



12 GIUGNO 2024

I CAM per le mense scolastiche: uno strumento di attuazione dello sviluppo sostenibile e di educazione alimentare

di Giulia Caddeo

Cultrice della materia in Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Torino



I CAM per le mense scolastiche: uno strumento di attuazione dello sviluppo sostenibile e di educazione alimentare*

di **Giulia Caddeo**

Cultrice della materia in Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Torino

Abstract [It]: l'articolo propone un approfondimento sui CAM per la ristorazione collettiva nelle mense scolastiche, dando conto del contesto normativo di origine e delle pertinenti norme del nuovo codice dei contratti pubblici, con particolare attenzione alla modalità di affidamento *in house*. Vengono individuate anche le criticità e proposte soluzioni migliorative, portando vari spunti comparatistici che confermano i CAM come il miglior modello per l'enucleazione di criteri ambientali obbligatori a livello europeo.

Title: CAM (minimum environmental criteria) for school canteens: a tool for implementing sustainable development and food education

Abstract [En]: the article offers an in-depth analysis of CAM (minimum environmental criteria) for collective catering in school canteens, taking into account the regulatory context of origin and the relevant rules of the new public contracts code, with particular attention to the *in-house* providing option. Critical issues are also identified and improvement solutions proposed, bringing various comparative insights that confirm them as the best model to identify mandatory environmental criteria at European level.

Parole chiave: sviluppo sostenibile; appalti verdi; mense scolastiche; criteri ambientali minimi; integrazione europea

Keywords: sustainable development; green public procurement; school canteens; minimum environmental criteria; European integration

Sommario: 1. Gli appalti verdi e il processo di integrazione europea. 2. I CAM come strumenti giuridici per lo sviluppo sostenibile. 3. I CAM per la ristorazione collettiva nelle mense scolastiche: lo specifico contesto normativo e le problematiche emerse nell'applicazione. 4. L'affidamento *in house* come scelta per garantire un servizio di refezione di qualità. 5. Sostenibilità e standard minimi: implementazione a livello europeo e spunti comparatistici. 6. Conclusioni.

1. Gli appalti verdi e il processo di integrazione europea

Ormai da decenni è stata compresa la potenzialità dell'influenza che gli acquisti delle pubbliche amministrazioni possono avere nel dirigere le imprese e le dinamiche concorrenziali verso la sostenibilità ambientale e lo sviluppo sostenibile¹, attivando un processo di responsabilizzazione, razionalizzazione

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente articolo si basa su di una ricerca svolta dal Centro Studi Legislativi grazie ad un contributo della Compagnia San Paolo

¹ Per una panoramica sull'argomento, si veda A. LALLI, *Il diritto dello sviluppo sostenibile*, in AA.VV., *Scienze della sostenibilità. Energia, risorse, città, acqua, ecosistemi, diritto*, Zanichelli, 2022, pp. 177-202; per M. PENNASILICO, *Sviluppo sostenibile, legalità costituzionale e analisi 'ecologica' del contratto*, in *Persona e Mercato - Saggi*, 2015, pp. 37-50, lo sviluppo sostenibile <<è una formula accattivante, il cui vasto consenso sottende l'intenzione di considerare la sostenibilità come il minimo

della spesa pubblica e integrazione delle questioni ambientali nelle azioni e nelle politiche pubbliche, passato necessariamente anche attraverso l'implementazione dei c.d. *appalti verdi*. Se si considera che gli acquisti e i servizi effettuati tramite i contratti pubblici rappresentano una parte considerevole dei consumi europei, stimata circa il 16-18% del PIL dell'intera Unione Europea², si comprende l'importanza di questo lungo e graduale percorso, che ha visto l'integrazione fra concetti di provenienza economica e concetti di stampo giuridico, da un lato e, dall'altro, l'integrazione fra principi di matrice internazionalistica ed europea e principi di rango nazionale.

comun denominatore di qualsiasi politica di sviluppo, purché sensibile all'interesse ambientale>>. Tuttavia, si sottolinea come tale concetto sia stato giudicato <<vago o indeterminato, giacché richiederebbe l'individuazione anticipata dei bisogni e delle aspirazioni delle generazioni future con il metro di valutazione delle generazioni presenti. In effetti, la nozione di "sviluppo sostenibile", seppure accolta in numerosi testi costituzionali, manifesta tensioni antinomiche, poiché, da un lato, postula un'esigenza costante di evoluzione della società verso un maggiore benessere, dall'altro pone un limite di sostenibilità allo sviluppo, che fa riferimento a esigenze tanto di equilibrio nell'uso delle risorse quanto di protezione dell'ambiente. Il problema centrale, dunque, è se la tutela ambientale sia ancillare allo sviluppo o se, al contrario, lo sviluppo sia strumentale alla tutela dell'ambiente, al punto da definirsi, in una prospettiva rovesciata, come "protezione sostenibile" l'esigenza prioritaria di evitare il sacrificio dell'ambiente fino al limite della sostenibilità>>. L'autore, quindi, individua la soluzione <<nella ricerca di un punto di equilibrio tra i due profili: dall'"antitesi" alla "simbiosi" tra ambiente e sviluppo>>, descrivendo un processo che trova conferma anche nel d.lgs. n. 152 del 2006, il c.d. codice dell'ambiente.

A. DI GIOVANNI, *L'ambiente sostenibile nel nuovo Codice degli appalti: green public procurement e certificazioni ambientali*, in *Il diritto dell'economia, rivista quadrimestrale di dottrina, giurisprudenza e documentazione*, vol. 31, n. 95, 2018, pp.159-162 osserva come l'origine del concetto di sviluppo sostenibile risieda nel diritto internazionale: <<la più importante e famosa definizione del principio dello sviluppo sostenibile, già trattato a Stoccolma nel 1972, si deve ad una Commissione internazionale (Commissione Brundtland), istituita nel 1983 dalle Nazioni Unite: "development which meets the needs of the present generation without compromising the ability of the future generation to meet theirs". Esso viene sviluppato nella Conferenza di Rio de Janeiro nel vertice mondiale su "ambiente e sviluppo" del 1992 e viene ripreso nello stesso anno a livello comunitario con il Trattato di Maastricht. Oggi è disciplinato dall'art. 2 del Trattato sull'Unione che parla di "sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche", dall'art. 3 del Trattato di Lisbona secondo il quale l'Unione "si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente". Nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea l'art. 37 stabilisce che «un elevato livello di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»>>. Per l'autrice, la definizione più esatta dal punto di vista giuridico è proprio quella contenuta nell'articolo 2 del Trattato dell'Unione Europea. Secondo DI GIOVANNI, poi, <<i>predicati "armonioso" ed "equilibrato" formano altrettanti sub principi>>, valori pariordinati incorporati nel principio giuridico dello sviluppo, utile a guidare le politiche europee, per le quali anche <<la allocazione del principio nel Trattato dell'Unione Europea ha estrema rilevanza perché lo rende un superprincipio di carattere costituzionale e comunque di diritto internazionale recepito nel nostro ordinamento attraverso l'articolo 117, primo comma, della Costituzione. Inoltre nella teoria gradualistica che contrassegna anche i rapporti tra le fonti di diritto della Unione Europea, esso condiziona la legittimità della interpretazione degli altri atti fondamentali sopra ricordati (il Trattato sul Funzionamento della Unione Europea e la stessa Carta dei Diritti della Unione Europea) che vi sono sottoposti>>.

² M. MAURI, L. CARPINETI, *Il manuale degli appalti verdi*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2017, p. 15

In ambito europeo, la definizione di cui all'art. 2 del Trattato sull'Unione Europea parla di «sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche», mentre l'art. 3 del Trattato di Lisbona, vede l'Unione Europea adoperarsi «per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente»³. Tali concetti testimoniano un graduale ma incessante processo integrazione che restituisce uno scenario assai diverso rispetto a quello delineato all'origine della Comunità europea, alleanza meramente economica fra Stati, che ha visto, in tal senso, nel trattato di Maastricht un fondamentale tassello evolutivo⁴.

Per quanto riguarda il diritto derivato, i principi di sostenibilità ambientale sono adeguatamente enucleati all'interno della Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici⁵. Infatti, l'articolo 18, oltre a illustrare i principi generali che permeano la direttiva (uguaglianza, non discriminazione, trasparenza e trattamento proporzionale), stabilisce anche doveri in ambito ambientale, sociale e in materia di lavoro⁶, i quali devono essere imposti agli operatori economici attraverso disposizioni nazionali.

È da considerare, poi, come le risalenti operazioni di recepimento di indicazioni di matrice europea, di cui, come si vedrà, il PAN GPP e l'emanazione dei vari CAM costituiscono esempio emblematico, abbiano recentemente trovato consacrazione definitiva nelle recenti revisioni costituzionali degli articoli 9 e 41 della nostra Costituzione⁷.

In tale contesto, il settore degli appalti verdi⁸ risulta, perciò, un importante punto di approdo, nonché uno strumento concreto a disposizione delle pubbliche amministrazioni, nella consapevolezza

³ V. A. DI GIOVANNI, *L'Ambiente sostenibile...*, cit., pp.159-162

⁴ Nota a sentenza di M. BROCCA a CGE, 17 settembre 2002, causa C513/99, Comune di Helsinki – Concordia Bus, *Criteri ecologici nell'aggiudicazione degli appalti*, in *Urbanistica e Appalti*, 2, 168, 2003, p.3

⁵ Uno dei tratti distintivi della quale è il cambiamento di approccio nel bilanciamento dei vari interessi in gioco, per la quale quello concorrenziale è uno dei principi, ma non il primario, lasciando ampio spazio al perseguimento di obiettivi di natura sociale e ambientale, si veda E. CARUSO, *La funzione sociale dei contratti pubblici*, Jovene, 2021, p. 201 e ss.

⁶ Sul punto, si veda L.CELLURA, *Manuale per l'applicazione dei criteri sociali negli appalti pubblici: strumenti e procedure per l'attuazione del Sustainable Public Procurement: il quadro normativo internazionale, europeo e italiano; le principali certificazioni e i sistemi di gestione sociali; i criteri ambientali minimi e le linee guida MiTE su pari opportunità e inclusione lavorativa; il procurement sostenibile in Europa e Italia: esempi e best practices nei principali settori; politiche sociali e trend di sviluppo: aggiornato al D.L. 77/2021 conv. in L. 108/2021 (Governance del PNRR)*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2022, p. 50 e ss.

⁷ Per un approfondimento su tali articoli, inseriti nel più ampio contesto europeo, si veda B. L. BOSCHETTI, *Oltre l'art. 9 della Costituzione: un diritto (resiliente) per la transizione (ecologica)*, Saggi DPCE Online, n. 2, 2022, p. 1153 e ss.

⁸ S. BIANCAREDDU, G. SERRA, *Gli appalti verdi: la soddisfazione di interessi ambientali attraverso le procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici*, in *Giurisd. amm.*, 7-8, 2014, p. 269; E. BELLOMO, *Il green public procurement nell'ambito della green economy*, in *Dir. e proc. amm.*, 2013, p. 163; si veda anche *Nuovo codice dei contratti pubblici* diretto da F. CARINGELLA, commentato e aggiornato online da M. BRICCARELLO et al., Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2023, p.371: <<Sotto il profilo valoriale richiamato nel paragrafo d'apertura, come noto, si è progressivamente affermata la nozione di “appalti verdi” (o a anche “Green Public Procurement”) quali strumenti di mercato finalizzati all'internalizzazione della variabile ambientale negli acquisti delle pubbliche amministrazioni, ai quali vengono ricondotti i) un elemento oggettivo rappresentato dall'inerenza alla materia della contrattualistica pubblica a ii) un elemento teleologico consistente nella strumentalità rispetto alla realizzazione di obiettivi di tutela ambientale (Cafagno, Fari)>> e ancora <<Gli appalti verdi

dell'urgenza che le tematiche ambientali hanno e avranno negli anni a venire. Si può, infatti, apprezzare come all'obiettivo di base (quello di procurare un bene, un servizio o un'opera all'amministrazione) si affianchi la cura dell'interesse ambientale, essendo considerata ibrida la natura degli stessi, a metà strada fra gli strumenti di tutela ambientale autoritativi e gli strumenti di mercato "puri" (come i marchi e le attestazioni ecologiche, in cui la pubblica amministrazione ha un ruolo meramente certificativo, informativo e promozionale)⁹. Negli appalti verdi, siccome, come si vedrà, i CAM rientrano fra gli elementi essenziali dell'offerta¹⁰, gli operatori economici non hanno la facoltà, bensì l'obbligo di produrre beni e servizi rispettando determinati standard ambientali, inserendo, in tal modo, standard ambientali precisi nel procedimento di scelta del contraente, incentivando una competitività tra imprese volta alla sostenibilità ambientale. Si vedrà anche l'importanza delle iniziative europee per costituire un quadro di criteri ambientali minimi obbligatori, ponendo in questo modo una base comune e cogente per tutti gli Stati membri.

esprimono un criterio generale che dovrebbe orientare il settore pubblico verso l'acquisto di beni e servizi più rispettosi dell'ambiente rispetto ad altri beni e servizi ad essi fungibili (Fidone, *Gli appalti verdi*) "Si tratta, in buona sostanza, di strumenti giuridici intesi a promuovere la graduale integrazione degli interessi ambientali nella disciplina legislativa degli appalti pubblici (Schizzerotto, p. 967), in ossequio al c.cd. principio d'integrazione delle politiche ambientali, enunciato sin dal 1992 con il Trattato di Maastricht e innalzato alla stregua di autentico principio generale delle politiche comunitarie. Tale principio intende significare il "carattere trasversale del diritto dell'ambiente: ogni intervento normativo, ogni azione amministrativa, in qualsiasi materia, in qualsiasi settore di attività, deve sempre farsi carico di del problema della tutela ambientale. L'ambiente si tutela, cioè, in ogni settore di disciplina, giacchè qualsiasi attività umana può costituire una minaccia, un pericolo, un danno, per l'ambiente (Renna). Gli appalti verdi non integrano "un particolare tipo di appalto, bensì una serie di strumenti eterogenei finalizzati a propiziare la convergenza tra l'interesse principale oggetto dell'appalto e l'interesse alla tutela dell'ambiente" (Hagi Kassim). Essi costituiscono un esempio paradigmatico dell'evoluzione che ha caratterizzato l'ordinamento europeo negli ultimi decenni e che ha condotto ad un considerevole allargamento degli interessi oggetto di protezione, con l'estensione delle tutele ordinamentali anche ad interessi diversi rispetto a quelli meramente economici come appunto quello relativo alla tutela ambientale, che "può, a ragione, essere considerato come uno dei primi interessi ad aver incrinato il ruolo di supremazia riconosciuto al principio di concorrenza" (Viola)>>

⁹ In merito si veda F. GAVERINI, *Attività contrattuale della P.A. e protezione dell'ambiente: gli appalti verdi*, in *Riv. giur. edilizia*, 5-6, 2009, p. 153 e F. FRACCHIA, S. VERNILE, *I contratti pubblici come strumento dello sviluppo ambientale*, *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, *Decennale della Rivista (2010-2020)*, Torino, p.6, n. 2, 2020

¹⁰ M. TREVISAN, *Bandi di gara e criteri ambientali minimi (CAM)*, in *I Contratti dello Stato e degli Enti pubblici*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), n.2, 2021, pp. 61 e ss; in Cons. di Stato - sez. III, del 2/11/2023 n. 9398, a pochi mesi dall'entrata in vigore del nuovo Codice si legge "lungi dal risolversi in mere norme programmatiche, costituiscono in realtà obblighi immediatamente cogenti per le stazioni appaltanti" ().

2. I CAM come strumenti giuridici per lo sviluppo sostenibile

Come anticipato, nel panorama europeo¹¹ l'Italia si è distinta per aver tradotto i principi ambientali della direttiva 2014/24/UE in *standard* minimi obbligatori suddivisi per categorie merceologiche¹², attraverso l'emanazione di singoli decreti da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, periodicamente aggiornati. La strategia, tradotta in norme nazionali cogenti, è stata quella di incoraggiare lo sviluppo e la tecnologia, valutando positivamente quelle imprese che garantiscono l'uso razionale delle risorse naturali, preservando l'ambiente, la parità e il giusto compenso dei lavoratori. Il primo passo è stato, dapprima, l'accoglimento dell'indicazione contenuta nella Comunicazione della Commissione europea COM(2003)302definitivo - *Politica integrata dei prodotti, sviluppare il concetto di "ciclo di vita ambientale"*¹³, attraverso lo sviluppo del cd. *PAN GPP* (il *Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione*)¹⁴, il quale prevedeva l'adozione di obiettivi di sostenibilità ambientale da raggiungere negli acquisti pubblici di determinate categorie merceologiche¹⁵. Tali obiettivi sono poi stati trasposti nei singoli decreti ministeriali che prevedono i Criteri Ambientali Minimi¹⁶, specifici per categorie merceologiche, volti a individuare la soluzione progettuale, il prodotto o il servizio migliore sotto il profilo ambientale lungo il ciclo di vita, tenuto conto della disponibilità di mercato. È con la legge

¹¹È consuetudine individuare il concetto dei c.d. *acquisti verdi* nella sentenza cosiddetta *Concordia Bus* (Causa C-513/99) della Corte di Giustizia europea risalente al 2002, la, in cui il Comune di Helsinki intendeva acquisire autobus con basse emissioni inquinanti per il trasporto pubblico. Uno dei candidati riteneva non fosse ammissibile che la stazione appaltante non potesse, tramite procedure di appalto pubbliche, perseguire anche politiche ambientali e fece ricorso. La Corte di Giustizia affermò invece che «anche fattori non meramente economici possono incidere sul valore di un'offerta per l'amministrazione aggiudicatrice, essendo legittimi anche se potenzialmente soddisfatti da un ristretto numero di concorrenti e senza diretto beneficio economico, purchè vi sia collegamento all'oggetto dell'appalto, non vi sia discrezionalità assoluta all'amministrazione, vi sia espressa menzione di questi nei documenti di gara e siano rispettati i principi di non discriminazione, libertà di stabilimento e libera concorrenza op. cit. in nota 2, p. 11; si veda anche R. CARANTA, M. TRYBUS, *The law of green and social procurement in Europe*, European Procurement Law series, DJOF Publishing, Copenhagen, 2010.

