



*Documento di posizionamento tecnico
5/2008
del Gruppo di Lavoro Acquisti Verdi del
Coordinamento Agende 21 Locali Italiane*

**Le possibilità di promuovere la filiera
corta negli appalti pubblici**

(DPT 5/2008)

Novembre 2008

1. Premessa

Questo documento è stato elaborato dal Gruppo di Lavoro “Acquisti Verdi” del Coordinamento Agende 21 Locali Italiane con l’obiettivo di *fare il punto sulla* possibilità di promuovere la “filiera corta” negli appalti pubblici alla luce della vigente normativa *nazionale e internazionale in rapporto alla attuale situazione di mercato.*

Pur riconoscendo pienamente i benefici ambientali della filiera corta e condividendone appieno i principi, nell’ambito delle attività di approfondimento tecnico, il Gruppo di Lavoro deve affrontare la questione da un punto di vista meramente “tecnico” per chiarire quali siano le strade che gli enti locali possono perseguire per promuovere la filiera corta negli appalti, ma anche per evidenziare i limiti imposti dalla normativa e far sì che il green public procurement sia utilizzato in maniera corretta.

Si auspica quindi che gli elementi di riflessione offerti all’interno del presente Documento di Posizionamento possano servire sia a garantire il rispetto delle norme da parte degli enti che a stimolare l’applicazione di soluzioni innovative per favorire la filiera corta ove possibile.

Documento a cura di:

Lorena Belli (Comune di Reggio Emilia)

Valeria Nardo (Comune di Ferrara)

2. Il quadro normativo di riferimento e la definizione di appalto pubblico

Il quadro normativo di riferimento per gli appalti pubblici è costituito dalle *Direttive 2004/17/CE* e *2004/18/CE*, relative rispettivamente al “coordinamento delle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali” e al “coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi”.

Il *Dlgs. 163/06 “Codice dei contratti pubblici”*, ha recepito nell’ordinamento giuridico italiano le due direttive comunitarie. L’art. 3, “Definizioni”, co. 6 del *Dlgs. 163/06* definisce gli appalti pubblici come “*contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una stazione appaltante o un ente aggiudicatore e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l’esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti, la prestazione di servizi*”.

3. Definizione e vantaggi della filiera corta (ovvero “vendita diretta” ovvero “farmer market”)

La filiera alimentare è costituita dall’insieme delle aziende che concorrono alla produzione, trasformazione, distribuzione e commercializzazione di un prodotto (ad esempio: il produttore agricolo (*anche allevatore*), il centro di raccolta, il trasformatore, il confezionatore, il distributore).

La filiera corta è quella in cui il numero di passaggi dal produttore al consumatore sono ridotti al minimo. Si instaura in pratica un rapporto diretto tra produttori e consumatori, singoli o associati e si accorcia il numero degli intermediari commerciali.

La filiera corta crea quindi una sinergia tra produttore e consumatore che comporta *innumerevoli* vantaggi (*soprattutto al consumatore privato*).

I punti di forza si possono individuare nei seguenti elementi:

- riduzione del prezzo finale dei prodotti (questo è particolarmente importante nel caso dell’acquisto di prodotti da agricoltura biologica);
- riduzione degli impatti ambientali grazie al sistema di produzione, alla riduzione dei trasporti;
- garanzia per il consumatore di una migliore conoscenza delle caratteristiche e della qualità intrinseche del prodotto;
- aumento del consumo e dell’acquisto dei prodotti locali;
- maggiori opportunità di accesso al mercato e vendita diretta dei propri prodotti per i produttori locali;
- garanzia di una remunerazione più equa dei produttori.

