

RISTORAZIONE SCOLASTICA, OSPEDALIERA E ASSISTENZIALE: NUOVE LINEE GUIDA NAZIONALI, LEGGE 488/99 E VETERINARIA

SCHOOL FOOD SERVICE, HOSPITAL AND HEALTHCARE: NEW GUIDELINES ON NATIONAL LAW AND VETERINARY 488/99

Carosielli L.A.¹, Carrabs G.², Faragò F.³, Marrone R.⁴, Micheli M.A.⁵

¹ASL Foggia-Inc. Facoltà di Medicina e Chirurgia - Università di Foggia, ²ASL LT – Servizio Veterinario, ³Ministero della salute, ⁴Scuola specializzazione Ispezione Alimenti - Università di Napoli, ⁵ASL Mo – Servizio Veterinario

SUMMARY

The author reviews the guidelines of the National school catering, hospital and health care, recently published. Show only the aspect of Article 59 of the Law n.488/99, given the complexity of the issue and the rampant protectionism dictated more by ethnic and ethical and environmental claims, which has prompted some governments to fear the food self-sufficiency, in sharp contrast with European free trade rules. The issues related to Article 59 of Law No 488 of 23 December 1999 and the amendment to Article 123 of Law 388/2000, concerning the development of organic farming and quality, are commented in relation to the cd Procurement Code, in particular the legislative decree n.163 dated 12 April 2006 and subsequent amendments and additions, noting criticism of the check up as required by Article 59 and the low involvement of the veterinary hygienist.

KEYWORDS

Public catering, National guidelines, law n.488/99 and quality products.

INTRODUZIONE

Le linee di indirizzo nazionale per la ristorazione collettiva ed in particolare la ristorazione scolastica, ospedaliera e assistenziale sono un pilastro fondante dell'educazione alimentare di un popolo, rivolte a tutti gli operatori della ristorazione, muovendo dall'esigenza di promuovere, sin dalla tenera età abitudini alimentari corrette ai fini della prevenzione di patologie cronico-degenerative per le quali l'alimentazione rappresenta un fattore determinante. Le stesse suggeriscono a livello nazionale indicazioni per migliorare la qualità, anche sotto il profilo nutrizionale. Nella Convenzione dei diritti dell'infanzia, adottata dall'ONU nel 1989, è sancito il diritto dei bambini ad avere una alimentazione sana ed adeguata al raggiungimento del massimo della salute ottenibile. L'OMS e la UE hanno sinergicamente pianificato delle azioni internazionali finalizzate

all'adozione, da parte della popolazione, di abitudini di vita salutari, con una serie di iniziative e di attività di comunicazione e di sensibilizzazione verso i sistemi sanitari. Il Consiglio d'Europa ha ribadito che la ristorazione ospedaliera e assistenziale è parte integrante della terapia clinica e che il ricorso al cibo rappresenta il primo e più economico strumento per il trattamento di alcune patologie ed in particolare della malnutrizione. Per fronteggiare queste problematiche, in particolare l'obesità, l'aumento di persone con diabete, sindromi metaboliche e cardio-vascolari e, in ambito ospedaliero-assistenziale, la malnutrizione, il Ministero della salute, ha emanato una serie di direttive volte al miglioramento non solo della sicurezza alimentare ma anche della qualità nutrizionale nei soggetti ospedalizzati, in particolare anziani e degenti delle strutture riabilitative, tenendo in debita considerazione che il successo di iniziative per la promozione della salute di-

pende anche da fattori esterni al sistema sanitario quali il commercio, i trasporti, l'ambiente, lo stato sociale, etc. (1). Scopo del lavoro è una disamina delle nuove linee di indirizzo sulla ristorazione scolastica, ospedaliera ed assistenziale con particolare riferimento ai "prodotti dell'agricoltura biologica e di qualità", riconducendo la discussione nel solco tracciato dall'art.59 della legge n.488 del 23 dicembre 1999, c.d. legge finanziaria 2000 (2), così come modificato dall'art.123 della legge n.388 del 29 dicembre 2000, c.d. legge finanziaria 2001 (3).

Molte sono state le iniziative, nell'ambito della ristorazione scolastica e ospedaliera, intraprese dal Ministero della salute, coadiuvato dai Ministeri delle politiche agricole e forestali e dalla pubblica istruzione, dalle regioni e dalle varie ASL, con l'emanazione di atti, linee guida, note. Ad esempio nel 2007 è stato varato dal Ministero della salute il programma "Guadagnare salute – rendere facili le scelte salutari", strategia globale per promuovere stili di vita salutari funzionali alla riduzione delle malattie croniche e degenerative non trasmissibili, di cui la ristorazione scolastica (4) è strumento prioritario, unitamente a quella ospedaliero-assistenziale (1). Purtroppo negli ultimi due anni le esigenze di bilancio, e non solo, stanno mettendo in bilico le aspettative di miglioramento della qualità e del gradimento, non senza rilevare che negli ultimi anni la refezione scolastica per molti sta diventando un miraggio.