¹²Già nel 2003 la Corte di Giustizia, nella causa C-448/0123, ha riconosciuto, qualora l'amministrazione verifichi la rispondenza dell'offerta ai criteri di aggiudicazione e sia ammesso il sindacato del giudice, la previsione, per il criterio ambientale, dell'attribuzione di un punteggio significativo (45 sul 100)

¹³ Si veda il relativo testo sul [portale Eur-Lex](#)

¹⁴ [Tale piano](#), adottato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, è stato previsto dal comma 1126, articolo 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007)

¹⁵Vengono indicati, in particolare: efficienza e risparmio nell'uso delle risorse, in particolare dell'energia e conseguente riduzione delle emissioni di CO₂, riduzione dell'uso di sostanze pericolose, riduzione quantitativa dei rifiuti prodotti, p. 10 del Piano

¹⁶ Sul punto, si veda G. CREPALDI e R. MICALIZZI, *Eco-sostenibilità e contratti pubblici: la selezione delle imprese e delle offerte secondo criteri ambientali*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2023, p. 72 e ss.

28 dicembre 2015, n. 221, che viene finalmente sancito l'obbligo¹⁷, per la stazione appaltante, di introdurre i CAM nelle sue procedure¹⁸, rappresentando il passo cruciale che supera gli obblighi europei.

Andando più nel dettaglio nella disciplina del nuovo codice, esso, esattamente come il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, dedica un apposito articolo ai CAM, rubricato 'Clausole sociali del bando di gara e degli avvisi e criteri di sostenibilità energetica e ambientale'. In relazione al riferimento ai criteri di sostenibilità ambientale, è opportuno, prima di analizzare l'articolo in questione, considerare che la sistematica del nuovo codice, basata sull'enucleazione di innovativi principi reggenti la materia, abbia dimenticato l'importanza della sostenibilità. Tale principio, sancito, come visto, dall'articolo 18 della direttiva 2014/24/UE, inspiegabilmente non è stato richiamato dal nuovo codice¹⁹. Rispetto al vecchio articolo 34, l'attuale articolo 57²⁰ non prevede particolari innovazioni, bensì una risistemazione della materia che

¹⁷ <<I CAM, sotto il profilo giuridico, sono elementi essenziali dell'offerta tecnica, non essendo sufficiente che il concorrente la corredi con un mero impegno all'acquisizione di beni con le specifiche tecniche delineate dai criteri stessi. I beni oggetto dell'offerta devono, pertanto, già essere muniti delle specifiche tecniche individuate dai criteri ambientali sin dalla presentazione dell'offerta>>, M. TREVISAN, *Bandi di gara...*, cit., pp. 61 e ss.

¹⁸Attraverso l'introduzione di un apposito articolo, il 68-bis, nel d.lgs. 163/2006, l'allora codice dei contratti pubblici (art. 18 l. 221/2015)

¹⁹ Sul punto si veda R. CARANTA, *I principi nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, artt. 1-12 Giur. It., agosto-settembre 2023, Milano, 2023, p.1959

²⁰ Si veda, *Codice dei contratti pubblici*, diretto da F. CARINGELLA; commentato e aggiornato online da A. CANDIA, ET AL., Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2022, p. 335 e ss.: <<Tale articolo reca una disciplina fortemente innovativa, con cui il legislatore italiano ha 'superato' quello eurounitario, spingendosi fino a prevedere forme generalizzate di ricorso 'obbligatorio' ai criteri 'verdi' nelle procedure di affidamento degli appalti pubblici (Viola). Ai sensi dell'art. 34, comma 1, d.lgs. n. 50/2016, le stazioni appaltanti sono chiamate a contribuire agli obiettivi ambientali previsti dal PAN GPP "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 nell'art. 144". La disposizione in esame, peraltro confermando l'impostazione già inaugurata dal legislatore italiano con il c.d. 'Collegato Ambientale' di cui alla l. n. 221/2015, prevede in buona sostanza che le stazioni appaltanti -nella redazione della documentazione di gara- debbano obbligatoriamente (e non già facoltativamente, come nel vigore della previgente disciplina) utilizzare i criteri ambientali minimi così come individuati nei decreti ministeriali attuativi del PAN GPP. [...] Dal punto di vista dell'ambito di applicazione oggettivo, l'obbligo di utilizzo dei CAM non può che riferirsi ai soli appalti rientranti nelle categorie merceologiche per le quali i criteri ambientali minimi sono stati individuati. Con riferimento a tali appalti, i CAM dovranno essere obbligatoriamente rispettati quantomeno nella formulazione delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali, a pena di illegittimità della procedura. Sotto il profilo soggettivo, l'obbligo vale per tutti i soggetti giuridici che -a vario titolo e prescindendo dalla relativa natura pubblica o privata- siano chiamati ad affidare contratti pubblici, posto che la nozione di "stazione appaltante" ricomprende al proprio interno sia le amministrazioni aggiudicatrici, sia gli enti aggiudicatori operanti nei settori speciali, sia i soggetti aggiudicatori comunque tenuti all'osservanza delle regole dettate dal Codice. Ai sensi del secondo comma dell'articolo in commento, "i criteri 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'art.95, comma 6">>. Relativamente alla novella introdotta dal d.lgs. 36/23, l'ultima versione di tale commentario, il *Nuovo codice dei contratti pubblici*, diretto da F. CARINGELLA, commentato e aggiornato online da M. BRICCARELLO ET. AL., Giuffrè Francis Lefebvre Milano, 2023 vede l'art. 57 come una conferma, a p. 374, della disciplina del vecchio

solleva, come anticipato, alcune perplessità. Anche il comma 2 di tale articolo, infatti, prevede che stazioni appaltanti ed enti concedenti contribuiscano al conseguimento degli obiettivi ambientali dei consumi nel settore della pubblica amministrazione previsti dal PAN GPP. Nei documenti di gara vanno, quindi, inserite almeno le specifiche tecniche e le clausole contrattuali contenute nei CAM definiti per specifiche categorie di appalti e concessioni, differenziati, ove tecnicamente opportuno, anche in base al valore dell'appalto o della concessione. Ciò che resta dubbio è il significato della frase «Le stazioni appaltanti

art. 34, mentre I. BAISI, *Criteri di sostenibilità ambientale*, in *Commentario al nuovo Codice dei contratti pubblici*, a cura di G. F. CARTEI e D. IARIA, Napoli, Editoriale scientifica, 2023, p. 424 e ss., evidenzia la possibile interpretazione in chiave progressista dell'art. 57 rispetto a quella contenuta nel vecchio art. 34, proposta in questi termini: a differenza dell'art. 34, c. 1 d.lgs. 36/23, l'attuale art. 57 c. 2 «stabilisce, anzitutto, che non solo le stazioni appaltanti, ma pure gli enti concedenti, sono tenuti a contribuire 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 di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi». A differenza dell'art. 34, inoltre, «la norma in commento precisa come i CAM debbano essere definiti per specifiche categorie di appalti e concessioni, nonché differenziati – ove tecnicamente opportuno – anche in base al valore dell'appalto o della concessione, con decreto del MASE, e avendo per di più riguardo di quanto previsto dall'art. 130 del 'nuovo Codice' in merito all'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari. Viceversa, l'art. 57 c. 2 ribadisce in toto l'onere di tenere in considerazione i criteri ambientali minimi – in particolare quelli premianti – anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa». In particolare, la rielaborazione dell'obbligo di applicazione dei CAM operata tramite il nuovo art. 57 è apprezzabile notando l'importanza che essa riveste «nell'ecosistema del 'nuovo Codice' [...]». Tra i principi generali di cui alla parte I del Libro I, infatti, non figurano né la tutela dell'ambiente né tantomeno lo sviluppo sostenibile, quando invece l'art. 30., c.1, ult. per., d.lgs. 50/2016 prevedeva la possibilità di subordinare il principio di economicità finanche a «criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico». Non a caso, il nuovo art. 57, c. 2, si colloca tra le disposizioni comuni contenute nella Parte II del Libro II, quasi a voler ricordare la trasversalità dell'ambiente, che deve essere tutelato a prescindere dalla presenza di un esplicito richiamo. Peraltro, rispetto al testo precedente, la nuova disposizione precisa che i criteri ambientali minimi sono «definiti per specifiche categorie di appalti e concessioni, differenziati, ove tecnicamente opportuno, anche in base al valore dell'appalto o della concessione» e che «le stazioni appaltanti valorizzano economicamente le procedure di affidamento di appalti e concessioni conformi ai criteri ambientali minimi. Ebbene, se da un lato l'elemento della categorizzazione presuppone, inevitabilmente, l'emanazione di nuovi decreti ministeriali (o quantomeno la revisione di quelli già in vigore), dall'altro la quantificazione economica dell'affidamento ne consentirà un'applicazione comunque differenziata; ad avvalorare questa interpretazione, del resto, è lo stesso PAN GPP, laddove ora rammenta che i CAM «dovranno essere definiti in modo tale da tener conto della proporzionalità degli oneri per l'accesso a seconda del valore posto a base d'asta e in modo tale da non ostacolare le micro, piccole e medie imprese (p.35 PAN GPP)». Ciò nonostante, tale gradualità nell'applicazione dei criteri di sostenibilità energetica e ambientale non deve essere certo interpretata come possibilità di sottrarsi all'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi. La nuova formulazione dell'art. 57, c. 2 sembra di fatto consentire, semmai, una valutazione di tipo comparativo, alla luce di una attenta analisi di mercato nonché di quei principi di adeguatezza e proporzionalità che, d'altronde, regolano l'azione amministrativa nel suo complesso. Ad ogni modo, la disposizione in scrutinio concede indubbiamente a stazioni appaltanti ed enti concedenti una maggior discrezionalità nell'implementazione del *Green Public Procurement*, disattendendo perciò buona parte delle indicazioni di cui all'art. 1, c. 2 lett. f) della l. 78/22, che imponeva invece un incisivo riferimento all'obbligatorietà dei CAM». Si veda anche Cons. Stato sez. III, del 2/11/2023 n. 9398, «lungi dal risolversi in mere norme programmatiche, costituiscono in realtà obblighi immediatamente cogenti per le stazioni appaltanti» ().

valorizzano economicamente le procedure di affidamento di appalti e concessioni conformi ai criteri ambientali minimi>>, in quanto sembra in un qualche modo edulcorare l'obbligatorietà dei CAM, recentemente definiti, invece, come elementi essenziali dell'offerta²¹. A livello lessicale, sembra improprio o i termini 'valorizzare', così come parlare di 'conformità', in quanto l'applicazione dei CAM ricadrebbe invece nel concetto di obbligatorietà della loro applicazione'. È da sottolineare, inoltre, che nell'attuale articolo 57 del d.lgs. 36/2023 manca, rispetto a quanto disposto dall'art. 34 c.3, la precisazione per cui l'onere di inserire nella documentazione progettuale e di gara i CAM si applica agli affidamenti di qualunque importo, relativamente alle categorie di forniture e di affidamenti di servizi e lavori oggetto dei CAM adottati nell'ambito del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione. La spiegazione potrebbe forse risiedere nel fatto che, nel testo dell'art. 57, i criteri ambientali minimi sono "definiti per specifiche categorie di appalti e concessioni, differenziati, ove tecnicamente opportuno, anche in base al valore dell'appalto o della concessione". Ciò porta a concepire l'applicazione dei CAM non in maniera uniforme, bensì differenziata a seconda dell'importo dell'affidamento - anche sulla base di quanto stabilito dal nuovo PAN GPP,²² in cui si legge che i CAM "dovranno essere definiti in modo tale da tener conto della proporzionalità degli oneri per l'accesso a seconda del valore posto a base d'asta e in modo tale da non ostacolare le micro, piccole e medie imprese>>, facendo presumere che ciò porti inevitabilmente anche a emanare i CAM per le categorie per cui ancora non sono previsti e riformularli per quelle già dotate. Da tali rilievi sembra evincersi, lungi dal consentire alle stazioni appaltanti e agli altri enti di sottrarsi ad inserirli nella documentazione progettuale e di gara, l'applicazione con una maggiore capacità di movimento, margine valutativo e discrezionalità. A parere di chi scrive, tale modifica sembra uno sforzo per adattare meglio lo strumento dei CAM alle situazioni concrete, rendendolo più flessibile e consentendo di tenere in opportuno conto la dimensione delle imprese partecipanti alla specifica gara, in quanto, in base alla struttura e alla grandezza delle aziende varia anche la possibilità economica di procurarsi determinate certificazioni, a prescindere dall'effettiva qualità dei prodotti. Per apprezzare effettivamente il miglioramento auspicato, occorre tuttavia attendere e vedere i primi risvolti fattuali.²³

3. I CAM per la ristorazione collettiva nelle mense scolastiche: lo specifico contesto normativo e le problematiche nell'applicazione

Quanto esposto poco sopra è una valida premessa anche per lo specifico settore della ristorazione collettiva nelle mense scolastiche, su cui è incentrato questo contributo. Attraverso l'inserimento di

²¹ M. TREVISAN, *Bandi di gara...*, cit., pp. 61 e ss.;

²² I CAM, p. 35 del Piano

²³ M. TREVISAN, *Bandi di gara...*, cit., pp. 61 e ss.

requisiti stringenti nei documenti di gara, le amministrazioni pubbliche possono effettivamente contribuire a rendere più sostenibili le filiere agroalimentari. In tal modo, il risultato sarà garantire, a chi si avvale del servizio di ristorazione, pasti di alta qualità dal punto di vista nutrizionale, la cui preparazione e fornitura siano effettuati in modo tale da non impattare negativamente su ambiente ed ecosistemi. Il momento del pasto in mensa, inoltre, si ritiene sia un'importante occasione formativa per bambini e ragazzi, nonché uno strumento contro la povertà alimentare²⁴.

Così come nel precedente art. 95 comma 3²⁵, l'art. 108 stabilisce, alla lettera a) del comma 3, che i contratti relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica siano aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo. Per l'applicazione di tale criterio, si tengono in considerazione soprattutto i criteri premianti²⁶, ai sensi dell'art. 108, commi 4 e 5, così da perseguire una politica indirizzata a ridurre gli impatti ambientali e a promuovere modelli di produzione e consumo più sostenibili.

A differenza della versione precedente, non è riportato il passo esemplificativo dei possibili criteri. Il concetto è ribadito dall'art. 130²⁷ d.lgs. 36/23, specificamente per i servizi di ristorazione, in cui la valutazione dell'offerta tecnica attiene, in particolare, attribuendovi un punteggio di carattere premiale: alla qualità dei generi alimentari, in particolare ai prodotti biologici, tipici e tradizionali; ai prodotti a denominazione protetta, ai prodotti provenienti da sistemi di filiera corta e da operatori dell'agricoltura sociale (lett.a)); al rispetto delle disposizioni ambientali in materia di economia sostenibile, nonché dei pertinenti criteri indicati all'art. 57 (b)), nonché alla qualità della formazione degli operatori, intendendo, in tal senso, anche la formazione proprio su tematiche ambientali e inerenti alle anzidette caratteristiche dei prodotti (c)). Inoltre, secondo quanto disposto dal secondo comma del nuovo art. 130, per l'affidamento e la gestione dei servizi di refezione scolastica e di fornitura di alimenti e prodotti agroalimentari agli asili nido, alle scuole dell'infanzia, alle scuole primarie, alle scuole secondarie di primo e di secondo grado e alle altre strutture pubbliche che abbiano come utenti bambini e giovani fino a diciotto anni di età, resta fermo l'obbligo di cui all'articolo 4, comma 5-quater del decreto legge 12

²⁴ Secondo [l'ultimo rating di Foodinsider](#) (p.10) – associazione di promozione sociale che nasce nel 2015 come osservatorio che annualmente monitora lo stato del servizio di ristorazione scolastica per identificare modelli virtuosi e *best practice*– quello della mensa scolastica continua a essere l'unico pasto completo e sano della giornata,

²⁵ <<Mediante tale previsione, il legislatore mira a i) garantire il mantenimento di elevati livelli qualitativi in settori ritenuti meritevoli di particolare tutela per ragioni di natura politico-sociale (si pensi ai servizi sociali e alla ristorazione scolastica), e ad ii) evitare che la concorrenza sul prezzo si traduca – de facto – in un'inaccettabile compromissione delle tutele salariali dei lavoratori impiegati negli appalti pubblici (Iaria, Marrone, p. 694)>>, *Codice dei contratti...*, cit., p. 905

²⁶ Sulle modalità di predisposizione della valutazione dell'offerta tecnica, si veda T.A.R. Lazio Roma Sez. I bis, Sent., (ud. 03/05/2017) 09-05-2017, n. 5558

²⁷ La cui disciplina, nel vecchio codice, era contenuta nell'art. 144 contestualmente ai servizi sostitutivi di mensa, ora opportunamente scorporati e disciplinati da un articolo a parte, il 131.

settembre 2013, n. 104²⁸, ossia che sia garantita, nei bandi delle gare d'appalto per l'affidamento e la gestione dei servizi di refezione scolastica <<un'adeguata quota di prodotti agricoli, ittici e agroalimentari provenienti da sistemi di filiera corta²⁹ e biologica e comunque a ridotto impatto ambientale e di qualità, nonché l'attribuzione di un punteggio per le offerte di servizi e forniture rispondenti al modello nutrizionale denominato "dieta mediterranea", consistente in un'alimentazione in cui prevalgano i prodotti ricchi di fibre, in particolare cereali integrali e semintegrali, frutta fresca e secca, verdure crude e cotte e legumi, nonché pesce, olio extravergine d'oliva, uova, latte e yogurt, con una limitazione nel consumo di carni rosse e zuccheri semplici. I suddetti bandi prevedono altresì un'adeguata quota di prodotti per soddisfare le richieste di alimenti per coloro che sono affetti da celiachia>>. Infine, le istituzioni pubbliche che gestiscono mense scolastiche e ospedaliere possono prevedere, nelle gare concernenti i relativi servizi di fornitura, nel rispetto dell'articolo 6, comma 1, della legge 18 agosto 2015, n. 141, criteri di priorità per l'inserimento di prodotti agroalimentari provenienti da operatori dell'agricoltura sociale³⁰.

