotti a chilometro zero e da filiera corta, laddove per filiera corta deve intendersi “vendita diretta tra produttore primario o associazioni di produttori primari e centro di preparazione del pasto” ovvero come “vendita tra l’impresa che gestisce la piattaforma per la distribuzione dei prodotti, purché questa si configuri come unico intermediario con il produttore primario e centro di preparazione del pasto e purché la piattaforma sia collocata entro il KM zero” e per chilometro zero, deve intendersi “una distanza tra terreno coltivato/sito dell’allevamento e centro di cottura, o interno o esterno, di 200 Km (nel caso dei piccoli comuni 70 Km)”;

ATTESO QUINDI che può ritenersi che anche la giurisprudenza della Corte evidenzia come possa senz’altro affermarsi che l’ordinamento consente, al fine di promuovere l’utilizzo dei prodotti da filiera corta o a chilometro zero, la previsione di criteri premiali nelle procedure di affidamento del servizio di ristorazione collettiva, ciò non comporta la possibilità per le Regioni di dare una priorità agli alimenti prodotti o trasformati all’interno dei confini regionali;

RICORDATO che anche la giurisprudenza amministrativa ha statuito l’illegittimità dell’individuazione del prezzo da porre a base di una gara pubblica nel caso in cui la stazione appaltante, nell’indicare l’importo, non abbia tenuto adeguatamente conto della necessità di ricomprensivi anche i costi legati al rispetto dei CAM (Consiglio di Stato, Sez. V, n. 8088 del 27 novembre 2019) e che (TAR Veneto, Sez. I, n. 329 del 18 marzo 2019) per quanto riguarda i criteri ambientali minimi di cui all’articolo 34 comma 1 del decreto legislativo 50/2016, la norma è imperativa e cogente, indipendentemente da espressa previsione da parte degli atti di gara;

ATTESO che la puntuale applicazione della disciplina dei CAM, pur nei limiti come delineati dalla normativa vigente e dalla elaborazione della giurisprudenza, non può non riverberarsi in un significativo incremento dell’utilizzo delle produzioni agricole ed agroalimentari ancorché provenienti da aree, che sebbene fuori regione, ben possano trovarsi a distanza uguale o minore dal luogo di consumo, attualizzando così le previsioni che il legislatore regionale già ha introdotto nel proprio ordinamento con la legge regionale del 25 luglio 2008, n. 7 “Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli a chilometri zero” ed in particolare con la disposizione di cui all’articolo 2 (Utilizzo dei prodotti agricoli a “chilometri zero” nei servizi di ristorazione collettiva affidati da enti pubblici) ai sensi del quale “Negli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari e agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva può costituire titolo preferenziale per l’aggiudicazione, l’utilizzo di prodotti agricoli a “chilometri zero””;

IMPEGNA LA GIUNTA REGIONALE

- a voler verificare la puntuale applicazione, nel rispetto della libera circolazione dei prodotti nonché della tutela della concorrenza, nelle procedure di affidamento dei servizi di ristorazione collettiva da parte delle strutture regionali come degli enti società regionali, ivi compresi gli enti del servizio sanitario regionale, della disciplina di cui alla legge regionale 25 luglio 2008, n. 7 “Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli a chilometri zero” e ai sopravvenuti Criteri ambientali minimi approvati con decreto del Ministero dell’ambiente 10 marzo 2020;
- a voler definire apposite linee guida recanti indicazioni in materia per conformare al sopravvenuto quadro normativo e giurisprudenziale le procedure di affidamento dei servizi di ristorazione collettiva.

Assegnati n. 51
Presenti-votanti n. 41
Voti favorevoli n. 41

IL CONSIGLIERE-SEGRETARIO
f.to Alessandra Sponda

IL PRESIDENTE
f.to Roberto Ciambetti