Ristorazione scolastica

La ristorazione scolastica ha cambiato radicalmente la propria funzione; non è più solo assistenziale e d'integrazione di deficit nutrizionali come nel dopoguerra ma attualmente ad essa si associano peculiari valenze improntate alla prevenzione, all'educazione alimentare, nutrizionale e salutistica, nell'ambito di un percorso di qualità totale; rappresenta inoltre uno strumento per le aspettative di informazione non solo alimentare ma anche socio-storico-naturalistica, in quanto è sempre più radicata un'etica consumo, che contempla i prodotti equo-solidali, a basso impatto ambientale, eco-compatibili (5-6), con recupero delle tradizioni come "luogo della memoria". Nel settore ristorazione scolastica un ruolo importante è svolto dai servizi di Igiene degli Alimenti SIAN, per gli aspetti generali, nutrizionali e per problemi legati all'obesità, mentre il servizio veterinario non ha la visibilità sperata, e neppure nelle specificità legate ai prodotti di origine animale, né nella stesura di capitolati (5-4-7).

Ristorazione ospedaliera e assistenziale

In questo ambito l'attuale situazione italiana

vede una disomogeneità particolarmente marcata tra le regioni e, spesso, nell'ambito della stessa regione, tra le diverse strutture. Tale disomogeneità non si manifesta soltanto a livello di qualità nutrizionale, ma anche nell'approccio alle varie problematiche quali ad esempio modalità di distribuzione del pasto, livello di conoscenza degli operatori, figure professionali impiegate, diversa consapevolezza del ruolo della alimentazione nella promozione della salute mentre la nutrizione deve essere inserita a pieno titolo nei percorsi di diagnosi e cura. Come per la ristorazione scolastica, le linee di indirizzo hanno lo scopo di presentare un modello da proporre a livello nazionale, al fine di rendere omogenee le attività connesse con la ristorazione ospedaliera, inteso a migliorare il rapporto dei pazienti ospedalizzati con il cibo. Si riconoscono quali elementi portanti la centralità del paziente e il rispetto delle sue esigenze nutrizionali specifiche, con particolare riferimento al tema della malnutrizione. Si fa riferimento alla stesura del capitolato, redatto in conformità alle disposizioni di cui al D.Lvo 12 aprile 2006, n.163 e s.m.i. (c.d. codice degli appalti), come strumento cardine per prevenire elementi di discrezionalità e di contenzioso. Il servizio veterinario non viene mai citato esplicitamente, neppure nei capitoli specifici e nel monitoraggio delle eccedenze e degli avanzzi. E' auspicabile che le linee di indirizzo servano a creare una cultura alimentare idonea alla promozione e al mantenimento della salute anche al di fuori delle strutture di degenza, in particolare a livello di assistenza domiciliare. Nell'ottica di valutare il riscontro e l'efficacia delle linee di indirizzo, il Ministero della salute si promette di attivare una rete nazionale, presso le direzioni sanitarie finalizzata a monitorare la qualità del servizio, punto cruciale per addivenire ad eventuali revisioni delle linee guida. Sarebbe utile interfacciarsi con quanto prospettato dal Ministero inserendo nei gruppi di lavoro gli specialisti del settore veterinario. Nelle linee di indirizzo, non viene richiamato esplicitamente l'art.59 della legge 488/99 e, s.m.i., (2-3) pur comprendendo appieno i contenuti relativi ai prodotti dell'agricoltura biologica e di qualità (1). La summenzionata norma, con il relativo corollario di circolari esplicative, fa obbligo, al fine di promuovere lo sviluppo dell'agricoltura biologica e di qualità ed eco-compatibile, ai produttori, importatori, venditori di prodotti fitosanitari e dei fertilizzanti di sintesi, come al D.L.vo n.194 del 17 marzo 1995, e, s.m.i. ed identificati con le c.d. fasi di rischio ed etichettati con le sigle: R62, R60, R50, R49, R45, R40, R33, R28, R27, R26, R25, R24, R23. (8-9-10), di versare un contributo annuale del 2% in base al relativo fatturato.

rato. E' istituito il fondo per la ricerca nel settore del biologico, finalizzato al finanziamento di programmi annuali, nazionali e regionali, nonché in materia di sicurezza e salubrità degli alimenti(11-6-10); sono fissati codici di buona pratica agricola per un corretto uso dei prodotti fitosanitari e dei fertilizzanti (10-8), per incentivare l'informazione ai consumatori sugli alimenti biologici, sugli agroalimentari tradizionali, nonché a denominazione protetta (DOP, IGP, STG), cui ai regolamenti n.509 e n.510 del 2006, compreso un comitato per la valorizzazione e la tutela del patrimonio alimentare italiano, in Italia e nel mondo. Per garantire la promozione della produzione agricola biologica e di qualità, le istituzioni pubbliche che gestiscono mense scolastiche ed ospedaliere devono prevedere nelle diete giornaliere l'utilizzazione di prodotti biologici, tipici e tradizionali nonché di quelli a denominazione protetta, tenendo conto delle linee guida e delle raccomandazioni dell'Istituto nazionale della nutrizione. Inoltre, viene stabilito che gli appalti pubblici di servizi relativi alla ristorazione delle istituzioni pubbliche sono aggiudicati ai sensi del D.lgs 17 marzo 2005, n.157, e,s.m.i. (2-3-7), attribuendo valore preminente all'elemento relativo alla qualità dei prodotti agricoli offerti, ricorrendo anche all'acquisto diretto dall'AGEA. Infine a partire dal 2001, il Ministero delle politiche agricole, entro il 30 aprile di ciascun anno trasmette al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione delle disposizioni citate sopra, inerenti fondi e programmi (11-6).