I punti di debolezza, con le inevitabili conseguenze che si omettono, visti dalla pubblica amministrazione si possono individuare:

- *nella impossibilità di reperire prodotti diversi da quelli legati al territorio;*
- *nel reperimento di soli prodotti stagionali;*
- *nella parcellizzazione dei fornitori in quanto ogni produttore può vendere solo il proprio prodotto.*

4. Gli “ostacoli” normativi

La filiera corta per sua natura si sposa perfettamente con i modi di produzione e consumo sostenibile che il GPP mira ad incentivare, ma non va pienamente d'accordo con la normativa sugli appalti pubblici poiché in contrasto con alcuni dei principi fondamentali che sottintendono alla stessa.

Prima di addentrarci nell'analisi delle norme del codice alle quali si può fare riferimento relativamente all'argomento preso in esame occorre quindi fare un'analisi più approfondita sui principi cardine ai quali si ispira non solo il codice dei contratti italiano ma sui quali pone i propri fondamenti la normativa comunitaria.

*“L'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, ai sensi del presente codice, deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i **principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice**”. (Dlgs. 163/06 “**Codice dei contratti pubblici**” Art.2, co.1).*

I trattati istitutivi della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) e della Comunità Europea (CEE), successivamente riuniti nel Trattato istitutivo della Comunità Europea (Trattato CEE) accolgono sin dall'inizio quali principi di base quelli della concorrenza e dell'economia di mercato.

Tali principi insieme a quelli relativi alla libera circolazione delle merci (art.28) e alla libera prestazione di servizi (art.49) costituiscono la pietra angolare dell'integrazione.

Il trattato CEE prevede la creazione di un mercato comune, di un'unione doganale e di politiche comuni. Il mercato comune si basa sulle famose quattro libertà: libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali.

Esso crea uno spazio economico unificato che permette la libera concorrenza tra le imprese di tutto il territorio della Comunità europea.

Inoltre, essendo il mercato fondato sulla libera concorrenza il trattato vieta le intese tra le imprese e gli aiuti di Stato che hanno per oggetto di limitare, impedire o falsare la concorrenza.

Alla luce di tali regole e principi non vi è dubbio che l'attenzione rivolta dalla Comunità alla c.d. apertura degli appalti discenda dall'esigenza di applicare i

principi sopra richiamati alle transazioni poste in essere dalle Amministrazioni pubbliche.

Da qui una serie di direttive volte ad aprire il mercato alla concorrenza comunitaria.

La direttiva 2004/18/ CE non si discosta da quanto sopra e all'inizio (nel considerando n.2) recita quanto segue: "l'aggiudicazione degli appalti degli stati membri per conto dello Stato, degli enti pubblici territoriali e di altri organismi di diritto pubblico è subordinata al rispetto dei principi del trattato ed in particolare ai principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazioni dei servizi, nonché ai principi che ne derivano, quali i principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di riconoscimento reciproco, di proporzionalità e di trasparenza".

Il considerando n. 46 recita "L'aggiudicazione dell'appalto deve essere effettuata applicando criteri obiettivi che garantiscono il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento e che assicurino una valutazione delle offerte in condizioni di effettiva concorrenza."

I principi sopra richiamati vengono ripresi più volte all'interno della direttiva (tra i quali art.2 , art.3, art. 23).

I principi sopra indicati vengono poi ripresi e fatti propri dal codice dei contratti e vengono richiamati più volte all'interno del codice. L'art.2 richiamato all'inizio fissa i principi generali per l'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture che hanno applicazione generalizzata sia con riguardo alle tipologie che alle soglie di valore economico.

Tutta l'attività contrattuale deve essere ispirata ai seguenti principi: economicità, efficienza, trasparenza, pubblicità, proporzionalità, libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione.

L'intero procedimento di aggiudicazione del contratto pubblico è imperniato sulla concorrenza, in quanto caratterizzato "da modalità idonee a garantire al massimo grado l'imparzialità della scelta e la concorrenzialità tra gli aspiranti".