Mentre il nuovo codice dei contratti pubblici è entrato in vigore nel luglio del 2023, i CAM per la ristorazione collettiva scolastica³¹ attualmente in vigore risalgono al 2020. Sulla scia di tale riforma, si ritiene possa essere in un prossimo futuro opportuno l'aggiornamento con alcuni spunti migliorativi, data anche la recente emanazione del nuovo PAN GPP³², il 3 agosto 2023, tramite decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica³³. L'allegato a tale decreto – parte integrante dello stesso, che

²⁸ Convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2013, n. 128

²⁹ Per una panoramica sistematica sul contributo del cibo locale alla sostenibilità dei sistemi alimentari, si veda A. J. STEIN, F. SANTINI, *The sustainability of "Local" Food: a review of policy makers*, in *Review of Agricultural, Food and Environmental Studies*, 103, 2021, pp. 77-89

³⁰ Per una definizione di agricoltura sociale e il riferimento al quadro normativo di cui alla l. 141 del 2015, si veda F. GIARÉ et. Al, *L'agricoltura sociale: un modello di welfare generativo*, in *Italian Review of Agricultural Economics*, Vol. 73, n. 2, 2018

³¹ Per brevità, d'ora in poi anche *CAM ristorazione*

³² I CAM per il servizio di ristorazione collettiva e la fornitura di derrate alimentari non compaiono nell'art. 2 del Decreto direttoriale del 31/03/23 fra quelli di cui avviare la revisione, ma, [dal testo del nuovo PAN GPP](#) si evince la necessità di un aggiornamento generale dei CAM in vigore, oltre alla loro introduzione in ambiti in cui finora non sono stati previsti.

³³ Il nuovo piano sugli acquisti verdi della PA- recentemente approvato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), di concerto con MEF e Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT) – reca una procedura specificamente tesa alla definizione dei criteri ambientali minimi, in linea con i più recenti obiettivi di sostenibilità ambientale e le norme del "nuovo Codice". I CAM - << misure volte all'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni competenti >> - sono difatti indispensabili per la buona riuscita della politica nazionale in materia di "appalti pubblici verdi": dopotutto, oltre alla diffusione su vasta scala del Green Public Procurement, il PAN GPP mira a scindere lo sviluppo economico dal degrado ambientale, esortando anzitutto Regioni, Province Autonome e Città metropolitane a razionalizzare i propri consumi. Per la determinazione dei criteri ambientali minimi, il Piano prevede un procedimento a cascata: << in primis il legislatore nazionale indica le categorie di beni che devono possedere determinate caratteristiche verdi; in secondo luogo interviene l'amministrazione centrale (il MASE), che esercita la sua discrezionalità tecnica emanando, dapprima, il Piano d'azione nazionale in materia di GPP, e poi una serie di decreti attuativi, che individuano i CAM per quelle specifiche categorie merceologiche da ritenersi prioritarie in termini di impatto ambientale prodotto e volume di spesa correlato. Quanto alle

consiste nel ‘corpo’ del Piano- tiene conto dell’evoluzione normativa nazionale, dando atto di come il nuovo codice si ponga in continuità con quello precedente nella disciplina generale dei CAM e di come costituisca strumento strategico alla luce del *Green new deal* europeo e dell’implementazione del PNRR³⁴. Nel testo, viene anche sottolineato che, fra i vari CAM, quelli sulla ristorazione collettiva sono quelli che favoriscono maggiormente la resilienza dei territori e che, attraverso le specifiche in essi contenute, vengano migliorate la qualità dei pasti forniti, la salute degli utenti e l’educazione alimentare. Viene altresì evidenziato che l’Italia abbia un quadro giuridico fortemente avanzato nel campo degli appalti pubblici verdi, in grado di fornire solide basi per favorire la transizione ecologica secondo le indicazioni del Green Deal Europeo e mettendo in moto un’importante leva economica utile a tale transizione.³⁵

Il decreto descrive anche la struttura e la funzione del Comitato di Gestione del Piano d’azione, precisando che sarà composto da rappresentanti esperti dei diversi Ministeri, istituzioni ed enti strategici per la gestione del Piano, volendo assegnare un ruolo di supporto alle azioni di governance, rispetto al ruolo tecnico. Sulla base della composizione propria del comitato attinente al Piano precedente, descritta dal DM n. 247 del 21 settembre 2016, si ritiene, dato l’impatto che, nello specifico, la ristorazione collettiva scolastica ha sulla salute e sull’educazione dei bambini, che il Comitato per l’attuazione del piano debba avvalersi anche della presenza di esperti e membri del Ministero dell’Istruzione, in stretta collaborazione con il Ministero della Salute. Con l’occasione, si ritiene opportuno sollecitare anche una maggiore concertazione³⁶ fra i due citati ministeri e quello dell’Ambiente, di modo che le riunioni del Comitato siano l’occasione per l’elaborazione di un’azione sinergica di strategie e linee guida organiche sui temi dell’educazione alimentare che tengano adeguatamente conto della centralità dei CAM e della ristorazione collettiva scolastica.

Per quanto riguarda nello specifico il testo dei CAM attualmente in vigore, ovvero il *decreto ministeriale 10/3/2020, Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari* la sua formulazione è innovativa rispetto a quella precedente, contenuta nel DM del 25 luglio 2011. Innanzitutto, sono state svolte considerazioni di mercato, in relazione alla differenziazione delle quote

diverse tipologie di prodotto o servizio, ad oggi sono stati adottati 19 decreti CAM. Prossimamente, tuttavia, verranno incluse nuove importanti tipologie di servizi – tra cui il ristoro di alimenti e bevande, il trasporto pubblico locale su gomma e la manutenzione delle infrastrutture stradali. Gli appalti verdi, del resto, giocano un ruolo essenziale nella sfida legata all’attuazione del Piano Nazionale di ripresa e Resilienza (PNRR9, a partire dal rispetto dei vincoli derivanti dal principio *do no significant harm* (DNSH) per tutte le misure previste dal Piano dal Piano, che siano investimenti o riforme>> I. BAISI, *Criteri di sostenibilità...*, cit., p. 420

³⁴ Si veda il focus sul [sito del Ministero dell’Economia e delle Finanze](#); la strategicità del Piano viene, inoltre, correlata all’attualità delle serie problematiche presenti a livello internazionale, quali le conseguenze della pandemia Covid-19, il conflitto russo-ucraino e l’emergenza climatica e ambientale.

³⁵ V. p. 11 del decreto

³⁶ Della quale il DM in argomento è già frutto, essendo stato emanato dal Ministro dell’Ambiente e della Sicurezza energetica di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze e il Ministro delle imprese e del Made in Italy

minime di prodotti biologici, in modo tale che, da un lato, non aumentasse la domanda pubblica aggregata di prodotti biologici e che, quindi, si tenesse conto dei fabbisogni e della produzione nazionale al netto degli altri sbocchi prioritari di mercato (esportazioni, mercati nazionali per piccoli coltivatori, grande distribuzione organizzata) ed evitando, per quanto possibile, importazioni di prodotti biologici extra UE. Le quote di cibo biologico, come si apprende a pag. 28 della *Relazione di accompagnamento CAM Servizio di ristorazione collettiva e fornitura derrate alimentari (DM 10 marzo 2020, G.U. 4 aprile 2020, n. 90)*³⁷, sono state, quindi, rideterminate in base a valutazioni di mercato ma, al contempo, adattate alle singole utenze, sulla base delle necessità nutrizionali di queste ultime. Dall'altro lato, si è fatto in modo che aumentasse la quantità di prodotti biologici nella ristorazione scolastica, dato che i bambini di quelle fasce di età sono, assieme alle donne incinte, la fetta di popolazione che beneficia maggiormente delle varie proprietà che possiedono i prodotti biologici³⁸. I CAM attuali si impegnano a trattare in maniera più attenta rispetto al passato la questione delle eccedenze alimentari e dei rifiuti. Gli impatti ambientali e i consumi energetici delle varie fasi che concernono il servizio di ristorazione sono gli elementi attenzionati lungo tutta la filiera di fornitura dei pasti: dalla logistica, alla preparazione, alla conservazione, alla somministrazione dei pasti e alla produzione delle materie prime³⁹, privilegiando, in tutto ciò, utensili riutilizzabili e imballaggi riciclabili. Il documento, poi, propone azioni sinergiche e mirate per ridurre gli scarti alimentari a seconda della destinazione del servizio, da attuare attraverso la collaborazione di diversi attori, la revisione di alcune prassi e l'inserimento di mirate clausole contrattuali. Inoltre, tramite i requisiti premianti, i CAM mirano a valorizzare un servizio di ristorazione con prodotti meno processati e una produzione non industriale, una quantità di prodotti biologici ulteriore rispetto alle percentuali minime indicate nelle clausole obbligatorie e azioni che incentivino e sviluppino la consapevolezza sulla qualificazione ambientale dei prodotti offerti.

La struttura dei CAM segue lo schema *clausole contrattuali-criteri premianti* e ciò vale anche per i CAM per la ristorazione scolastica (lettera C dell'art. 1 dell'all.1 al decreto). Essa, infatti, opera una distinzione fra le clausole che la documentazione di gara deve necessariamente contenere⁴⁰ e che, quindi, l'operatore

³⁷ D'ora in poi, anche *Relazione di accompagnamento CAM*

³⁸ *Relazione di accompagnamento CAM*, p. 5 e ss.

³⁹ si registrano infatti significativi scarti alimentari che raggiungono il 35-40% nel numero dei pasti prodotti nella ristorazione scolastica e circa il 30% nella ristorazione ospedaliera, si veda *Relazione di accompagnamento CAM*, p. 32

⁴⁰ 1. Requisiti degli alimenti; 2. Flussi informativi; 3. Prevenzione e gestione delle eccedenze alimentari; 4. Prevenzione dei rifiuti e altri requisiti dei materiali e oggetti destinati al contatto diretto con gli alimenti (MOCA); 5. Prevenzione e gestione dei rifiuti; 6. Tovaglie, tovaglioli; 7. Pulizie dei locali e lavaggio delle stoviglie e delle altre superfici dure; 8. Formazione e aggiornamenti professionali del personale addetto al servizio; 9. Servizio di ristorazione in centro di cottura interno⁴⁰: acquisto o fornitura di frigoriferi, congelatori e lavastoviglie per uso professionale e altre apparecchiature connesse all'uso di energia dotate di etichettatura energetica. I criteri premianti, invece, prevedono: 1. Chilometro zero e filiera corta; 2. Attuazione di soluzioni per diminuire gli impatti ambientali della logistica; 3. Comunicazione; 4. Ulteriori caratteristiche ambientali e sociali dei prodotti alimentari; 5. Acquacoltura biologica, prodotti ittici di specie non a rischio, prodotti ittici freschi; 6. Verifica delle condizioni di lavoro lungo le catene di fornitura.



economico selezionato deve rispettare in relazione a tutti gli aspetti che concernono le attività di ristorazione collettiva, e l'inserimento di uno o più criteri ulteriori e facoltativi – premianti, appunto – che consentono alle aziende di distinguersi positivamente fra gli altri concorrenti, attraverso la selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ottenendo un vantaggio competitivo considerevole.

La sezione relativa ai requisiti degli alimenti per la ristorazione scolastica è totalmente diretta a stabilire le percentuali minime obbligatorie di quantità di prodotto biologico per ogni tipologia di alimento⁴¹, in tal modo dirigendo gli acquisti pubblici verso modelli di produzione alimentare sostenibili e contribuendo alla salvaguardia della biodiversità. Le stazioni appaltanti, laddove utilizzino il miglior rapporto qualità-prezzo ai fini dell'aggiudicazione dell'appalto, devono inserirne, fra i criteri premianti indicati, almeno uno fra: chilometro zero e filiera corta; attuazione di soluzioni per diminuire gli impatti ambientali della logistica; comunicazione⁴²; ulteriori caratteristiche ambientali e sociali dei prodotti alimentari; acquacoltura biologica, prodotti ittici di specie non a rischio, prodotti ittici freschi; verifica delle condizioni di lavoro lungo le catene di fornitura.

Sono altresì specificate o esemplificate le certificazioni utili a dimostrare le specifiche caratteristiche dei prodotti – biologici, provenienti dal commercio equo-solidale o rientranti nei marchi DOP, IGP- che

⁴¹ <<Una o più porzioni tra frutta, contorno, primo e/o secondo piatto devono essere costituite interamente da alimenti biologici o a marchio DOP, con certificati SQNPI, SQNZ, etc. Per la frutta, gli ortaggi, i legumi e i cereali, la percentuale di biologico deve essere di almeno il 50% in peso. Almeno un'ulteriore somministrazione di frutta deve essere resa, se non con frutta biologica, con frutta certificata nell'ambito del Sistema di Qualità Nazionale di produzione integrata o equivalenti. La frutta esotica, se non biologica, deve presentare una certificazione rientrante nel commercio equo e solidale nell'ambito di uno schema di certificazione riconosciuto (Fairtrade Labelling Organizations, il World Fair Trade Organization, ecc.). L'ortofrutta non deve essere di quinta gamma 21 e deve rispettare il calendario di stagionalità. Non è ammesso l'uso di altri ovoprodotti che non siano uova biologiche. Latte e yogurt devono essere biologici. La carne bovina deve essere biologica per almeno il 50% in peso e, per un ulteriore 10% in peso deve essere, se non biologica, certificata nell'ambito del Sistema di Qualità Nazionale Zootecnia o nell'ambito dei sistemi di qualità regionali riconosciuti; quella avicola deve essere biologica per almeno il 20% in peso; quella suina deve presentare una percentuale biologica di almeno il 10% in peso oppure in possesso di una certificazione volontaria di prodotto rilasciata da un organismo di valutazione della conformità competente, relativa ai requisiti «benessere animale in allevamento, trasporto e macellazione» e «allevamento senza antibiotici». Il requisito dell'assenza di antibiotici può essere garantito per tutta la vita dell'animale o almeno per gli ultimi quattro mesi. Negli asili nido la carne omogeneizzata deve essere biologica. I prodotti ittici somministrati, siano freschi, surgelati o conservati, devono essere di origine FAO 37 o FAO 27, rispettare la taglia minima di cui all'all. 3 del regolamento (CE) n. 1967/2006 22 e non devono appartenere alle categorie classificate «in pericolo critico», «in pericolo», «vulnerabile» e «quasi minacciata» dall'Unione Internazionale per la conservazione della Natura. Se somministrato pesce di allevamento, almeno una volta durante l'anno scolastico deve essere somministrato pesce biologico o certificato nell'ambito del Sistema di Qualità Nazionale Zootecnia o pesce da «allevamento in valle». Non è consentita la somministrazione di «pesce e pesce ricomposti», prefritti, preimpanati o che abbiano subito analoghe lavorazioni da imprese diverse dall'aggiudicatario. Salumi e formaggi devono essere biologici per almeno il 30% in peso oppure, in caso non siano disponibili, a marchio di qualità DOP o IGP o «di montagna» in conformità al regolamento (UE) n. 1151/2012 e al regolamento (UE) n. 665/2014. I salumi somministrati devono essere privi di polifosfati e di glutammato monosodico (sigla E621). Deve essere utilizzato l'olio extravergine di oliva come grasso vegetale per condimenti e cottura, per almeno il 40% deve essere biologico; per pelati, polpa e passata di pomodoro la percentuale obbligatoria biologica è del 33% in peso. Succhi di frutta o nettali di frutta devono essere biologici. Nell'etichetta deve essere riportata l'indicazione «contiene naturalmente zuccheri»>>, passo contenuto all'interno della ricerca svolta dal Centro Studi Legislativi grazie al contributo della Compagnia San Paolo, *cit.* p. 1

