

# Ristorando

ristorazione collettiva • commerciale moderna • a catena

[www.ristorando.eu](http://www.ristorando.eu)

MERCATI ESTERI  
**I numeri  
della Spagna**

EQUIPMENT  
**Il futuro  
delle attrezzature**

Foodservice  
**OCCHI PUNTATI  
SULLA SOSTENIBILITÀ**

# Verso un pasto che non fa... pena

**Dopo anni di qualità discutibile, mangiare nelle carceri ritrova una parte della dignità perduta grazie a meccanismi di appalto migliori**

di Corrado Giannone

**A**l servizio di ristorazione negli istituti penitenziari è un segmento del catering per le collettività di cui si parla poco ma che genera un interessante volume d'affari fino ad oggi appannaggio di pochi operatori economici che da anni si aggiudicano le gare indette dai vari provveditori regionali. Recentemente il sistema è stato scosso da alcune sentenze pronunciate da alcuni TAR e dal consiglio di stato a cui hanno fatto seguito alcu-

ne interrogazioni parlamentari. Queste iniziative hanno portato a importatati novità nel settore, mettendo in discussione un sistema ormai cristallizzato che vale la pena di analizzare.

Il servizio di ristorazione nelle carceri comprende il cosiddetto vitto per i detenuti, e il sopravvitto, entrambi contemplati dall'articolo 9 della legge del 26 luglio 1975, n. 354, che prevede che ai detenuti e agli internati venga assicurata,

ai sensi dell'art. 9 dell'Ordinamento penitenziario e dell'art. 11 del Regolamento di esecuzione, un'alimentazione sana e sufficiente, adeguata all'età, al sesso, allo stato di salute, al lavoro, alla stagione e al clima erogata quotidianamente tramite tre pasti. Purtroppo non sempre ciò avviene. Le quantità e la varietà dei generi alimentari, che l'appaltatore deve fornire per la preparazione del vitto giornaliero, sono previste



vista una "Commissione vitto", composta da tre detenuti scelti a sorte mensilmente per controllare, sotto la supervisione di un incaricato dal direttore, il regolare andamento del servizio, dalla consegna delle derrate alimentari al controllo della qualità e quantità. A questo proposito occorre far notare che spesso questo compito viene svolto da detenuti stranieri che altrettanto frequentemente non conoscono la lingua italiana, ed è difficile pensare che siano in grado di esprimere un parere adeguato sulla qualità del vitto. Ai detenuti e agli internati è consentito l'acquisto, a proprie spese, di generi alimentari e di conforto, entro i limiti fissati dal regolamento, utilizzando, di solito, gli spacci gestiti direttamente dall'amministrazione carceraria o da imprese che esercitano la vendita a prezzi controllati dall'autorità comunale. La commissione vitto è, integrata da un delegato del direttore, scelto tra il personale civile dell'istituto il quale controlla qualità e prezzi dei generi venduti nell'istituto.

Il servizio finì ad ora era stato organizzato in questo modo, vedremo in seguito quali sono i cambiamenti previsti. I provveditori regionali provvedono per l'appunto, ad espletare le gare per gli accordi quadro per la fornitura di derrate e la gestione del sopravvitto. Il contratto di fornitura prevede che per ogni detenuto giornalmente debba essere consegnata una quantità pro-capite di alimenti come previsto dalle relative tabelle le quali riportano le quantità delle derrate al netto degli scarti di lavorazione, di scongelamento etc.) e definiscono gli standard qualitativi e l'articolazione delle consegne secondo calendari prestabiliti su base stagionali. All'interno delle carceri le derrate vengono ritirate dal responsabile dell'amministrazione che le consegna ai detenuti per la preparazione dei pasti che avviene sotto vigilanza. Mentre il

sopravvitto solitamente viene gestito dalla società che si è aggiudicata l'appalto.

Alcuni anni fa la società per cui lavoravo e il CFP di Rozzano organizzarono una serie di corsi per aiuto cuoco rivolta ai detenuti del carcere di Opera. I percorsi didattici prevedevano una parte teorica e una pratica e, accompagnato da un cuoco, mi capitò di svolgere questa attività.