Nel rispetto dei principi sopra evidenziati non è possibile:

- richiedere quale requisito di partecipazione esplicitamente che il fornitore sia localizzato in una determinata area geografica; (cfr. Tar Sicilia Palermo sez-III n. 290/2008 – Cons.Stato Sez.V 19/4/2005 n. 1800 -Cons.Stato sez.V 30 novembre 2007 n.6133)
- definire nel bando e nel capitolato specifiche e clausole tali per cui solo ed esclusivamente un produttore locale possa partecipare alla gara;
- penalizzare i concorrenti solo sulla base della distanza che devono percorrere per consegnare i beni;
- richiedere solo ed esclusivamente prodotti locali;

Si riporta altresì l'art.29 comma 4 del vigente codice dei contratti che disciplina il metodo di calcolo del valore stimato per i contratti pubblici :

".... Omissis.....nessun progetto d'opera né alcun progetto di acquisto volto ad ottenere un certo quantitativo di forniture o di servizi può essere frazionato al fine di escluderlo dall'osservanza delle norme che troverebbero applicazione se il frazionamento non vi fosse stato."

Questo al fine di poter correttamente valutare la procedura concorsuale da indire da parte degli uffici competenti, in relazione alle diverse categorie merceologiche da acquistare o al servizio che si intende appaltare.

Da quanto sopra riportato risulta chiaro che produttori e prodotti di provenienza locale non possono essere esplicitamente privilegiati nell'ambito delle procedure d'acquisto pubbliche e che la filiera corta può quindi essere promossa solo attraverso l'introduzione di criteri che favoriscano indirettamente la riduzione del numero dei passaggi tra produttore e consumatore.

5. Come promuovere la filiera corta negli appalti pubblici (ipotesi teorica)

Di seguito vengono riportate alcune ipotesi indicative con l'intento di fornire delle idee per coniugare le esigenze di carattere alimentare con non trascurabili caratteristiche organolettiche dei prodotti individuati nei menù con le esigenze di carattere ambientale, economico e di promozione del mercato seppure locale.

Si premette che il Piano di azione per la sostenibilità ambientale nei consumi del settore della Pubblica Amministrazione (ovvero piano nazionale d'azione sul green public procurement - PAN GPP) ha individuato tra le 11 categorie rientranti nei settori prioritari di intervento anche la ristorazione (servizio mensa e fornitura derrate) e rimanda a successivi decreti del Ministero dell'Ambiente la definizione dei criteri ambientali minimi da inserire nelle procedure di acquisto sopra e sotto soglia comunitarie.

La filiera corta può essere promossa negli appalti pubblici attraverso l'adozione di una precisa strategia nella fase di messa a punto del bando e del capitolato.

In particolare, è possibile intervenire:

1. nella definizione delle specifiche dei prodotti;
2. nella definizione delle caratteristiche e dei punteggi nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa includendo i costi del ciclo di vita del servizio/fornitura;
3. nella definizione delle clausole di esecuzione.

1. Definizione delle specifiche dei prodotti

Esempi di specifiche che possono favorire la filiera corta:

- provenienza dei prodotti da agricoltura biologica (art. 59 Finanziaria 2000 e art.123 Finanziaria 2001) *parametro non esclusivamente collegato alla filiera corta ma di interesse specifico per il perseguimento di obiettivi di riduzione degli impatti ambientali nella fase di produzione degli alimenti oltre che di distribuzione;*
- richiesta di prodotti stagionali dell'area;
- richiesta di prodotti freschi;
- richiesta di prodotti tipici (*si ritiene che tali prodotti per essere legittimamente inseriti debbano essere certificati IGP o DOP, come ad esempio prosciutto di Parma o parmigiano reggiano in quanto la certificazione risulta essere concessa in base a determinate caratteristiche organolettiche individuabili esclusivamente nel prodotto in argomento*).

A questo proposito è utile citare come riferimento l'esistenza di alcune norme regionali che vanno specificamente in tale direzione, quali ad esempio la L. R.E.R. n.29/2002 " Norme per l'orientamento dei consumi e l'educazione alimentare e per la qualificazione dei servizi di ristorazione collettiva".