⁴² Si veda p. 34 della Relazione di accompagnamento CAM

devono essere obbligatoriamente presenti nell'offerta⁴³. Il profilo probatorio della rispondenza dei prodotti è solo il risultato finale di un sistema più ampio e fortemente regolato, che parte dalla produzione del prodotto stesso secondo determinate procedure e termina con la fornitura. Per quanto riguarda i prodotti biologici, le proprietà del prodotto vengono certificate attraverso un ulteriore processo, secondo quanto disposto dal Regolamento (UE) 2018/848⁴⁴. Gli elementi specifici dell'etichettatura di un prodotto biologico sono rappresentati dal riferimento al metodo associato alla denominazione commerciale ed ai singoli ingredienti; dal logo comunitario; dall'origine delle materie prime, intesa come luogo di coltivazione; dai riferimenti al sistema di controllo, il codice Organismo; dall'identificazione del responsabile del prodotto (nome e indirizzo dell'operatore e, se diverso da questo, del proprietario o venditore del prodotto)⁴⁵. Devono figurare in etichetta il Codice dell'Organismo di controllo e il luogo di coltivazione⁴⁶. Il sistema di controllo dell'agricoltura biologica è disciplinato dal regolamento 2018/848 (artt. 3, 27, 28, 34). Esso è basato sul ruolo degli organismi privati accreditati, autorizzati dal Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste per effettuare i controlli e rilasciare la certificazione delle produzioni biologiche⁴⁷. A propria volta, tali organismi⁴⁸ devono essere attestati

⁴³ V *Relazione di accompagnamento CAM*, p. 5 e ss. e artt. 79, 80 e 105 d.lgs. 36/2023

⁴⁴ La grande distinzione è, innanzitutto, fra alimento biologico e alimento con ingredienti biologici. Nel primo caso, almeno il 95% degli ingredienti devono essere biologici, mentre nel secondo può verificarsi il caso per cui alcuni degli ingredienti di *origine agricola* siano biologici – il termine biologico può essere riportato solo in corrispondenza di questi ultimi – oppure che l'ingrediente principale non sia biologico ma proveniente dalla caccia o dalla pesca di animali selvatici; in tal caso, tutti gli altri ingredienti di origine agricola devono essere biologici (Allegato II Parte IV Reg. (UE) 2018/848)

⁴⁵ Si vedano artt. 30, 32, 33 e all. IV e V del Reg. (UE) 2018/848

⁴⁶ D.FERRUCCI e D.PISANELLO, *Prodotti biologici: le regole di comunicazione sull'origine del nuovo Reg. (UE) 2018/848*

⁴⁷ Tale disciplina non ha subito significativi cambiamenti, se non per la novità costituita dalla certificazione di gruppo <<creata al fine di ridurre i costi di ispezione e di certificazione e i relativi oneri amministrativi per i piccoli operatori di un determinato comprensorio sui quali l'organismo di controllo effettua un controllo su una percentuale degli stessi in relazione al rischio di non conformità. Il nuovo regolamento, pur confermando l'obbligo della verifica di conformità da parte dell'organismo di controllo almeno una volta l'anno, prevede una deroga nel caso in cui i controlli relativi ai tre anni precedenti non abbiano rilevato alcuna non conformità che comprometta l'integrità dei prodotti biologici e gli operatori siano stati valutati come aventi una bassa probabilità di non conformità. In questi casi l'intervallo di tempo tra due ispezioni fisiche in loco effettuate dall'organismo di controllo non supera i 2 anni. All'interno di questo intervallo di tempo, l'organismo di controllo è tenuto comunque a effettuare verifiche di carattere documentale>>, RETE RURALE NAZIONALE 2014-2020, *Bioreport 2021-2022*, Roma, 2023, p.156 ss.

⁴⁸ L'operatore che intende inserirsi nel sistema di controllo dell'agricoltura biologica presenta una istanza all'Autorità competente regionale (notifica). Fornisce, quindi, le informazioni essenziali sui luoghi, sui terreni o sulle strutture da adibire alla produzione biologica selezionando uno degli organismi di controllo autorizzati. Questo, a seguito di una prima verifica di conformità, rilascia il certificato ufficiale grazie al quale l'operatore entra nel sistema di controllo. La conformità degli operatori è svolta annualmente. Un controllo fisico annuale in loco assicura la conformità dell'operatore, attraverso il prelievamento e analisi di campioni per la verifica della presenza di sostanze non ammesse. Possono essere svolte delle visite supplementari su quelle che si caratterizzano per un maggiore rischio di inosservanza delle norme o in tutti i casi in cui l'organismo abbia un sospetto di non conformità. Gli organismi di controllo autorizzati operano applicando una procedura standard che dà adeguatamente conto: delle misure di controllo che l'organismo intende applicare agli operatori; della frequenza dei controlli, la tipologia delle visite ispettive da eseguire in base a una analisi dei rischi che classifica gli operatori in: operatori a rischio alto, medio e basso; della verifica della validità e della completezza delle modalità di autocontrollo messe in atto dagli operatori per singola attività; del periodo critico per eseguire le visite ispettive (annuali e aggiuntive, con preavviso e senza) e il prelievamento dei campioni. Le determinazioni analitiche vengono svolte da laboratori di analisi con prove accreditate e presenti in un elenco di laboratori riconosciuti dal



dall'ente nazionale di accreditamento Accredia, che garantisce competenza, indipendenza e imparzialità. In tale sistema, gli operatori del settore – produttori, trasformatori e distributori – pagano gli organismi di controllo per ottenere la certificazione.

I prodotti IGP, DOP e STG⁴⁹, oggi anch'essi disciplinati tramite una recentissima riforma regolamentare europea, sono altrettanto passibili di irregolarità, che l'ultimo report della Rete Rurale Nazionale ha stimato attorno al 4% sulle DOP e di oltre il 13% a violazioni amministrative legate al sistema delle indicazioni geografiche, rilevate in prodotti dichiarati anche biologici (evocazione di una denominazione registrata, utilizzo di indicazioni false o ingannevoli circa l'origine ecc.)⁵⁰.

Anche per quanto riguarda la certificazione del marchio Fair Trade, citato nel CAM come certificazione alternativa a quella biologica per la frutta esotica è previsto un sistema altrettanto articolato che potrebbe presentare, lungo la filiera, i medesimi problemi di permeabilità a falsificazioni e frodi. La certificazione Fair Trade è un sistema complesso, nato dall'esigenza di garantire affidabilità al movimento del commercio equo nel suo periodo di massima espansione, che si articola sia a livello internazionale che nazionale. Il collegamento fra i due livelli è dato, in Italia, dalla Carta Italiana dei Criteri del Commercio Equo e Solidale. L'ente internazionale di certificazione di prodotto è l'FLO (Fairtrade Labelling Organization), associazione senza scopo di lucro di diritto tedesco. L'intera filiera internazionale è invece garantita da un sistema di certificazione di processo, con l'obiettivo di monitorare l'azione degli attori equosolidali lungo tutto il processo produttivo, dal produttore alla Bottega del Mondo. Ci sono poi anche sistemi di certificazione nazionali i sistemi di certificazione a livello nazionale sono AGICES e Transfair – Fairtrade Italia.

A proposito delle procedure di gara, questi sistemi di certificazione permettono di provare le caratteristiche e le qualità dei prodotti offerti (artt. 68, 69 e 82 del nuovo Codice) “solo” a livello documentale, nel senso che la pubblica amministrazione non ha nessun onere di sviluppare autonomamente o di sollecitare ulteriori accertamenti di conformità agli standard di quel determinato

Ministero dell'agricoltura. Le inadempienze rilevate dagli organismi di controllo costituiscono delle non conformità finalizzate, ove possibile, a migliorare l'implementazione del metodo e a garanzia della qualificazione biologica dei prodotti commercializzati. Le non conformità sono invece <<classificate in tre livelli di gravità in relazione ai riflessi sull'integrità delle produzioni biologiche, la conformità del processo di produzione e l'affidabilità dell'operatore>>, RETE RURALE NAZIONALE 2014-2020, *Bioreport*, cit., p. 156 e ss.

⁴⁹ [Il Regolamento \(UE\) 2024/1143 disciplina unitariamente](#) le indicazioni geografiche, includendo anche le DOC e le DOCG sui vini. Rafforza il ruolo dei Consorzi di tutela, che sono tenuti a elaborare un rapporto di sostenibilità, inizialmente volontario, che spieghi l'operato svolto in termini di sostenibilità ambientale, economica e sociale e di rispetto del benessere animale, eliminando la delega alla Commissione di definire tramite atti delegati le norme di sostenibilità nei diversi settori; assicura maggiore protezione dei prodotti, anche attraverso il sistema *geo-blocking* e quello di Alert sviluppato da EUIPO. È previsto, inoltre, un iter di registrazione semplificato di registrazione di nuove denominazioni ed è stata resa obbligatoria l'indicazione in etichetta del nome del produttore rafforzamento dei poteri e gli strumenti di gestione, con l'obiettivo di rispondere più rapidamente alle nuove esigenze dei consumatori

⁵⁰ RETE RURALE NAZIONALE, *Bioreport*, cit., p. 160

marchio lungo la filiera. Per quanto riguarda la certificazione biologica, ad esempio, il punto problematico potrebbe essere nel rapporto fra organismo di controllo e produttore, che favorirebbe possibili condotte illecite nella mancata segnalazione delle irregolarità all'autorità pubblica. Una possibilità sarebbe rendere, come in altri Paesi, pubblici anche gli organismi di controllo⁵¹, mentre, per quanto riguarda i prodotti del commercio equo, è facile constatare come sia complesso seguire la correttezza di tutti i passaggi di una filiera internazionale di produzione e commercializzazione. Ecco che, in questo senso, possibili soluzioni potrebbero essere l'implementazione dei controlli e del monitoraggio dell'ANAC sui CAM (di cui si illustreranno i recenti risvolti infra), nonché affiancare, ai tradizionali meccanismi di certificazione, almeno quando si tratti di operatori economici di medio-grandi dimensioni e ben strutturati, anche quello della *blockchain*, sul quale è da anni in corso un vivo interesse nonché un interessante dibattito⁵².

Le verifiche in loco, <<improntate alla previsione di un flusso informativo tra l'aggiudicatario e la stazione appaltante sui prodotti che verranno somministrati di volta in volta, sono eseguite dal direttore dell'esecuzione del contratto o da altro personale appositamente indicato dalla scuola o dal comune, quali, ad esempio, i commissari mensa, anche secondo quanto previsto dai regolamenti dei Comuni⁵³ e degli

⁵¹ Sul punto, si veda [l'inchiesta](#) su alcuni procedimenti giudiziari in cui i prodotti alimentari venivano falsamente dichiarati come biologici, condotta da *Irpimedia*

⁵² Sul punto si veda G. DICUONZO et AL., *Blockchain nel settore agro-alimentare. Analisi di una best practice*, in *Smart Technologies, Digitalizzazione e Capitale Intellettuale, Sinergie e opportunità*, a cura di R. LOMBARDI, M. S. CHIUCCHI, D. MANCINI, Franco Angeli, Milano, 2020, p. 273 e ss.: <<La blockchain è tecnicamente una catena di blocchi concatenati tra loro, ciascuno dei quali rappresenta un insieme di transazioni registrate su un database virtuale pubblico, decentrato e condiviso tra tutti gli utenti. Ogni blocco è collegato al precedente e l'inserimento di nuovi blocchi è validato da una combinazione di reti peer-to-peer, meccanismi di consenso e crittografia che assicurano l'integrità dei dati inseriti. Le caratteristiche principali della tecnologia sono la decentralizzazione del consenso e la conseguente eliminazione del ruolo dell'intermediario nelle transazioni, nonché la decentralizzazione dei registri che garantisce una maggiore sicurezza del sistema. Tra i settori di attività particolarmente interessati allo sviluppo della blockchain spicca quello agroalimentare. Tale settore è strategico per la maggior parte dei Paesi, in quanto rappresenta una percentuale rilevante del valore aggiunto della produzione totale e contribuisce significativamente al prodotto interno lordo (PIL). Ad esempio, nel 2019, il valore aggiunto dell'agricoltura ha superato 31,9 miliardi di euro in Italia e 188,1 miliardi di euro nei Paesi dell'Unione Europea (Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT, 2020). Negli ultimi anni, nel settore agroalimentare è in atto un profondo processo di trasformazione, determinato dalla crescita della domanda, dall'incremento dei controlli, dai cambiamenti climatici che compromettono l'offerta dei prodotti, dalla legislazione sempre più stringente e, infine, dalla rivoluzione digitale, che sta portando alla nascita di una "Agricoltura 4.0" (Bonneau and Copigneaux, 2017). Nelle aziende agroalimentari l'utilizzo delle diverse tecnologie, tra le quali la blockchain, l'Internet of Things (IoT), i big data, l'intelligenza artificiale, si riflette sui processi di produzione lungo tutta la catena del valore. I benefici sono attesi nel medio-lungo periodo (Lacity, 2018) e sono riconducibili non solo al miglioramento della produttività, all'incremento della qualità dei prodotti e alla riduzione dei costi di produzione, ma anche ad una più efficace protezione ambientale (Miranda et al., 2019)>> in cui La blockchain è definita come una <<tecnologia innovativa che ben si adatta al settore dell'agrifood (Casino et al., 2019). Secondo Poberezhna (2018) essa non deve essere intesa solo come una tecnologia dall'effetto "dirompente", quanto piuttosto come una soluzione innovativa integrata in grado di fornire una proposta di valore mediante una serie di processi aziendali. Nella gestione della catena del valore delle imprese agroalimentari emergono alcuni temi rilevanti relativi all'utilizzo della blockchain, tra i quali spicca la tracciabilità della filiera produttiva (Zhao et al., 2)>>.

⁵³ Altre tipologie di verifiche sono demandate ai Comuni, sempre in relazione alla fase di esecuzione del contratto, come. Il Comune di Matera riscontrò negativamente l'istanza avente valenza di verifica positiva e/o diniego di verifica della conformità urbanistico-edilizia dell'immobile indicato come centro di cottura nella procedura di gara, si veda Cons. Stato Sez. III, Sent., (ud. 28/09/2023) 06-10-2023, n. 8721

enti gestori delle scuole non statali. Tale procedura va effettuata senza preavviso e negli orari utili e nei locali rilevanti per la verifica della conformità di tutte le clausole previste nel contratto⁵⁴>>⁵⁵. Anche in questi casi possono verificarsi e accertarsi reati a carico degli aggiudicatari dell'appalto.

La verifica dell'applicazione dei CAM da parte delle pubbliche amministrazioni è materia cruciale per comprendere la portata di un sistema normativo obbligatorio e assicurarne gli effetti. L'art. 213, comma 9, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, attribuiva all'ANAC il compito di monitorare l'applicazione dei criteri ambientali minimi ed il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal PAN GPP⁵⁶, attraverso la sezione centrale dell'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, composto da una sezione centrale e da sezioni regionali aventi sede presso le Regioni e le Province Autonome. Tale compito non è stato confermato nell'ambito della disciplina dei contratti pubblici riformata con il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, ma rimane efficace⁵⁷, fino alla relativa scadenza, il citato Protocollo di intesa tra Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e l'ANAC sottoscritto in data 29 ottobre 2021 di durata triennale. Le specifiche attività delineate nel protocollo sono il monitoraggio e la vigilanza sull'applicazione dei CAM, tramite la definizione delle informazioni necessarie al monitoraggio delle gare (anche nelle fasi di aggiudicazione e di esecuzione dei contratti pubblici), attraverso la definizione di criteri per individuare casi specifici per analizzare eventuali criticità attraverso i piani di vigilanza ANAC, anche nella fase esecutiva dei contratti; l'attività regolatoria e di indirizzo tramite condivisione di atti di indirizzo, linee guida, clausole-tipo per bandi e capitolati e simili atti, necessari per attuare le norme in materia di sostenibilità ambientale degli acquisti pubblici; varie attività di formazione, stabilite da MITE e ANAC con successivi atti attuativi⁵⁸.

L'ultimo *report* legato all'implementazione di tali attività è datato 2022⁵⁹ e descrive lo stato di attuazione del Green Public Procurement (GPP) a livello nazionale e regionale nel quarto e ultimo anno di attuazione.

Dalla lettura del report, si apprende che il monitoraggio è frutto della partecipazione al progetto di vari enti (Comuni, Città metropolitane, Province, Città metropolitane, enti parco, ecc.) e che rispondono o

⁵⁴ Uff. indagini preliminari Torino, Sent., 10/05/2011, a seguito di un'ispezione igienico-sanitaria da parte dei Carabinieri NAS

⁵⁵ Passo contenuto all'interno della ricerca svolta dal Centro Studi Legislativi grazie al contributo della Compagnia San Paolo, *cit.* p. 1

⁵⁶ Si veda par.5.4 del nuovo PAN GPP

⁵⁷ Si veda [il paragrafo dedicato all'argomento](#) sul sito internet del MASE

⁵⁸ Si veda, in particolare, lo specifico [Accordo di Collaborazione](#) fra i due soggetti

⁵⁹ Servizi di assistenza tecnico-specialistica in materia di Green Public Procurement nell'ambito delle iniziative programmate sul PON "Governance e capacità istituzionale" 2014-2020 a valere sulla programmazione comunitaria – Fondo Sociale Europeo sviluppo regionale (FSE) CUP: F49J17000390007; CIG: 7580340674 Report sul Monitoraggio GPP 2022

meno alla sottoposizione di vari questionari tematici e schede, rilevando, comunque, una generale maggiore partecipazione da parte di quegli enti che non figuravano nel rapporto negli anni precedenti.