La parte pratica venne svolta nelle cucine durante la preparazione dei pasti per i detenuti. Sin dal primo momento ci rendemmo conto della precarietà del servizio e di come era gestito tutto il ciclo di produzione: le derrate erano fornite a piacimento da parte del fornitore non essendoci un menu predefinito dall'amministrazione e spesso la qualità lasciava parecchio a desiderare, approfittando del fatto che nessuno era in grado di controllare la conformità alle specifiche contrattuali che comunque erano molto...

Scarse. I detenuti incaricati della preparazione dei pasti, non avevano alcuna formazione specifica, quindi il risultato della qualità delle vivande dipendeva dall'esperienza delle persone che di volta in volta venivano impiegate nel servizio. Siccome il corso aveva una durata di alcuni mesi abbiamo avuto modo di impostare il servizio in maniera un po' più razionale predisponendo un menu, controllando la merce in arrivo e contestando quando non andava bene ma soprattutto il nostro cuoco ebbe l'opportunità di insegnare alcuni principi basilari delle tecniche di cottura. Il tutto con grande disponibilità da parte degli agenti presenti in cucina che hanno fornito un supporto e una collaborazione straordinari. In poco tempo la qualità del vitto registrò un apprezzabile miglioramento, contemporaneamente diminuì la richiesta di sopravvitto.

In pratica, il meccanismo tutt'altro che virtuoso che venne

previsti, oltre al calendario di stagionalità di cui all'Allegato A del D.M. 10 marzo 2020 (CAM). Il servizio deve essere garantito, quotidianamente, nelle sedi dei singoli Istituti penitenziari individuati dal contratto. La norma inoltre prevede che il servizio di vettovagliamento sia di regola gestito direttamente dall'amministrazione penitenziaria e una rappresentanza dei detenuti o degli internati, designata mensilmente per sorveglianza, controlli l'applicazione delle tabelle e la preparazione del vitto. In ogni carcere è pre-

nelle Tabelle Vittuarie (riviste di recente e approvate con decreto ministeriale 9 maggio 2017 in conformità a quanto definito dal C.R.E.A. (Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria). Il fornitore del servizio, è tenuto a rispettare le categorie merceologiche e i valori nutrizionali

pian piano a galla, consisteva nell'aggiudicarsi la gara a prezzi molto bassi, consegnare derrate di scarsa qualità che finivano per essere trasformate in pasti scadenti che inducevano i detenuti che ne avevano la possibilità ad acquistare prodotti alimentari a pagamento a prezzi decisi dal fornitore. Recentemente alcune SRC concorrenti, hanno più volte lamentato l'inadeguatezza dei prezzi posti a base di gara in alcuni appalti, e si sono rivolti ai Tribunali Amministrativi per annullare le procedure di gara indette da alcuni provveditori regionali. Uno di questi ricorsi è stato presentato dalla società Saep S.P.A. al Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia.

Il ricorrente, lamentava che dalla documentazione di gara non sarebbe stata in alcun modo ricavabile la benché minima informazione in merito ai criteri utilizzati per determinare la diaria posta a base d'asta non

consentendo oggettivamente la presentazione di un'offerta seria e ponderata. A questo faceva seguito l'omissione di un'istruttoria sui prezzi dei prodotti alimentari richiesti dalle tabelle vittorie e la reiterazione della medesima diaria posta a base delle procedure espletate nel 2010, senza nemmeno considerare il maggior costo dovuto al rispetto delle prescrizioni previste dai criteri minimi ambientali entrati in vigore nel 2011.

La stazione appaltante si era difesa spiegando che per addivenire alla stima della base d'asta aveva fatto un'operazione di scorporo basandosi su uno studio che un'azienda specializzata aveva fatto per un'azienda pubblica del Comune di Viareggio, riferita a servizi di ristorazione scolastica, e aveva con questo metodo stimato che l'incidenza delle derrate alimentari sul costo pasto era del 35/40%. I giudici

del TAR accolsero il ricorso ritenendo irragionevole presumere che l'incidenza del costo delle derrate alimentari fosse analogo in procedure rivolte a utenze tanto diverse e condannò la stazione appaltante a pagare le spese.