2. Definizione dell'offerta economicamente più vantaggiosa

Nell'offerta economicamente più vantaggiosa è possibile tenere conto dei costi del ciclo di vita del servizio/prodotto offerto, pertanto si possono premiare i fornitori che sono in grado di minimizzare l'utilizzo di energia per la trasformazione e il trasporto dei prodotti.

Ad esempio tra i criteri premianti potrebbero essere previsti:

Emissioni di CO₂ da trasporti da calcolare in base alla distanza percorsa e al mezzo di trasporto utilizzato;

Numero complessivo di passaggi dal produttore al consumatore;

Riduzione degli imballaggi.

Ai fine della valutazione delle offerte, oltre alle eventuali richieste di certificazioni relative ai prodotti (provenienza da agricoltura biologica, IGP, DOP, ecc.), potrebbe essere richiesta in sede di gara anche la documentazione relativa alla rintracciabilità dei prodotti ed una scheda tecnica dettagliata che descriva la filiera.

3. Definizione delle clausole di esecuzione

Le clausole di esecuzione non sono determinanti nella fase di selezione dei candidati ed aggiudicazione dell'appalto, tuttavia possono essere specificate in maniera tale che aumentino i costi dei concorrenti che devono percorrere maggiori distanze per espletare il servizio.

Ad esempio nel bando può legittimamente essere inserito che la ditta aggiudicataria del servizio dovrà, in un congruo lasso di tempo dall'aggiudicazione, provvedere a installare una sede nel territorio del committente (*vale solo però per il centro cottura pasti*).

Oppure in una gara per il servizio di refezione scolastica è legittimo richiedere che il luogo di cottura dei pasti sia collocato e attivo in un territorio vicino in modo da far sì che i pasti nelle scuole siano distribuiti caldi e non vengano alterate le qualità organolettiche degli stessi. (*normalmente si richiede che il pasto debba arrivare a destinazione ad un certo grado di temperatura minima*)

Inoltre potrebbero essere inserite clausole relative al ritiro, riutilizzo e riciclo degli imballaggi (clausola/principio che può essere inserito in tutti gli appalti di fornitura di beni a prescindere dall'analisi sulla filiera corta).

7. Esempi pratici

A titolo di esempio qui di seguito si riportano alcuni estratti di tre bandi di gara emanati ed aggiudicati dai Comuni di Reggio Emilia e Ferrara che hanno per oggetto la refezione scolastica e la fornitura di derrate alimentari.

⇒ Servizio di refezione scolastica del Comune di Reggio Emilia

Procedura concorsuale: Procedura aperta

Il capitolato prevedeva obbligatoriamente all'art.A.5 Obblighi della ditta in merito alla sua organizzazione:

La ditta, entro 30 giorni dall'aggiudicazione, fissa un recapito nel Comune di Reggio Emilia, dotato di idoneo collegamento telefonico, fax e informatico, in funzione permanente durante il periodo e l'orario di apertura del servizio.

*Presso tale recapito presta servizio personale in grado di assicurare le tempestive sostituzioni degli addetti e l'attivazione degli altri interventi che dovessero rendersi necessari.
....omissis*

*I Centri di preparazione e cottura dei pasti debbono essere adeguati allo svolgimento del servizio ed avere una distanza **di non più di 40 Km** dalla sede del Comune di Reggio Emilia di P.zza Prampolini n.1 per consentire tempi di consegna dei pasti che non superino le due ore tra la fine della cottura e l'inizio della somministrazione.*

La ditta dovrà indicare, in sede di offerta, la disponibilità all'uso o la proprietà di un ulteriore centro di cottura quale "riserva" nel caso di guasti, cattivi funzionamenti o black-out

delle cucine abituali. Anche questo centro non dovrà distare più di 40 Km dalla sede del Comune.