Metodi e strumenti per la raccolta dei dati sono stati differenti a seconda del gruppo target: Comuni ed Enti Parco da una parte, Regioni e Città Metropolitane dall'altra. Tra le fonti di tali dati, risultano quelli forniti dall'Osservatorio Appalti Verdi, che ha voluto indagare se le varie PA avessero intrapreso un percorso di ridefinizione dei propri processi e delle proprie competenze per adeguarsi al GPP. Anche nel rapporto del 2022, le principali difficoltà riscontrate dalle Amministrazioni pubbliche per l'applicazione dei CAM nelle gare di appalto sono state la mancanza di formazione, la difficoltà nella stesura dei bandi e la mancanza di imprese con i requisiti previsti dai CAM.

Per il 2023, sulla scorta della mancata conferma del ruolo di monitoraggio dei CAM da parte dell'Osservatorio dei contratti pubblici nel nuovo codice, i dati disponibili sono quelli dell'Osservatorio Appalti Verdi.

Il VI monitoraggio effettuato dall'Osservatorio Appalti Verdi⁶⁰ ha registrato dati importanti sull'effettiva applicazione dei CAM e sulle possibili motivazioni di una mancata aderenza agli standard obbligatori. L'indagine del 2023 ha coinvolto 325 comuni, 66 capoluoghi di provincia, 44 aziende sanitarie locali, 14 centrali di committenza regionali e 99 gestori di aree protette. Concentrandosi sull'applicazione dei CAM nei comuni, risulta che, nei bandi datati 2022, i CAM forniture del servizio di ristorazione collettiva hanno un'applicazione che si attesta al poco meno del 45% nei comuni, mentre ciò vale per oltre il 75%. Dall'indagine emerge che le difficoltà maggiori riscontrate continuano a risiedere nella stesura dei bandi e in una formazione carente degli addetti sulla tematica. D'altro canto, il mercato sembra ormai essersi adeguato alle istanze di maggiore sostenibilità ambientale dei prodotti. Tale situazione si riscontra sia nei comuni che nelle città capoluogo, ma in percentuali significativamente diverse⁶¹.

Le proposte per migliorare i dati ottenuti sono varie. Quelle più interessanti vanno dal maggior investimento nel personale (con nuove assunzioni e percorsi di formazione e apprendimento su temi complessi come i "criteri ambientali e sociali"), all'adozione di strumenti di monitoraggio dei CAM e delle politiche del GPP, dall'accelerazione della definizione di CAM relativi ai servizi ambientali (per ora solo i rifiuti ne dispongono), per evitare che tutto il comparto di tali servizi continui a non disporre di criteri ambientali e sociali obbligatori, al rafforzamento dell'uso dei CAM nelle imprese pubbliche,⁶² dall'organizzazione di gruppi regionali di almeno 20 persone a Regione formate sugli appalti sostenibili,

⁶⁰ Osservatorio [Appalti Verdi, Ecoforum 2023](#) – L'Osservatorio presenta i dati sulle amministrazioni comunali del VI rapporto

⁶¹ Per i comuni, la maggiore difficoltà nell'applicazione dei CAM è la mancanza di formazione (73%), la difficoltà nella stesura dei bandi (44%) e la difficoltà di reperire le aziende con i requisiti richiesti (34%). Per le città capoluogo, le percentuali sono, rispettivamente, 32%, 32% e 18%.

⁶² Si veda, *infra*, la conclusione a cui è giunto il Consiglio di Stato nel 2021

individuando altresì per ogni amministrazione pubblica un referente GPP al proprio interno; dall'adozione, da parte delle Pubbliche Amministrazioni (PA) di un Piano d'Azione GPP che integri le Pianificazioni Settoriali (mitigazione climatica, adattamento climatico, economia circolare, biodiversità, mobilità, Food Policy oppure Equità di genere, Inclusione) e Territoriali con lo strumento dei CAM, all'attivazione di collaborazioni con la rete dei RUP e con le associazioni delle amministrazioni locali, della sanità e del mondo della scuola, fino all'Università, affinché si rafforzi l'informazione e la conoscenza dei CAM, fino alla creazione di programmi di cooperazione con Università, Ordini Professionali e Camere di Commercio per favorire la diffusione delle informazioni relative ai criteri ambientali e sociali che le imprese, e soprattutto le PMI, troveranno nelle procedure di gara. L'adozione di Piani GPP riferiti alla singola amministrazione potrebbe essere un'idea utile solo se effettivamente in grado di sintetizzare e sistematizzare le azioni intraprese e da intraprendere per farne un documento d'azione programmatica: diversamente, rischia di tradursi in un evitabile dispendio di energia nell'adattare prescrizioni già chiare e abbondanti di livello superiore. Al contrario, l'idea di predisporre un gruppo di persone esperte, a livello regionale, nella formazione su questi temi appare particolarmente utile, specie se l'erogazione della formazione al personale addetto è pensata in termini tecnico-pratici anziché puramente teorici. Un referente GPP preposto a livello di ogni amministrazione pubblica, oltre ad essere un segnale di maggior investimento nell'assunzione di personale, potrebbe essere un'innovazione per aggiungere all'organico soggetti altamente formati, con alle spalle percorsi molto specifici, in grado di essere un punto di riferimento all'interno del settore. Altrettanto preziosa sembra la possibilità di avviare uno scambio di saperi fra RUP, in modo da poter raggiungere una omogeneità di preparazione e un confronto costruttivo su problematiche che possono essere riscontrate a livello quotidiano, permettendo anche la circolazione delle relative soluzioni. Analoghe considerazioni possono valere per le collaborazioni attivabili fra Università, Ordini Professionali, Camere di Commercio e PMI: tale ultima iniziativa appare particolarmente lungimirante, in quanto permetterebbe anche di evitare contenziosi relativi ai CAM nel momento in cui vengono condivise informazioni utili per partecipare alle gare pubbliche nella consapevolezza della normativa di dettaglio e dei requisiti richiesti. I principali problemi applicativi riguardanti i CAM ritorsione evincibili dalla giurisprudenza si possono infatti rinvenire, per esempio, nella coerenza della fissazione della base d'asta con la qualità dei prodotti da fornire⁶³, nell'interpretazione di clausole sul possesso di mezzi e dotazioni funzionali all'esecuzione del contratto⁶⁴,

⁶³ T.A.R. Veneto Venezia Sez. II, Sent., (ud. 13/07/2023) 27-07-2023, n. 1135; T.A.R. Piemonte Torino Sez. I, Sent., (ud. 10/01/2018) 19-04-2018, n. 465

⁶⁴ Ossia che, al momento della presentazione dell'offerta, sia necessaria l'individuazione dei mezzi offerti, con impegno del concorrente ad acquisirne la disponibilità, condizionato all'esito favorevole della gara, Cons. Stato, V, 3 aprile 2019, n. 2190, Cons. Stato Sez. V, Sent., (ud. 06/02/2020) 25-03-2020, n. 2090

nella correttezza del richiamo della disciplina dei CAM nella legge di gara piuttosto che nel capitolato⁶⁵, nell'interpretazione delle previsioni e dei criteri contenuti nello stesso decreto CAM, che possono avere ripercussioni sul punteggio che viene attribuito alla stessa offerta per quanto riguarda, ad esempio, le caratteristiche specifiche dei singoli prodotti⁶⁶

In generale, poi, si possono rilevare alcuni tratti di fragilità nelle modalità di monitoraggio, sostanzialmente analoghe sia in presenza che in assenza dell'azione dell'Osservatorio di cui all'art. 213 del d.lgs. 50/2016, nel senso che l'attività è imperniata sulla sottoposizione di schede e questionari a cui i vari enti che partecipano possono o meno rispondere: non c'è un vero e proprio controllo (in itinere o *ex post*) delle procedure, ma la condivisione facoltativa di dati da parte delle amministrazioni. Se inquadrata nell'ambito di monitoraggi volontari, si comprende maggiormente il senso di tale impostazione, ma, almeno fino al termine della durata del protocollo d'intesa, essa è un dovere posto in capo all'ANAC. La mancata conferma del monitoraggio dell'Osservatorio nel nuovo Codice pare, quindi, un'occasione persa per il miglioramento, la modifica o l'inserimento di meccanismi maggiormente in grado di fotografare l'andamento del rispetto dei CAM nelle gare pubbliche, con una capacità di controllo e analisi da parte dell'ANAC più penetrante ed effettiva, non tanto e non solo contando sulle risposte che pervengono dai questionari.

4. L'affidamento *in house* come scelta per garantire un servizio di refezione di qualità

Sembra ora opportuno concentrarsi sulla specifica modalità di affidamento *in house*⁶⁷, con la quale le pubbliche amministrazioni possono scegliere di non fare ricorso al mercato, anziché indire una gara pubblica di appalto o concessione, assicurando comunque un servizio mensa di qualità, in termini di filiera e *standard* di sostenibilità⁶⁸.

⁶⁵ Cons. Stato Sez. V, Sent., (ud. 03/11/2022) 10-11-2022, n. 9879

⁶⁶ Cons. Stato Sez. III, Sent., (ud. 26/05/2022) 06-06-2022, n. 4574 e Cons. Stato Sez. V, Sent., (ud. 19/11/2020) 26-01-2021, n. 776. In particolare, in quest'ultima sentenza, i punti aggiuntivi sono collegati al criterio premiante per cui il centro di cottura proposto dall'operatore economico come alternativo rispetto a quello già messo a disposizione dall'amministrazione dovrà risultare più vicino e quindi la previsione di gara relativa alla disponibilità di un centro di cottura localizzato per la prestazione del servizio di refezione configura un requisito di esecuzione del contratto, non già di partecipazione alla procedura

⁶⁷ Istituto di origine giurisprudenziale europea, per cui si ricordano: C. giust. UE 18 nov. 1999, C-107/98, Teckal, sentenza nella quale, per la prima volta, si sosteneva la non indispensabilità del ricorso al mercato al ricorrere di determinate condizioni, tra cui il controllo analogo, concetto a cui è stato via via dato corpo nel caso Stadt Halle (C. giust. UE, 11 gen. 2005, C-26/03) e Parking Brixen (C. giust. UE, 13 ott. 2005, C-458/03) A livello nazionale, la consacrazione dell'istituto è avvenuta tramite il d.lgs. 175/2016 (T.U.S.P.), i cui caratteri sono racchiusi nell'art. 16. A riguardo, si veda M. STUFANO, *La società in house providing: la consacrazione come metodo ordinario di affidamento del servizio pubblico*, *ildirittoamministrativo.it*, 2017, p. 6 e ss.

⁶⁸ Il tema è stato trattato anche nella ricerca svolta dal Centro Studi Legislativi grazie al contributo della Compagnia San Paolo, *cit.* p. 1

Il ricorso alla modalità dell'auto-produzione⁶⁹ implica che la pubblica amministrazione e l'affidatario siano fra loro distinti solo formalmente. L'articolo 7 del d.lgs. 36/23 specifica che esso debba comunque avvenire nel rispetto dei principi di risultato, fiducia e accesso al mercato, motivando, attraverso specifico provvedimento, le ragioni della scelta di non ricorrere al mercato, dando conto dei vantaggi per la collettività da essa derivanti. In questo modo, viene disciplinato il principio di auto-organizzazione amministrativa, che si rinviene già all'art. 2 della direttiva 2014/23/UE e nel quinto considerando della direttiva 2014/24/UE. La scelta di non indire gara pubblica impone precisi doveri istruttori, valutativi e motivazionali. Rispetto alla precedente formulazione di tali obblighi motivazionali, contenuta nell'art. 192 del d.lgs. 50/2016, si possono fare diverse osservazioni. Innanzitutto, non è presente, nell'attuale art. 7 del codice dei contratti pubblici, il procedimento di iscrizione nel registro ANAC, a cui si dovevano sottoporre, al fine di garantire pubblicità e trasparenza, le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house. Ciò fa propendere per il superamento dell'atteggiamento restrittivo del nostro legislatore nei confronti dell'istituto, solo tendenziale per via del permanere degli obblighi di motivazione appena descritti. Il nodo controverso dell'istituto era, infatti, già nella vigenza dell'art. 192, c.2 del d.lgs. 50/2016⁷⁰, proprio questo: se la facoltà di servirsi dell'*in house* fosse residuale o equi-ordinata rispetto al ricorso al mercato⁷¹. Il diritto europeo, a dire il vero, non interviene nella scelta di intervento fra stato e mercato, lasciando gli Stati liberi di scegliere, seppur con i limiti delineati dai Trattati, in particolare dall'art. 106, c. 2, TFUE⁷². La

⁶⁹D.lgs. 36/23, art. 7 (Principio di auto-organizzazione amministrativa): 1. Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea.

⁷⁰ Il comma 2 dell'art.192 stabilisce che, ai fini dell'affidamento in house <<le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti *in house*, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni di mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche>>. Disposizione in parte analoga è prevista dall'art.5, d.lgs. n. 175/2016 alla stregua del quale <<l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'art.17, o di acquisto di partecipazioni, anche nei casi di cui all'art. 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite, deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa >> in *Codice...*, 2022, cit., p. 1473

⁷¹ Si veda G. SCARAFIOCCA, *Il principio di autorganizzazione amministrativa*, in *Commentario al nuovo Codice...*, cit., p. 65 ss.

⁷² La Corte di Giustizia europea ha risposto al quesito postole dal Consiglio di Stato – e, cioè, se fosse o meno in contrasto con il diritto europeo l'onere di motivazione aggravata ex art. 192 c. 2 d.lgs. 50/2016- con l'ordinanza Sez. IX, 6 febbraio 2020, cause riunite da C- 89/19 a C- 91/19, Rieco, si veda B. MAMELI, *Il principio di autorganizzazione tra eccezione residuale e opzione di base*, in *Giur. It.*, 2020, 7, p. 1731: << Alla richiesta di chiarire se il diritto dell'Unione (art. 12, par. 3, Dir. n. 2014/24/UE) debba essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale che subordina la conclusione degli affidamenti in house all'impossibilità di procedere all'aggiudicazione di un appalto (in caso di dimostrato fallimento del mercato rilevante) e, in ogni caso, alla dimostrazione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dei vantaggi per la collettività specificamente connessi al ricorso all'operazione interna, la Corte europea

riforma del codice conferma la formulazione di questi ultimi nel senso di dimostrazione della congruità economica volta al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche, in questo modo confermando anche la consapevolezza di un doveroso bilanciamento fra il valore della concorrenza, da un lato, e, dall'altro, il perseguimento di valori prettamente sociali, in seno al più generale principio di buon andamento, di cui il “principio del risultato”⁷³ ne rappresenta una evoluta derivazione

ha escluso che il precitato art. 12, osti ad una normativa nazionale che subordina la conclusione di un contratto in house all'impossibilità di procedere all'aggiudicazione di un appalto e, in ogni caso, alla dimostrazione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dei vantaggi per la collettività specificamente connessi al ricorso all'operazione interna. Ciò in conformità al principio per cui lo Stato membro è libero di scegliere tra le ordinarie forme di gestione dei servizi pubblici locali, senza essere costretto a preferirne una a scapito dell'altra. Come rilevato dal Consiglio di Stato, in tema di acquisizione dei servizi da parte dei soggetti pubblici si fronteggiano due principi generali la cui contestuale applicazione può comportare antinomie: da un lato, il principio della libertà e autodeterminazione di organizzare le prestazioni dei servizi (regime di affidamento con gara o regime di internalizzazione ed autoproduzione); d'altro lato, il principio della piena apertura concorrenziale dei mercati degli appalti pubblici e delle concessioni. Ma proprio l'esame di questi principi, prosegue il Giudice amministrativo, condurrebbe a ritenere, in base ad elementari esigenze di economia, che il principio della concorrenza presenti una valenza sussidiaria rispetto all'autorganizzazione poiché la scelta di rivolgersi all'esterno è considerata solo quando non si è ben in grado di provvedere da soli. Nel chiedere l'intervento della Corte di Giustizia, il Consiglio di Stato tenta di ribaltare l'orientamento delineatosi nell'ordinamento nazionale, affermando non solo che le PA sono chiamate a scegliere fra il regime di autoproduzione e quello di esternalizzazione (modelli che appaiono collocati dall'ordinamento dell'UE su un piano di equiordinazione), ma precisa altresì che da parte dell'ordinamento dell'UE gli affidamenti in house “non sembrano posti in una posizione subordinata rispetto agli affidamenti con gara; al contrario, sembrano rappresentare una sorte di *præius* logico rispetto a qualunque scelta dell'amministrazione pubblica in tema di autoproduzione o esternalizzazione dei servizi di proprio interesse”>> .