COMMENTI E CONSIDERAZIONI

La legislazione prodotta dallo Stato, dalle regioni e province autonome è copiosa, spesso in quelle regionali si intravedono intenti di difesa dei localismi, molte volte ammantati da citazioni che attingono ad un linguaggio che in passato era prerogativa di gruppi e associazioni ambientaliste, quali prodotti alimentari a chilometro zero o filiera corta, prodotti ecocompatibili, slow food, etc., e che oggi stanno diventando obiettivi bipartisan tra vari interessi, lasciando trasparire la volontà protezionistica sotto un ombrello di copertura lessicale giuridica che potrebbe creare stridenti contraddizioni e finanche risultare dispersivo e non più credibile per difendere il sistema Paese di fronte alle insidie della globalizzazione. Molti hanno intuito le capacità di influenzare i consumi di certi prodotti regionalistici, fino a portare alcune regioni a forzature legislative, in attrito con le norme europee sul libero scambio, come ad esempio il Veneto con D.G.R. n.3388/09, la Calabria con le leggi n.29/08, n.8/10 e n.22/10, il Friuli con la legge n.136/11, etc., tanto da paventare una “autar-

chia alimentare strabica” in quanto spesso attuata da regioni che esportano la maggior parte dei loro prodotti agroalimentari.

Similari contraddizioni sembrano evidenziarsi nella gestione di quanto stabilito dagli articoli 59/488 e 123/388, soprattutto in centri di cottura che servono diverse strutture, falsando così anche l'applicazione di quanto affermato in capitolato. Sarebbe opportuno produrre sistemi più vincolanti circa il controllo dell'applicazione dell'art. 59/488 da parte del veterinario igienista, facendo tesoro di quanto avviene fatto per altri sistemi di tracciabilità e controllo di filiera e già a partire dalla stesura dei capitolati.

BIBLIOGRAFIA

1. Intesa, ai sensi dell'art.8, com. 6, L.5/6/03, n. 131, tra governo regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sulle linee di indirizzo nazionale per la ristorazione ospedaliera e assistenziale. G.U. n.37 del 15/02/2011
2. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge 23-12-1999, n.488, art.59 (legge finanziaria 2000). G.U. n. 302, S.O. n. 227 del 27/12/1999
3. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge 23-12-2000, n.388, art.123 (legge finanziaria 2001). G.U. n. 302, S.O. n. 219 del 29/12/2000
4. Intesa, ai sensi dell'art.8, comma, della legge 5/6/2003, n.131, conferenza unificata Stato - regioni e province autonome di Trento e Bolzano sulle linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica. Provvedimento 29 aprile 2010. G.U. n. 134 del 11/06/2010
5. Carta europea dei criteri del commercio equo e solidale, elaborato ed approvato da Fairtrade Labelling Organizations –FLO– e World Fair Trade Organization –WFTO, come da risoluzione del Parlamento europeo n. A6-0207/2006 approvata il 6 luglio 2006
6. Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione ovvero Piano d'azione nazionale sul Green Public Procurement (PANGPP). Decreto interministeriale n.135 del 11/4/2008, e, s.m.i, G.U. n.107 dell'8/5/2008
7. D.P.R. 5 ottobre 2010, n.207. Regolamento di esecuzione ed attuazione del D.L.vo 12 aprile 2006, n.163, recante <codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE>. G.U. n.288 del 20/12/2010

8. Decreto Ministero politiche agricole del 22 febbraio 2007. Elenco dei fertilizzanti soggetti al versamento del 2% a norma del comma 1, dell' art. 123 della legge 388/2000. G.U. n.127 del 4/6/2007
9. D.Lvo n.65 del 14/03/2003, e, s.m.i, in attuazione delle direttive 1999/45/CE e 2001/60/CE sui preparati pericolosi. G.U.n.87 s.o del 14/4/2003
10. Legge 231 dell'11/11/2005 "Conversione in legge del D.L. del 9/9/2005, n. 182, recante interventi in agricoltura. G.U. n.263 del 11/11/2005.
11. Decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del 19/11/2007, n.21568. Programma di azione nazionale per l'agricoltura biologica e i prodotti biologici. Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per l'anno 2008-2009, seduta del 15 dicembre 2005.