⇒ **Servizio di refezione scolastica del Comune di Ferrara**

Procedura concorsuale: Procedura aperta

Bando di gara: i requisiti minimi prevedevano tra l'altro

“possesso, o impegno a dotarsi in caso di aggiudicazione, prima dell'esecuzione del contratto, di un punto di coordinamento nel territorio comunale, e di un Centro Produzione Pasti della capacità produttiva di almeno 3.000 pasti giornalieri in sede tale da assicurare che il tempo tra produzione e consumo pasti siano compresi in un intervallo massimo di 45 min.;

Il capitolato prevedeva obbligatoriamente all'art.6 “organizzazione del servizio e requisiti minimi”:

L'appaltatore provvederà all'acquisto dei generi alimentari occorrenti e alla preparazione dei pasti, secondo il menù e le grammature indicativamente riportate nelle tabelle allegato 1), alle quali - previo accordo con l'appaltatore - potranno essere apportate varianti nei quantitativi, nella qualità organolettica e tipologia dei generi alimentari e menù, se richieste dall'Autorità Sanitaria o da esperti nutrizionisti di fiducia del Comune.

L'appaltatore provvederà inoltre a tutta la gestione dei pasti prodotti tramite:

- *Organizzazione di regola in multiporzione;*
- *Utilizzo di idonei contenitori termici che siano in grado di mantenere i + 60°C al cuore del prodotto;*
- *Effettuazione delle fasi di trasporto in modo tale da non superare il limite di 45 minuti per la fase di preparazione e l'orario di refezione scolastica;*

.....

La Ditta aggiudicataria dovrà organizzare il piano dei trasporti in modo da far sì che i tempi tra produzione e consumo dei pasti siano compresi in un intervallo massimo di 45 (quarantacinque) minuti. Nelle scuole con doppio turno di mensa, si dovranno effettuare due consegne pasto, distinte in relazione agli orari di refezione.

Il pasto caldo dovrà arrivare nei centri di refezione in condizioni commestibili ed organolettiche ottimali e ad un livello di temperatura non inferiore a +60 gradi centigradi al cuore del prodotto. La frutta dovrà arrivare a temperatura idonea al consumo e alla conservazione delle sue caratteristiche organolettiche”.

Art. 8 “caratteristiche qualitative dei prodotti alimentari”

La Ditta aggiudicataria s'impegna a preparare i pasti secondo le modalità di cui alle tabelle dietetiche allegate utilizzando prodotti rispondenti alle prescrizioni qualitative indicate specificatamente nell'allegato 4); sarà altresì obbligato - per i prodotti di cui alle schede tecniche presentate in sede di gara - a mantenere invariata la fornitura, e, in caso di sostituzione di prodotto questa dovrà preventivamente essere concordata con l'ufficio comunale competente.

Sarà inoltre tenuto a utilizzare nella preparazione dei pasti:

- A. i seguenti prodotti con certificazione che ne attesti la produzione biologica: pane, pasta, (tutti i tipi) riso, orzo perlato, legumi secchi, pomodori pelati, passata di pomodoro, farina, confetture, camomilla, succo di frutta, carne bovina;*

- B. i seguenti prodotti provenienti da **agricoltura biologica e/o integrata**: patate, carote, insalata, mele golden, banane (produzione agricola a basso impatto ambientale.)
- C. prodotti ortofrutticoli tipici convenzionali

L'Amministrazione potrà richiedere in qualsiasi momento, evidenza oggettiva delle caratteristiche e requisiti sopra riportati.

⇒ **Servizio di fornitura derrate alimentari del Comune di Ferrara**

Procedura aperta

Il bando di gara prevedeva tra l'altro "possesso od impegno dotarsi in caso di aggiudicazione e prima dell'inizio dell'esecuzione del contratto, di un punto di coordinamento nel territorio comunale;

Articolo 9 "caratteristiche dei prodotti alimentari"

L'appaltatore s'impegna a fornire prodotti alimentari rispondenti alle prescrizioni qualitative indicate specificatamente nell'allegato C); caratteristiche ancora migliori e non richieste dal capitolato saranno oggetto di assegnazione di un punteggio specifico ai fini dell'aggiudicazione dell'appalto, come specificato al precedente art. 5.