⁷³ In *Codice dei contratti pubblici commentato*, a cura di L. R. PERFETTI, D.lgs 31 marzo 2023, n. 36, Wolters Kluwer Vicenza, 2023, tale principio <<fissa, sostanzialmente per la prima volta, l'interesse pubblico prevalente da perseguire nell'attività contrattuale pubblica. Codesto interesse pubblico – espressamente qualificato come attuazione delle norme costituzionali e dell'Unione – è quello al conseguimento “del risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza” – essendo la concorrenza tra gli operatori economici “funzionale a conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare e de eseguire i contratti>> e risulta essere <<con buona probabilità, la maggiore novità del nuovo codice dei contratti. Infatti, è agevole osservare, preliminarmente, che i contratti pubblici si trovano alla confluenza di diversi sistemi problematici, economici, tecnici, industriali e finanziari, oltreché giuridici. Poiché l'opera, il servizio e la fornitura, la concessione o il partenariato sono insieme oggettuali definiti, non è certo possibile guardare ad essi da una sola prospettiva, e soluzioni ottimali per uno o più di questi approcci, laddove non lo siano anche per i restanti, sono dirette a non procurare la soddisfazione degli interessi finali cui il contratto è diretto>>, e, ancora: <<il “soddisfacimento dei fabbisogni della collettività” importa che il risultato che la programmazione, l'individuazione del contraente, la sottoscrizione del contratto e la sua esecuzione raggiungano lo scopo di pubblico interesse che ci si era prefissi per la soddisfazione dei fabbisogni collettivi. Il principio del risultato è la sintesi legislativa di questo – predominante – profilo del pubblico interesse>>. Dal testo dello stesso articolo, in particolare dai primi tre commi, se ne evince <<centralità e sovraordinazione>>, per cui tale principio non può che divenire <<criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto” vale a dire criterio direttivo per le scelte discrezionali e per l'attività interpretativa. È facile enucleare il sistema di regole che ne consegue, vale a dire: a) l'interesse pubblico perseguito dai soggetti appaltanti o concedenti è quello dell'affidamento del contratto e dell'esecuzione della prestazione secondo una serie di regole applicative che massimizzano tempestività e rapporto qualità/prezzo, legalità, trasparenza e concorrenza, giacché l'intera attività è diretta al “soddisfacimento dei fabbisogni della collettività”; b) questo profilo dell'interesse pubblico – il principio realizzativo- ordina i restanti profili e principi, destinati a disporsi nella sua prospettiva anche ove entrano a comporre fattispecie discrezionali (nelle quali il “principio del risultato costituisce criterio prioritario”; c) conseguentemente, “l'individuazione della regola del caso concreto” avviene alla luce del principio del risultato e la gerarchia ch'esso pone relativamente ai restanti principi, d) e ciò, sia in attuazione delle regole costituzionali (di cui all'art. 97 Costituzione, essendo attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento) e, soprattutto, della struttura stessa del potere pubblico descritta dalla dinamica

“evoluta”⁷⁴. Ecco, quindi, che se nel caso specifico si riesce a curare gli interessi della collettività non ricorrendo al mercato, ma optando per l’autoproduzione allora è possibile sostenere che sia doveroso, in quel caso, optare per l’*in house providing*⁷⁵.

Anche nel caso specifico del servizio di ristorazione scolastica, tale possibilità potrebbe qualificarsi come scelta strategica e lungimirante per la collettività di riferimento. Si ritiene, infatti, che l’erogazione diretta possa presentare molteplici risvolti positivi, in quanto privilegierebbe una visione interna a lungo termine in relazione agli obiettivi di sostenibilità individuati dalle pubbliche amministrazioni⁷⁶, essendo anche più trasparente il processo di approvvigionamento di derrate alimentari⁷⁷. Attualmente non sono disponibili dati statistici sulla diffusione di tale modalità di affidamento in Italia, ma si segnala il virtuoso caso di gestione *in house* a cui ricorrono i comuni toscani di Sesto Fiorentino, Campi Bisenzio, Calenzano e Signa, tramite un’azienda interamente pubblica nella quale si prevede l’ingresso anche del comune di Firenze⁷⁸,

costituzionale, second la quale esso non può che essere funzionale al godimento dei diritti da parte della persona e delle comunità (“esso è perseguito nell’interesse delle comunità), e) sia dei principi generali dell’azione amministrativa disposti dalla legge generale sul procedimento amministrativo (essendo correlato ai “principi di efficienza, efficacia, ed economicità) e “per il raggiungimento degli obiettivi dell’Unione europea”. Inoltre, f) definisce un criterio interpretativo destinato a guidare – e rendere quindi razionalmente controllabile – l’attività ermeneutica (diversa dal potere discrezionale della stazione appaltante o concedente. g) Ne consegue che i restanti profili dell’interesse pubblico sono funzionalizzati al risultato sia nella fase procedimentale di formazione del contratto che in quella esecutiva della prestazione (“La concorrenza tra gli operatori economici è funzionale a conseguire il miglior risultato possibile nell’affidare ed eseguire i contratti. La trasparenza è funzionale alla massima semplicità e celerità nella corretta applicazione delle regole del codice e ne assicura la piena verificabilità”)>> p. 4 e ss. Sotto i medesimi aspetti, in *Commentario...*, cit., pp. 5 e 6 si argomenta che, pur non essendoci una nozione condivisa né normata del termine ‘risultato’, l’art. 1 del nuovo Codice fa riferimento non ad un generico e indefinito risultato da perseguirsi a cura dell’ente pubblico, ma <<”al risultato dell’affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il miglior rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza”. Allora il risultato di cui trattiamo è, per espressa indicazione normativa, l’effetto dell’esercizio dell’azione amministrativa e quindi si identifica, sotto il profilo formale, nel provvedimento di aggiudicazione e poi nell’attività contrattuale ed esecutiva attuativa, mentre, sotto un profilo più sostanziale, nel contenuto di quel provvedimento e degli atti negoziali attuativi, ivi compresi quelli attinenti all’esecuzione del contratto, preordinati all’ottenimento della prestazione oggetto del contratto di appalto, di concessione, etc.>>

⁷⁴ Come ribadito anche dal Consiglio di Stato nella *Relazione agli articoli e agli allegati - Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici in attuazione dell’articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante “Delega al Governo in materia di contratti pubblici”*, il diritto UE non impone il ricorso al mercato, bensì il rispetto della concorrenza nel caso in cui si scelga di ricorrere al mercato.

⁷⁵ V, op. cit. in nota 41

⁷⁶ C. VAYSSE, “*Loi Egalim, AGECE, Climat et résilience, chaud devant pour la commande publique*, 2021, *La semaine juridique - administrations et collectivités territoriales*, JCP-A, n°51-52, p. 27 ss.

⁷⁷ nell’inchiesta di *Altraeconomia* sull’edilizia scolastica è quello per cui l’80% delle nuove scuole costruite tra il 2015 e il 2019 non è dotato di una mensa. Gli istituti ricorrono quindi ai centri di cottura, che permettono di ridurre i costi di gestione e del personale’, <https://altreconomia.it/mense-scolastiche-un-servizio-essenziale-nelle-mani-di-pochi/> (ultimo accesso: 21 maggio 2024). Tuttavia, i fondi PNRR per l’edilizia scolastica prevedono anche il [finanziamento delle mense](#)

⁷⁸ Le motivazioni che hanno portato il Comune di Firenze alla decisione di valutare la possibilità di entrare in una società *in house* sono contenute sinteticamente nelle seguenti Delibere di Giunta: n. 354/202; n. 431/2022; n. 297/2023; n. 60/2024. La relazione illustrativa, prevista dal TUSP, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175) non è stata ancora redatta perchè sono in corso gli atti propedeutici alla redazione della stessa. La refezione scolastica fino al 30.06.2025 è gestita tramite procedura di gara aperta sopra soglia. Sul sito del capoluogo toscano, si può comunemente apprendere, [nel comunicato stampa](#) datato 11 marzo 2024 che l’obiettivo sia quello di erogare



intenzionato a voler garantire un servizio di qualità più elevata. I menù serviti sono composti da prodotti locali e freschi, 14 varietà di legumi del luogo e ricette della tradizione toscana⁷⁹.

All'interno delle relazioni illustrative dei Comuni di Calenzano e Sesto Fiorentino⁸⁰, ai sensi dell'obbligo motivazionale di cui all'art. 192, comma 2, del d.lgs. 50/2016 sono stati portati vari argomenti. Innanzitutto, le amministrazioni comunali concepiscono il servizio di ristorazione scolastica come uno strumento di educazione alimentare e ambientale, che promuove la cultura e le tradizioni alimentari del territorio e incide sulle abitudini alimentari e sugli stili di vita degli alunni e delle famiglie. Per l'attuazione di queste finalità, si legge come lo strumento gestionale dell'*in house providing* sembri il più adatto, in quanto la società prescelta è in realtà un'articolazione interna del Comune stesso. Tale natura, di per sé, secondo le amministrazioni in questione, garantirebbe la realizzazione di tali obiettivi, grazie alla massima trasparenza in tutti gli aspetti gestionali conseguenti anche al controllo analogo, all'immediatezza e alla facilità di svolgimento del controllo sull'andamento della gestione dei servizi. Inoltre, rispetto agli scenari che potrebbero verificarsi nell'esternalizzazione del servizio, la scelta dell'*in house* ridurrebbe la necessità di semplificazione nelle procedure di contestazione ed escluderebbe l'insorgere di contenziosi. Inoltre, per quanto stringente possa essere il rapporto contrattuale con un soggetto terzo rispetto all'Amministrazione comunale, di fatto, l'assenza di terzietà insita nel rapporto *in house* consentirebbe di meglio garantire i risultati che si intendono raggiungere secondo un comune progetto: gli strumenti che detta tipologia di affidamento mette a disposizione consentirebbero l'immediato accesso ai dati aziendali, al fine di ottimizzare le risorse impiegate nel servizio, il controllo di tutte le fasi esecutive del servizio, la modifica in tempo reale delle modalità svolgimento laddove, con il ricorso a procedure a evidenza pubblica che vincolano le parti a un contratto difficilmente modificabile, tali attività non sarebbero proponibili senza ulteriori aggravii per il Comune. All'interno delle relazioni, poi, la congruità economica è stata verificata sulla base dei costi unitari per ogni pasto e del raffronto con i servizi gestiti in appalto e affidati da altre Amministrazioni (prese a campione a fini comparativi) tramite procedure di appalto. Altri elementi decisivi sono la formazione del personale e l'esperienza nel settore della specifica società *in house*, entrambi frutto anche del costante e intenso coinvolgimento di docenti, alunni e famiglie nei progetti

un servizio di qualità per i bambini, per gli insegnanti e che allo stesso tempo tuteli e stabilizzi i lavoratori, sviluppando la filiera agroalimentare dell'area metropolitana fiorentina

⁷⁹ Così nell'inchiesta di cui alla nota precedente, in cui Claudia Paltrinieri, presidente dell'osservatorio *Foodinsider* sui menù scolastici, ha dichiarato: <<Le migliori sono quelle mense in cui i Comuni mantengono la *governance* del servizio e il possesso delle cucine>>.

⁸⁰ [Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta](#) (art. 17 comma 2 D.lgs.201/2022), Comune di Calenzano; [Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per l'affidamento "in house" della gestione del Servizio di ristorazione collettiva comunale](#) (ex art. 34, commi 20 e 21 D.L. 18 ottobre 2012 n. 179 convertito in Legge 17 Dicembre 2012 n. 221 e s.m.i.) del Comune di Sesto Fiorentino. Non è stato possibile reperire le Relazioni dei Comuni di Campi Bisenzio e Signa

legati all'educazione alimentare sviluppate, considerate un vero e proprio patrimonio di conoscenze della specifica società in house, difficilmente comparabili e rintracciabili nel mercato.

Sembra a questo punto opportuno segnalare le inusitate conclusioni a cui è giunto il Consiglio di Stato nel 2021, soluzioni che, pur non essendoci perfetta corrispondenza fra l'art.5 del d.lgs. 50/2016 sui principi comuni dei contratti esclusi dall'ambito di applicazione del codice e l'art.3 lett. e) all.1.1. del d.lgs. 36/2023, si ritiene possano valere anche per l'attuale impianto normativo⁸¹. Secondo la sentenza n. 7093 del 2021, l'*in house* non sarebbe soggetto, in generale, a un obbligo normativo di applicazione dei CAM di settore. Il Consiglio di Stato, infatti, ha applicato in senso letterale la normativa allora vigente, ritenendo legittima la scelta dell'amministrazione di affidare *in house*, nel caso di specie, il servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani senza richiedere alla società affidataria il rispetto dei CAM relativi alla specifica categoria merceologica. L'argomento principale è che la logica premiale dei CAM si applichi alle sole procedure a evidenza pubblica, mentre le società *in house*, essendo già sottoposte al diverso onere di motivazione aggravato, disposto dagli allora artt. 5 e 192 d.Lgs. n. 50 del 2016, non debbano anche rispettare i Criteri Minimi Ambientali, non rientrando, l'appalto, nell'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici allora in vigore⁸². I giudici, perciò, hanno ritenuto che la logica sottesa ai CAM «non possa valere per l'affidamento *in house*, che sfugge ad una logica di "gara" e confronto tra operatori economici concorrenti, essendo a monte, tale affidamento, sostenuto da una valutazione approfondita di

⁸¹ Nel d.lgs. 50/2016, l'art. 5 era collocato nella sezione dei contratti esclusi dall'applicazione dei contratti pubblici. Nel d.lgs. 36/23 la disposizione corrispondente è stata collocata non nel corpo del codice, ma in un allegato, il 1.1, rubricato "definizioni dei soggetti, dei contratti, delle procedure e degli strumenti". Nonostante nel nuovo codice gli affidamenti *in house* non siano inequivocabilmente collocati al di fuori della propria applicazione, a livello sostanziale l'istituto in sé non ha subito modifiche. Si ritiene, quindi, che il ragionamento svolto nella sentenza di cui in narrativa possa essere riproposto anche a riguardo dell'attuale impianto normativo, potendo giungere, in ogni caso, alle medesime osservazioni sul fatto che questo non impedisca affatto di poter comunque considerare l'*in house* una valida alternativa per proporre servizi di maggiore qualità e sostenibilità ambientale.

⁸² In questo senso S. FOÀ e D. GRECO, *L'in house providing nelle direttive appalti 2014: norme incondizionate e limiti dell'interpretazione conforme*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2015 p. 2, in cui, con preciso riferimento alle direttive che ancora oggi regolano gli appalti, precisano: «Le nuove direttive dell'Unione europea chiariscono che gli appalti pubblici aggiudicati a persone giuridiche controllate non dovrebbero essere assoggettati all'applicazione delle procedure di gara qualora l'amministrazione aggiudicatrice eserciti sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, a condizione che la persona giuridica controllata svolga più dell'80% delle proprie attività nell'esecuzione di compiti a essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice che esercita il controllo o da altre persone giuridiche controllate da tale amministrazione aggiudicatrice, a prescindere dal beneficiario dell'esecuzione dell'appalto. L'esenzione dalle procedure di gara non dovrebbe estendersi alle situazioni in cui vi sia partecipazione diretta di un operatore economico privato al capitale della persona giuridica controllata poiché, in tali circostanze, l'aggiudicazione di un appalto pubblico senza una procedura competitiva offrirebbe all'operatore economico privato che detiene una partecipazione nel capitale della persona giuridica controllata un indebito vantaggio rispetto ai suoi concorrenti» e, ancora, più recentemente I. GENUESSI, *L'onere motivazionale in caso di affidamento in house alla luce della più recente normativa e giurisprudenza*, in *Rivista Giuridica Ambientalediritto.it*, n. 1, 2023, p.1, per la quale, citando la Relazione AIR sulle linee guida ANAC («l'autoproduzione, escludendo la concorrenza per il mercato e, quindi, un rapporto contrattuale in senso stretto tra due soggetti distinti, giustifica la sottrazione di tali affidamenti alle tradizionali regole dell'evidenza pubblica, senza che ciò comporti una violazione dei Trattati»), tale istituto «è in continua evoluzione, principalmente in conseguenza degli interventi normativi di ridefinizione, ampliamento o riduzione del perimetro di operatività del medesimo, in termini di vincoli di funzione e attività delle società in parola».

opportunità e convenienza condotta dall'ente pubblico affidante a giustificazione del mancato ricorso al mercato, anche con particolare riferimento alla qualità del servizio>>⁸³.

Pur cogliendo la ferrea logica di tale sentenza e l'opportunità di aver evidenziato l'estraneità della disciplina *in house* rispetto ai vincoli stabiliti per le gare a evidenza pubblica, in particolare l'obbligatorietà dei CAM, non sembra che tali statuizioni possano portare a concludere che l'affidamento *in house* non possa essere un valido strumento per garantire un servizio di refezione sostenibile e di qualità. Partendo proprio dal caso concreto esemplificato in questo paragrafo, si può facilmente giungere alla conclusione opposta. In primo luogo, l'azienda, nata nel 1996 come mista pubblico-privata, servendo sin dall'inizio il Comune di Sesto Fiorentino, è interamente pubblica dal 2007⁸⁴. La società ha costantemente sviluppato un *know how* fortemente improntato al rispetto dell'ambiente, alla promozione del cibo locale e alla sensibilizzazione, culminato, nel 2017, nell'adesione ai principi cardine di *Slow Food* "buono, pulito e giusto", garantendo una filiera di produzione orientata alla sostenibilità e alla valorizzazione del territorio locale, con una forte attenzione all'educazione⁸⁵. In secondo luogo, il fatto che sia legittimo non richiedere i CAM alla società affidataria *in house* non esula dal fatto che analoghi principi possano comunque essere alla base della motivazione aggravata richiesta dal legislatore per giustificare il mancato ricorso al mercato. Se, in fatti, l'obbligo di motivazione nasconde ormai relativa diffidenza verso tale istituto da parte del legislatore nazionale e un confronto fra l'opzione che segue le regole dei contratti pubblici e quella che ne è estranea deve pur essere fatto, i requisiti di sostenibilità e le caratteristiche ambientali devono pur sempre essere presi in considerazione per dimostrare che effettivamente la scelta dell'*in house* sia quella maggiormente rispondente alle esigenze del caso concreto. E, in ogni caso, una società che si impegna, anche attraverso un proprio percorso evolutivo storico in tal senso, è comunque suscettibile di essere valutata positivamente e preferita ad aziende private che, seppur obbligate a rispettare i CAM di settore, potrebbero non presentare particolari caratteristiche, nel servizio offerto, valutabili come requisiti premianti e ravvisabili come migliore scelta per curare gli interessi della collettività.