E' prevista la consegna - per i seguenti generi alimentari - di soli prodotti con certificazione che ne attesti la **produzione biologica**: pane, pasta, semolino, riso, legumi secchi, pomodori pelati, passata di pomodoro, farina, confettura, orzo perlato, camomilla, succo di frutta, carne bovina.

Sono inoltre richieste, per le seguenti ulteriori tipologie di prodotto fresco, esclusivamente forniture di prodotti alimentari provenienti da **agricoltura biologica**: patate, carote, insalata, mele Golden (**a lotta integrata**, solo se sul mercato non sono reperibili da agricoltura biologica) e banane a basso impatto ambientale).

Le forniture dei generi alimentari devono presentare etichettatura tale da riconoscere inequivocabilmente, l'origine non transgenica degli alimenti. (così come previsto dalla normativa vigente)

E' prevista compresa nel prezzo complessivo dell'appalto, la fornitura di n. 4.000 (quattromila) litri di acqua oligominerale naturale per i soli lattanti, e per fronteggiare eventuali situazioni di emergenza in tutte le scuole.

Si precisa che i prodotti saranno valutati sul piano organolettico dall'Amministrazione in relazione al gradimento dell'utenza finale. Qualora le caratteristiche organolettiche non siano ritenute adeguate l'Amministrazione chiederà la fornitura di un prodotto sostitutivo di uguali caratteristiche merceologiche a parità del prezzo offerto.

Per tutta la durata dell'appalto nel caso si renda necessaria una sostituzione dei prodotti offerti, la ditta deve inviarne comunicazione scritta al referente dell'Amministrazione prima della consegna, motivandone le cause che l'hanno reso necessario e allegando le schede tecniche di prodotto Saranno a carico della ditta aggiudicataria i costi delle eventuali analisi a cui, a giudizio insindacabile dell'Amministrazioni o di un suo delegato, verranno sottoposti i nuovi prodotti.

8. Considerazioni generali

OSTACOLI TECNICI:

Aggiudicare la gara con punteggi premianti come ad esempio quelli suggeriti o altri che si potrebbero individuare a sostegno dell'ambiente significa:

- dovere informare bene il fornitore su quali parametri oggettivi e ben identificabili verrà attribuito il punteggio;
- per la pubblica amministrazione avvalersi di esperti in quanto l'esposizione a ricorsi è a carattere esponenziale vista la particolarità della materia e l'attuale mercato di riferimento.

La pubblica amministrazione è senz'altro sensibile alla promozione di questo sistema di mercato ma a tutt'oggi non possiede strumenti legittimi per attivarlo apertamente.

Se è vero, come è vero che filiera corta, aggregazione, internazionalizzazione e valorizzazione commerciale dei prodotti locali sono aspetti simili la cui filosofia è puntare sulla qualità, intesa come sicurezza alimentare, strumenti di controllo e di certificazione nonché attenzione al territorio e ai valori etici che l'agricoltura esprime; se è vero che attraverso la filiera corta vi è un abbattimento del prezzo del prodotto e un risparmio indiretto sotto l'aspetto ambientale, si ritiene necessario oltre allo sforzo della pubblica amministrazione anche lo sforzo dei produttori a rivedere le proprie politiche di vendita favorendo delle aggregazioni di mercato come pare si apprestino a fare gli allevatori di alcune regioni che ad esempio attraverso la costituzione di cooperative hanno scelto di assumere il controllo dell'intera filiera della carne.

Se l'abbattimento del prezzo di vendita è reale i problemi sono automaticamente tutti superabili in quanto le P.A. sono doverosamente sensibili ai prezzi di aggiudicazione.

Se al prezzo migliore si aggiunge migliore qualità del prodotto, certificazione di provenienza e riduzione dell'impatto ambientale la promozione della filiera corta diventa automatica.