5. Sostenibilità e standard minimi: implementazione a livello europeo e spunti comparatistici

Se finora è stato analizzato l'impianto normativo italiano, anche a livello europeo si riscontra una diffusa generale attenzione alla sostenibilità delle filiere dei prodotti agroalimentari. I più recenti risultati di tale tendenza sono stati raccolti nel volume *Sustainable food procurement – legal, social and organizational challenges*⁸⁶.

⁸³ Cons. Stato, sentenza n. 7093 del 202, p. 3 e ss.

⁸⁴ Per maggiori informazioni, si consulti il [sito del Comune di Sesto Fiorentino](#)

⁸⁵ Si veda [il sito dell'azienda](#)

⁸⁶ Edited by M. STEIN, M. MARIANI, R. CARANTA and Y. POLYCHRONAKIS, 2024, Taylor & Francis Group

Nonostante questo, molti Paesi europei non hanno finora affrontato tali tematiche⁸⁷ con la sistematicità e la coerenza assicurate in Italia dai requisiti minimi ambientali obbligatori nei documenti di gara⁸⁸. Dirigendo lo sguardo al di là dei confini nazionali si può notare come l'enfasi delle azioni finora portate avanti si concentri sull'ambizione di valorizzare le filiere locali e biologiche del cibo che si porta nelle mense scolastiche, con un rilevante ruolo svolto da singole città nell'organizzare il proprio sistema di approvvigionamento a livello di politiche alimentari locali.

In Danimarca⁸⁹, ad esempio, era stata inaugurata, a livello governativo, una stagione promettente per l'approvvigionamento di prodotti biologici e locali, incentivando i comuni a muoversi in tal senso, attraverso il finanziamento del programma *Kloge Fødevarer indkøb (Wise Food Procurement)*, dal 2013 al 2016. Nonostante dal 2016 l'organizzazione nazionale per gli appalti abbia deciso di invertire tale tendenza, aggiudicando un appalto nazionale per le derrate alimentari pubbliche, alcuni comuni hanno continuato ad acquistare almeno una parte del loro fabbisogno alimentare da produttori locali. Anche in Svezia – in cui la maggior parte dei comuni fa affidamento sui prodotti alimentari forniti da due grandissime città fornitrici a livello nazionale - numerosi comuni hanno cercato di rifornirsi da produttori locali. Rimanendo nella stessa area geografica, è interessante notare la tradizionale sensibilità sul tema dei pasti serviti a scuola in Finlandia⁹⁰, dove da tempo, a livello nazionale, i pasti scolastici sono gratuiti, sia per i bambini della scuola primaria, sia per quelli delle scuole secondarie. Tale sistema è stato esteso a studenti universitari, anziani e lavoratori. Forte enfasi è data alle politiche di sostenibilità in questo settore, in particolare per quanto riguarda il biologico e cibo locale. Storicamente, il pasto pubblico veniva fornito tramite affidamento *in house*. Ciò è ancora la regola nei per i comuni più piccoli e di stampo rurale.

⁸⁷ <<As research shows, although the 2014 Directives clarified the scope for strategic public procurement, the adoption of sustainable public procurement in most EU Member States is still limited due to weak or non-existent political will. The goals of sustainable public procurement are of great importance; however, the results that it can generate will be more efficient and effective when achieved on a bigger scale – that is, in a more coordinated and centralised way, at the EU level>>, P. NOWICKI, *Article 4, Threshold Amounts in European public procurement in Commentary on Directive 2014/24/EU*, a cura di R. CARANTA e A. S. GRAELLS CHELTENHAM, UK; Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2021, p. 44

⁸⁸ Come rilevato anche da A. IURASCU in *Criteri ambientali minimi – l'inefficacia del contratto pubblico concluso in violazione dei criteri ambientali minimi (CAM)*, *Giur. It.*, n. 2, 2023, p. 399 e ss. (nota a sentenza Cons. Stato sez. III, 14 ott. 2022, n. 8773), i giudici continuano a sottolineare la rilevanza applicativa dei CAM, non mancando di notare che essi <<rappresentano l'evoluzione italiana nell'ambito del Piano d'azione nazionale sugli appalti pubblici verdi (*green public procurement* "GPP"), che ha reso l'Italia uno Stato pioniere nell'UE nell'adozione di criteri ambientali obbligatori, a fronte di un sistema europeo dove i criteri GPP vengono ancora applicati su base volontaria>>, confermando come <<i>CAM abbiano connotando l'evoluzione del contratto di appalto da "mero strumento di acquisizione di beni e servizi" a strumento di politica economica>>.

⁸⁹ M. STEIN, Y. POLYCHRONAKIS *Public procurement and local food in Sweden, Denmark and the UK*, in op. cit. nel corpo del testo

⁹⁰ M. MIKKOLA, U. ALA-KARVIA, M. STEIN, *Public meal provision in the Baltic Sea Region: analysis of issues and challenges towards sustainable public food systems*, op. cit. nel corpo del testo

L'attenzione al biologico e la sua grande produzione sono un fenomeno molto rilevante in Estonia, soprattutto grazie all'opera di promozione effettuata da varie organizzazioni. Anche a livello di ristorazione pubblica c'è stato un graduale aumento dell'utilizzo di alimenti biologici e, dal 2017, il governo ha amministrato un sistema di etichettatura per designare ristoratori con diversi livelli di cibo biologico.

Anche in Polonia⁹¹, diverse autorità locali hanno sperimentato l'introduzione di alimenti biologici nei pasti scolastici, solitamente prodotti dagli agricoltori locali. Sono stati compiuti sforzi considerevoli volti a ridurre lo spreco alimentare nelle scuole.

Come anticipato, le caratteristiche dei criteri ambientali minimi italiani sembrano rappresentare un *unicum* nel panorama europeo. Tuttavia, si riscontrano affinità con la legislazione spagnola e con quella francese. Il quadro normativo spagnolo potrebbe, infatti, avvicinarsi a quelli italiano e francese, ma con molte mancanze sul piano dell'*enforcement*. Risulta, infatti, esserci una legge nazionale⁹², la legge 9/2017 dell'8 novembre sui contratti pubblici, per la quale i criteri sociali e ambientali devono essere incorporati in modo trasversale e obbligatorio ogniqualvolta siano legati all'oggetto del contratto, con l'intento, fra l'altro, di facilitare le piccole e medie imprese e incentivare l'economia sociale. Tuttavia, non vi è stato alcuno sviluppo sistematico dei criteri tecnici a livello nazionale, probabilmente per via dell'ampia discrezionalità di cui godono le amministrazioni aggiudicatrici nell'integrare questi criteri all'interno della documentazione di gara⁹³ e di una cultura giuridico-amministrativa che oppone resistenza all'introduzione di politiche sostenibili di approvvigionamento alimentare. Nonostante ci sia comunque stata una volontà di standardizzazione dei criteri a livello nazionale, essa è risultata di scarsa utilità concreta. In particolare, 'nonostante le disposizioni di legge consentano ai committenti di dare peso ai criteri ambientali e sociali', esiste ancora una tendenza diffusa a ignorare tali questioni e cercare solo i fornitori più economici. Per quanto riguarda specificamente il settore alimentare, poi, viene sottolineato come l'attuale quadro normativo non faccia riferimento all'approvvigionamento di prodotti alimentari se non all'art. 127⁹⁴ della

⁹¹ Art. cit. in nota precedente

⁹² Vi sono anche leggi a livello regionale sugli appalti pubblici che incoraggiano o rendono possibile l'acquisto di prodotti alimentari che rispondano a requisiti ambientali in Andalusia, Aragona, Asturia e Paesi Baschi, Canarie e Navarra

⁹³ J. PERNAS GARCÍA, XIMMENA LAZO VITORIA, *Sustainable public food procurement in Spain*, p.99 e ss. in *Sustainable food procurement – legal, social and organizational challenges*, edited by M. STEIN, M. MARIANI, R. CARANTA and Y. POLYCHRONAKIS, 2024, Taylor & Francis Group

⁹⁴ Il testo dell'art.127 così recita: 1. Ai fini della presente legge per etichetta si intende: qualsiasi documento, certificato o accreditamento che certifica che i lavori, i prodotti, i servizi, i processi o procedure per soddisfare determinati requisiti. 2. Quando gli enti aggiudicatori intendono acquisire lavori, forniture o servizi con specifiche caratteristiche ambientali, sociali o di altro tipo, possono richiedere, nei requisiti tecnici, nei criteri di aggiudicazione o nelle condizioni di esecuzione del contratto, una specifica etichetta come mezzo di prova che i lavori, i servizi o forniture soddisfino le caratteristiche richieste, le etichette sociali o ambientali, come quelle legate all'agricoltura biologica o all'allevamento, il commercio equo e solidale, uguaglianza di genere o quelle che ne garantiscono il rispetto delle Convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro, purché siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) che i requisiti richiesti per l'ottenimento del marchio si riferiscano esclusivamente a

l. 9/2107. Infatti, il secondo comma recita: “quando gli enti aggiudicatori intendono acquisire lavori, forniture o servizi con specifiche caratteristiche ambientali, sociali o di altro tipo, possono richiedere, nei requisiti tecnici, nei criteri di aggiudicazione o nelle condizioni di esecuzione del contratto, una specifica etichetta come mezzo di prova che i lavori, il servizi o le forniture soddisfino le caratteristiche richieste, le etichette sociali o ambientali, come quelle legate all'agricoltura biologica o all'allevamento, al commercio equo e solidale, all'uguaglianza di genere o quelle che ne garantiscono il rispetto delle Convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro”. Dal testo letterale della disposizione, si evince la mancanza di obbligatorietà della richiesta dell'etichetta provante il rispetto di requisiti ambientali e sociali. È a tale mancanza di obbligatorietà che, molto probabilmente, è collegata la scarsa attenzione alla sostenibilità. È pur vero, però, che nei Paesi europei che non presentano obblighi in tal senso si ravvisano comunque sforzi a livello volontario nella creazione di bandi di gara ‘verdi’ e la creazione di attività che, in senso lato, puntano alla sensibilizzazione, fra gli altri, anche degli stessi funzionari responsabili della redazione dei documenti di gara. Il problema dell'*enforcement* potrebbe, quindi, essere in parte ovviato dalla sensibilizzazione e dalla costruzione di una cultura ecologica. In questo senso, sforzi a livello locale sono stati fatti attraverso delle linee guida rivolte ai funzionari pubblici nei Paesi Baschi e nella Comunità valenciana, a cui si potrebbe guardare per proporre una versione a livello nazionale. Altri interventi normativi di livello nazionale completano il quadro. La Legge 7/2021 del 20 maggio sul cambiamento climatico e la transizione energetica stabilisce che saranno incorporati come requisiti tecnici specifici negli appalti pubblici i criteri relativi all'impronta ecologica specificamente volti a combattere il cambiamento climatico la riduzione delle emissioni e del carbonio; la legge 7/2022 dell'8 aprile sui rifiuti e sui terreni contaminati per un'economia circolare, che prevede una riduzione del 50% degli sprechi

criteri legati all'oggetto dell'appalto e idonei a definirne le caratteristiche delle opere, forniture o servizi che costituiscono detto oggetto; b) che i requisiti richiesti per ottenere il marchio siano basati su criteri oggettivamente verificabili e non discriminatori; c) che le etichette siano adottate secondo una procedura aperta e trasparente cui possono partecipare tutte le parti interessate, come le organizzazioni governi, consumatori, parti sociali, produttori, distributori e organizzazioni non governative; d) che le etichette siano accessibili a tutte le parti interessate; e) che i requisiti richiesti per ottenere il marchio siano stati stabiliti da un terzo sul quale il datore di lavoro non può esercitare un'influenza decisiva; f) che i riferimenti alle etichette non limitano l'innovazione.

Quando un'etichetta soddisfa le condizioni di cui al comma 2, lettere b), c), d) e e), ma stabiliscono requisiti non legati all'oggetto del contratto, gli organi sociali di contrattazione non richiederanno l'etichetta in quanto tale, ma, invece di questa, potranno definire le prescrizioni tecniche mediante riferimento alle specifiche dettagliate di detta etichetta o, eventualmente, a parti di esso che sono collegate all'oggetto del contratto e idonee a definire le caratteristiche di detto oggetto. 3. Gli enti appaltanti che richiedono un'etichetta specifica devono accettare tutte le etichette che verificano che i lavori, le forniture o i servizi soddisfano i requisiti che sono equivalenti a quella necessari. L'amministrazione aggiudicatrice accetterà altri mezzi di prova adeguati, compresi quelli di cui all'articolo 128, da cui risulti che i lavori, le forniture o i servizi che devono essere forniti dal futuro appaltatore soddisfare i requisiti della specifica etichetta richiesta. 4. Quando gli enti appaltanti non richiedono nel capitolato che le opere, le forniture o i servizi soddisfino tutti i requisiti richiesti per ottenere l'etichetta, indicheranno a quale di questi requisiti si fa riferimento. 5. In nessun caso l'indicazione di una specifica etichetta nelle prescrizioni tecniche esime la stazione appaltante dall'obbligo di indicare chiaramente nel capitolato d'onere le caratteristiche e i requisiti che si vogliono imporre e di cui rispetta la specifica etichetta 6. L'onere della prova dell'equipollenza ricadrà, in ogni caso, sul candidato o offerente.

alimentari sia a livello di vendita al dettaglio che di consumo, richiede che le autorità locali adottino programmi di prevenzione per evitare lo spreco alimentare e incoraggiare il consumo responsabile.

Le maggiori similitudini si rinvencono, comunque, fra la legislazione italiana e quella francese. In entrambi i Paesi si rinviene un folto *corpus* di norme cogenti che superano gli *standard* stabiliti a livello unionale. Si auspica che tale base normativa simile possa portare a reciproche contaminazioni migliorative ed essere un vero e proprio modello italo-francese⁹⁵ esportabile negli altri Stati membri⁹⁶. Italia e Francia, infatti, disciplinano in modo simile gli appalti pubblici relativi alle mense scolastiche, rendendo obbligatorie le caratteristiche e l'origine degli alimenti.

La Francia qualifica il servizio di ristorazione scolastica come servizio pubblico opzionale facoltativo a domanda individuale, similmente all'Italia⁹⁷. L'utenza della ristorazione collettiva di asili nido e scuole primarie viene gestita dai comuni. È, invece, un servizio pubblico obbligatorio, organizzato a livello regionale, per i ragazzi delle scuole secondarie e delle scuole superiori⁹⁸.

All'interno della legislazione francese⁹⁹, la *legge n. 938 del 30 ottobre 2018 per l'equilibrio delle relazioni commerciali nel settore agricolo e alimentare e il cibo sano, sostenibile e accessibile per tutti - Egalim* disciplina appalti pubblici e mense scolastiche¹⁰⁰.

Essa, al pari di quanto avviene tramite gli specifici CAM in Italia, stabilisce i requisiti minimi di qualità e/o sostenibilità dei cibi per la ristorazione scolastica inseriti entro il 1° gennaio 2022 obbligatoriamente nei vari menù¹⁰¹. La legge, nel disporre tali requisiti, contiene molti rimandi ad altri testi normativi, quali il codice rurale e della pesca marittima, modificato dall'articolo 24 della legge *Egalim*. l'articolo L230-5-1 del predetto codice, infatti, vengono determinate le caratteristiche qualitative, intese in termini di sostenibilità ambientale, che devono essere presenti per almeno il 50% (in valore). Con ciò si intende

⁹⁵ I due Paesi sono stati, fra l'altro, fra quelli che <<hanno introdotto all'interno dei propri capitolati d'appalto criteri premianti legati alla filiera corta (in senso spaziale) ancora prima che la direttiva europea del 2006 lo prevedesse>>, A. TOLDO, *Public procurement e ristorazione collettiva – Le mense scolastiche come strumento di sostenibilità dei sistemi alimentari* in *Bollettino della società geografica*, serie XIII, vol. X, Roma, 2017, p.135

⁹⁶In Svezia sarebbe dovuta uscire una legge nel 2023, ma al momento non sono state reperite notizie in merito; in Germania non ci sono food policies a livello nazionale ma si parla di un minimo del 15% di cibo biologico nella ristorazione collettiva pubblica, espresso però nell' "administrative regulation of procurement and the environment (VwVBU)", si veda *Mapping School Food System, Deliverable 2.2*, SEI Tallinn, September 2022, *School Food 4 Change EU Horizon 2020 project*, pp. 42 e 7

⁹⁷ In Italia esso è ormai pacificamente definito come servizio pubblico a domanda individuale, erogato facoltativamente dal Comune presso edifici adeguati alle norme per l'edilizia scolastica, Corte di Appello di Torino, sent. 21/6/2016, n. 1059; per approfondimenti sulla qualificazione, si veda Corte dei Conti Campania Sez. contr., Delib. (ud. 24/02/2022) 28-02-2022, n. 9, p. 4 e ss.

⁹⁸ art. L. 213-2 e L. 214-6 C. Education

⁹⁹ L'approfondimento sulla legislazione francese, sugli stessi articoli della *Egalim*, ma esteso ai documenti di gara per il servizio di refezione della città di Lione, è stato svolto all'interno della ricerca del Centro Studi legislativi, grazie al contributo della Compagnia San Paolo, *cit.* p. 1

¹⁰⁰ C. FALVO, *Targeting 100% Organic, Local and Homemade Meals in Dordogne Secondary Schools an Integrated and Circular Approach*, 2023

¹⁰¹ Prevedendo anche adeguata e obbligatoria informazione agli utenti (art. L. 230-5-3 Code rural)

prodotti acquistati tenendo conto delle esternalità ambientali durante il ciclo di vita; prodotti biologici; prodotti la cui qualità sia provata da determinate certificazioni che ne attestino la qualità, il rispetto o la preservazione dell'ambiente; prodotti provenienti da regioni ultraperiferiche dell'Unione europea di cui si incentiva l'agricoltura o da aziende agricole con il più alto livello di certificazione di qualità o da commercio equo; certificazioni equivalenti sul piano ecologico e ambientale. Alcune delle caratteristiche elencate dovranno essere presenti a partire da una determinata annualità. La quantità minima suindicata (50%), è, poi, così specificata: il 20% deve necessariamente essere composto da prodotti biologici, (punto secondo del comma primo). Devono essere tenuti in considerazione dai gestori del servizio di ristorazione pubblica i parametri di freschezza, stagionalità e lavorazione (L111-2-2 del codice rurale). Il terzo comma dell'articolo L230-5-1 stabilisce che un decreto del Consiglio di Stato precisa i termini di applicazione, indicando l'elenco delle certificazioni e degli avvisi di cui tenere conto.

Inoltre, specifiche disposizioni per gli appalti di prodotti agroalimentari sono direttamente contenute nel codice francese degli appalti pubblici (*Code de la Commande Publique*). All'articolo R2152-7, poi, si ravvisano, similmente a quanto previsto nei nostri CAM, i criteri premianti che incidono sulla valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (condizioni di produzione e di commercializzazione, equa remunerazione dei produttori, carattere innovativo dell'offerta, performance in termini di tutela ambientale, approvvigionamento diretto di prodotti agricoli, inserimento professionale di persone in difficoltà, alla biodiversità, benessere animale).

All'interno della *Egalim*, viene sancito anche l'obbligo, da adempiere entro il 1° gennaio 2023, per i gestori pubblici e privati dei servizi di ristorazione collettiva dello Stato, dei suoi esercizi pubblici e delle aziende pubbliche nazionali, di offrire la scelta di un menù vegetariano, offrendo, allo stesso tempo, alternative che includono le carni. Tale di disposizione è l'esito di un periodo sperimentale di due anni¹⁰², in cui, a seguito della promulgazione della legge n. 2021-1104 del 22 agosto 2021 sulla lotta al cambiamento climatico e sul rafforzamento della resilienza ai suoi effetti, l'inserimento quotidiano del menù vegetariano era facoltativo per gli enti locali resisi disponibili. All'interno di tale processo, il Governo ha offerto i necessari strumenti di supporto al processo decisionale, alla strutturazione delle filiere nel loro territorio, alla formulazione degli appalti pubblici e alla formazione del personale interessato in modo che a livello locale fossero garantiti la qualità e l'equilibrio nutrizionale dei pasti. I percorsi formativi sono stati incentrati soprattutto sulla diversificazione delle proteine nei menù, la lotta allo spreco alimentare, gli approvvigionamenti sostenibili e di qualità e la sostituzione della plastica (art. L230-5-6 I, II e III; art. L230-5-6-1 Code Rural).

¹⁰² I dati finali sono stati riportati dal Governo al Parlamento

La lotta al cambiamento climatico ha portato anche a vietare i contenitori di plastica per alimenti bottiglie d'acqua in plastica nelle mense scolastiche nella ristorazione pubblica (art. L541-15-10 Codice dell'Ambiente), così come al più tardi entro il 1° gennaio 2025, la fine dell'utilizzo di contenitori di plastica per alimenti per cucinare, riscaldare e servire a scuola mense universitarie e strutture che accolgono bambini sotto i sei anni. La scadenza è il 1° gennaio 2028 per gli enti locali con meno di 2.000 abitanti.

Nei paragrafi precedenti è stata ripercorsa la genesi dei CAM italiani. È stata sottolineata la matrice europea di tali requisiti, la cui obbligatorietà è tuttavia frutto di una scelta nazionale, la quale li rende elementi essenziali dell'offerta.

Sembra opportuno, a questo punto, svolgere alcune considerazioni comparative di tecnica normativa: ponendosi dal punto di vista dei funzionari delle amministrazioni chi si trovano ad adoperarli per applicare i vari criteri a seconda dell'oggetto della gara e della tipologia di materiali che si trovano a richiedere, la modalità di emanazione dei CAM risulta molto pratica. All'interno dei decreti, infatti, si rintracciano non solo le indicazioni operative, ma anche la *ratio* di fondo. La sistematizzazione 'codice/PAN-GPP/decreti specifici' risulta chiara, consequenziale e coerente. La stessa sistematicità non si ritrova, invece, nella normativa francese, in cui è necessario sapersi muovertra richiami a fonti eterogenee, in cui la legge *Egalim* rappresenta il fulcro normativo.

La presenza di una visione d'insieme, programmatica e coerente negli intenti si rinviene, comunque, nell'art. L1 III Codice Rurale: sovranità alimentare, giustizia sociale, educazione alimentare dei giovani, lotta allo spreco alimentare, acquisto di prodotti stagionali e locali all'interno di una strategia nazionale che incoraggia gli enti locali ad associarsi per raggiungere tali obiettivi. Si osserva anche che la percentuale totale minima richiesta nelle gare in Italia, complessivamente superi quasi sempre il 20% minimo generale stabilito dalla legge francese. Ciò vale anche per i criteri premianti di cui all'art. R2152-7, in cui però, diversamente che nei nostri CAM per la ristorazione scolastica, è formulato come criterio autonomo premiante. Ulteriore spunto migliorativo per i nostri CAM potrebbe essere l'articolo L. 230-5-6 I *Code Rural* sull'obbligo di offrire almeno una volta alla settimana un menù vegetariano, a istituzione di una vera e propria giornata vegetariana per tutti gli utenti. Si può però osservare, inoltre che, in generale, al pari dell'Italia, ci sia la stessa volontà di stabilire standard minimi obbligatori, per tipologia e settore accostabili pienamente a quelli contenuti nei CAM ristorazione collettiva scolastica. La percentuale totale minima richiesta nelle gare, risulta, tuttavia, complessivamente più alta in Italia, rispetto al minimo previsto in Francia (quasi tutte le percentuali minime stabilite dai CAM italiani superano il 20% minimo generale francese).

Alla luce delle diverse esperienze appartenenti a vari Paesi europei, la puntualità e la sistematicità rilevate in Francia e in Italia portano a collocare le normative dei due Stati in un perimetro assai differente, con

analogie relative alla normativa spagnola. Posando lo sguardo sulle *policy* europee, non si può non osservare quanto l'avvicinamento consapevole di queste tre legislazioni possa essere significativo in termini di influenza su obiettivi decisivi di lungo termine come, ad esempio, la strategia *Farm to Fork*¹⁰³, volta a rendere i sistemi alimentari più equi, sani e rispettosi dell'ambiente¹⁰⁴. Per il 2023 questa strategia¹⁰⁵ ha previsto una revisione del quadro giuridico del regime scolastico europeo anche per quanto riguarda la fissazione di criteri minimi obbligatori per gli appalti pubblici nel settore alimentare nelle scuole e nelle istituzioni pubbliche per un'alimentazione sana e sostenibile. La via preferibile potrebbe essere quella di enucleare requisiti sostanziali minimi obbligatori basati su criteri di *green public procurement* già esistenti¹⁰⁶, prendendo come esempi, ad opinione di chi scrive, le normative italiana e francese. Tale traguardo fa parte di una iniziativa a più ampio raggio, che avrebbe dovuto portare alla previsione di un regolamento entro la fine del 2023. La consultazione pubblica legata all'iniziativa è stata aperta il 28 aprile 2022 e chiusa il 21 luglio dello stesso anno, indirizzata a cittadini, operatori economici di ogni dimensione e relative organizzazioni di rappresentanza, organizzazioni dei consumatori, parti sociali, ONG, autorità pubbliche, ecc¹⁰⁷. Le risposte al sondaggio sono arrivate soprattutto da semplici cittadini (77% delle risposte), seguiti, con un netto stacco, da rappresentanti della società civile a vari livelli (fra cui i centri accademici e di ricerca, che sorprendentemente hanno fornito solo il 2,8% delle risposte pervenute).

La maggioranza di chi ha risposto (94%) ritiene che il sistema alimentare europeo non è sostenibile nel lungo termine, mentre più del 94% dei partecipanti ritiene estremamente rilevanti le azioni che originano dalle pubbliche autorità. Proprio la Francia, con la reattività dimostrata nella consultazione, è suscettibile di influenzare molto le *policy* anzidette, forte, come visto, di un bagaglio normativo molto nutrito su tali

¹⁰³ A livello formale, la *Farm to Fork* consta di una comunicazione, la COM(2020) 381 final, "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni" - Una strategia 'Dal produttore al consumatore' per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente, del 20 maggio 2020". Essa dettaglia vari obiettivi, fra cui la necessità del passaggio a un sistema alimentare sostenibile, avendo cura che questo avvenga in maniera trasversale, ossia attraverso la consapevolezza di come esso incida simultaneamente sulla nostra salute e sul sistema sanitario dei singoli Paesi, sugli ecosistemi, sulle catene di approvvigionamento, sui modelli di consumo e i limiti e sugli equilibri del nostro pianeta. Il calendario allegato concreta tali obiettivi in specifici atti che dovrebbero essere adottati in un tempo stabilito. È un programma che si inserisce nell'ambito del [c.d. European Green Deal](#) e che mira a contribuire al rilancio dell'economia del vecchio continente

¹⁰⁴ H. SCHEBESTA et AL., *The European Union Farm to Fork Strategy: Sustainability and Responsible Business in The Food Supply Chain*, Wageningen Law Series, Law Group, n.1, 2021, p. 3 e ss. e A. P. QUAGLIA et AL., *Imagining 'eat' together: The school meal*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, p. 3

¹⁰⁵ https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy/sustainable-food-consumption_en (ultimo accesso: 21 maggio 2024)

¹⁰⁶ Si veda R. CARANTA, *The impact of the "Farm to Fork" strategy on sustainable food and catering procurement*, in *Sustainable food procurement...*, cit., p. 196, Taylor & Francis Group, in quanto il modello dei CAM italiani e il loro periodico aggiornamento sembrerebbero poter rientrare proprio nella modalità di statuizione di criteri ambientali minimi preferibile a livello europeo

¹⁰⁷ A riguardo, si veda l'apposita sezione sul [sito della Commissione Europea](#)

Il riferimento a tale sondaggio è stato svolto anche all'interno della ricerca del Centro Studi legislativi, cit.

aspetti. La Francia risulta, infatti, al primo posto con 1567 domande seguita dal Belgio che, tuttavia, ne ha date solo 201. L'Italia, i cui CAM risultano ancora più sistematizzati, risulta, invece, solo sesta con 105 risposte. Ciò fa riflettere sulla reale possibilità di incidenza sulle decisioni che verranno prese a livello europeo per i prossimi anni, soprattutto in relazione all'ulteriore dato per cui la sostenibilità negli acquisti pubblici dei prodotti alimentari nelle scuole conta per il 94% dei partecipanti.

6. Conclusioni

Nel presente contributo si è voluto trattare dei criteri ambientali minimi specifici per la ristorazione collettiva scolastica, considerandoli uno strumento giuridico per il perseguimento di obiettivi di sostenibilità ambientale ed educazione alimentare. Lo specifico contesto di applicazione risulta, infatti, molto particolare e strategico, se si vuole ragionare in termini di politica economica, sociale e alimentare nel lungo periodo, avendo l'ambizione di formare e trasmettere una coscienza ambientale proprio nei luoghi dell'apprendimento di bambini e ragazzi.

L'*excursus* svolto ha cercato di indagare tali CAM 'a tutto tondo', analizzandoli, cioè, da varie angolazioni e mettendoli in relazione non solo con le recenti riforme della contrattualistica pubblica, ma anche con altri istituti giuridici, con prassi, dati e scelte di alcune amministrazioni locali, per apprezzarne e dimostrarne il valore strategico e il potenziale di influenza sulle decisioni amministrative e politiche.

Da un lato, è stato innanzitutto considerato come essi siano scaturiti dal più ampio concetto di sviluppo sostenibile, nato ed evolutosi nell'alveo delle politiche europee, comune a tutti gli Stati membri. Dall'altro, grazie e nonostante questa comune radice, è stato altrettanto evidenziato come essi continuino a costituire un *unicum* in tale panorama, non solo nel settore della ristorazione collettiva. L'Italia si è, quindi, finora distinta nel dare concretezza e cogenza al concetto di sviluppo sostenibile, implementandone di gran lunga l'impatto, con la possibilità di fungere da modello-guida, assieme alla Francia per quanto riguarda la ristorazione collettiva scolastica, nel processo di enucleazione di criteri di sostenibilità obbligatori a livello europeo. Infatti, sono state poste in relazione le analogie fra le normative dei due Paesi, constatando che sono molti i punti di contatto, nonostante in Italia la disciplina di dettaglio si espliciti attraverso un decreto ministeriale e non una legge, e tale disciplina di settore si collochi, con gli altri decreti disciplinanti gli standard minimi da osservare nelle gare per altre categorie merceologiche, nell'ambito del Piano d'azione nazionale sugli appalti pubblici verdi. Tale sistematicità permette di affermare che da tempo il nostro Paese veda la sostenibilità come un concetto immanente a tutti i settori in cui la pubblica amministrazione può dirigere i propri acquisti per le proprie esigenze e i CAM come strumento concreto e attuativo della stessa. Anche il nuovo codice degli appalti sembra andare in questa direzione nel disciplinare l'articolo 57, in cui, come già si è osservato, i CAM sono "definiti per specifiche

categorie di appalti e concessioni, differenziati, ove tecnicamente opportuno, anche in base al valore dell'appalto o della concessione”.

Anche in relazione all’emanazione del nuovo PAN GPP, è stato possibile comprendere come la periodica modifica dei CAM sia propedeutica ad adattarli all’attualità e alle conseguenti necessità (cambiamenti nei mercati, alle conseguenze di problemi geo-politici o sanitari). Dall’altro, però, si è cercato di comprendere anche lo stato di attuazione e di verifica nell’applicazione dei CAM. La mancanza di veri e propri controlli sulle procedure di gara, e l’affidarsi alla sola modalità di monitoraggio tramite questionari e schede, non può non incidere sulla portata cogente degli stessi. Per tale ragione, si ribadiscono le perplessità sulla mancata conferma – e contestuale opportuno rinforzo, anche in relazione al fatto che le etichette e le certificazioni richieste siano prove documentali di lunghi processi di verifica di conformità dei prodotti svolti indipendentemente e a monte della gara stessa - del ruolo dell’Osservatorio dei contratti pubblici in capo all’ANAC, che in questo modo lascia alle sedi giurisdizionali, eventualmente, la rilevazione del mancato rispetto o della correttezza dell’applicazione nei documenti di gara. In questo senso, si torna a ribadire anche l’opportunità dell’inserimento di figure professionali dalla formazione altamente specifica e trasversale, in grado non solo di garantire una maggiore applicazione dei CAM, ma anche di diffondere una maggiore cultura della sostenibilità non solo fra i funzionari amministrativi ma anche fra i ragazzi e i bambini che fruiscono del servizio di refezione, in modo da fungere da supporto in ambito scolastico e da ‘ponte’ fra questo e i settori della pubblica amministrazione che predispongono le gare atte a strutturare il servizio stesso.

In tale contesto, l’analisi dell’attuale art. 7 del d.lgs. 36/2023 ha permesso di approfondire e correlare la modalità di affidamento *in house* alle specificità del servizio di refezione scolastica, mettendo in risalto le scelte di alcune realtà comunali e metropolitane, che hanno preferito tale modalità per assicurare un servizio mensa dagli standard qualitativi alti e ambiziosi in termini di sostenibilità e competenza. In tal modo, è di nuovo emersa la potenzialità dei CAM come strumento di *policy*, stavolta come *standard* di confronto anche nel momento in cui la pubblica amministrazione legittimamente scegliesse di optare per l’autoproduzione invece del ricorso al mercato. Risulta infatti innegabile che, pur non essendo applicabili al di fuori dell’ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici, essi sono ormai immanenti nelle caratteristiche e nelle scelte delle aziende che partecipano alle procedure di gara, avendo da anni ormai plasmato e orientato il mercato le strategie competitive imprenditoriali. La scelta di affidamento a società *in house* si scontra per forza di cose con queste dinamiche e sottende automaticamente un confronto, anche solo teorico e potenziale, con operatori economici ormai attrezzati dal punto di vista della sostenibilità e della responsabilità sociale d’impresa e va dimostrato, attraverso l’obbligo motivazionale, di poter fare di più e meglio senza mettere a gara il servizio. Ecco allora che, anche grazie all’operazione



comparatistica sul livello di implementazione normativa e di prassi di altri Stati membri, si può affermare la valenza concreta e multifaccettata dei CAM per la ristorazione collettiva scolastica come modello di strumento attuativo dello sviluppo sostenibile: se perfezionati, tenendo in seria considerazione gli aspetti deboli e critici già rilevati, possono effettivamente contribuire a livello nazionale ed europeo non solo al miglioramento delle politiche di acquisto delle pubbliche amministrazioni, ma anche al miglioramento della qualità dei pasti offerti a una delle fasce più delicate della popolazione, nonché influenzarne positivamente la cultura e le scelte personali, andando a incidere sulla formazione e sullo sviluppo delle nuove generazioni.