Altri ricorsi sempre sempre sullo stesso argomento e con contenziosi analoghi furono accolti generando l'annullamento delle relative gare. A questi e episodi fecero seguito alcune interrogazioni parlamentari e nel mese di settembre, a seguito della crescente attenzione sull'argomento, durante un question time ci fu la dichiarazione della ministra Cartabia che nell'occasione sottolineò che: "La competenza è dei bandi del vitto e sopravvitto e dei provveditori e non dell'amministrazione centrale, tuttavia, ho da poco convocato una commissione per l'innovazione del sistema penitenziario che, proprio su questo punto, è su-

bito intervenuta dando delle indicazioni, tra le quali quella di separare il vitto, cioè la fornitura di colazione, pranzo e cena, dal sopravvitto". La ministra della giustizia, ha poi proseguito distinguendo l'aspetto puramente giuridico dei contenziosi da quello relativo alla: "Scarsa qualità del cibo denunciato da alcuni organi di stampa e che va a detrimento, evidentemente, della dignità dei detenuti". In chiusura la Cartabia ha dato tre indicazioni: "La prima è che sempre nella predisposizione, le procedure di aggiudicazione del vitto e sopravvitto debbono essere distinte: contratto d'appalto del servizio del vitto e contratto di concessione per il sopravvitto. La seconda è che devono essere escluse le modulazioni del minimo al ribasso; la terza è che occorre, nella costruzione della qualità dei prodotti offerti, un parere obbligatorio e vincolante da parte di un tecnologo alimentare per le

**POLIBOX®**  
ONLY BY SDS  
**PENSARE CIRCOLARE**

**OCEANPOLIBOX®**  
Il primo contenitore isotermico in PPE  
realizzato con il 15% di reti da pesca  
provenienti dall'industria ittica!

**SDS**  
simplify your work

**S.D.S. srl** Via Campo dei Fiori, 13 - Vittuone (MI) ITALY  
Tel. (+39) 02 37074200 - Fax (+39) 02 37074208  
Email: sds@grupposds.it - [www.grupposds.it](http://www.grupposds.it)

**TÜV PROFI CERT**  
100 Proof year  
22 160 704 6037

Save the Ocean

caratteristiche nutritive e qualitative di ogni prodotto previsto nel capitolato". Quest'ultima indicazione è una novità molto importante, anche se a mio avviso migliora solo in parte la qualità dei pasti, perché comunque non risolve il problema dei controlli, della qualità delle derrate fornite, e quella della professionalità del personale deputato alla preparazione.

Penso che il passo successivo dovrebbe essere quello di affidare all'interno di ogni carcere la direzione operativa di tutto il servizio ad un tecnologo alimentare e di prevedere la figura di un cuoco a cui affidare il coordinamento della produzione, e la formazione dei detenuti addetti alla preparazione. Questo migliorerebbe sicuramente la qualità del servizio. Anche la Corte dei Conti in più occasioni è intervenuta sull'argomento a cominciare da quella della regione Lazio, che già a maggio del 2018, aveva rilevato aspetti di criticità negli accordi quadro per tali forniture, legati non solo ai profili di sicurezza connessi all'espletamento dei servizi oggetto delle gare rispetto ai principi di pubblicità e concorrenzialità nei pubblici appalti (stante il rischio di potenziali fenomeni di concentrazione dei soggetti titolari degli appalti), ma anche alla gestione con un'unica procedura, benché le due fattispecie pre-

sentino, sotto il profilo tanto giuridico quanto sostanziale, caratteristiche differenti; e invitava, a valutare, nella prospettiva della predisposizione dei futuri bandi, "l'opzione di diversificare le procedure tra i due servizi oggetto dell'attuale accordo" soprattutto per quanto riguarda la fornitura di generi di sopravvitto, con "procedure di gara atte a garantire la partecipazione di un maggior numero di operatori economici, con evidente beneficio della qualità e della economicità del servizio".

### Più qualità, più controlli

Recentemente esattamente lo scorso settembre, la Corte dei Conti della sezione di controllo del Lazio, ha assunto una importante pronuncia: ha negato il visto e la registrazione di alcuni decreti del Provveditorato regionale di Lazio, Abruzzo e Molise del Dipartimento Amministrazione Penitenziaria.

Si tratta dei 4 decreti di approvazione di altrettanti contratti di fornitura del vitto, nel triennio 2021-2023, rispettivamente negli istituti penitenziari di Rebibbia a Roma per quasi 4,5 mln di euro, di Civitavecchia e Viterbo per 2,2 mln, di Campobasso, Isernia, Larino, Avezzano, L'Aquila, Sulmona per 2,5 milioni, e di Frosinone, Cassino e Latina per 1,7 milioni.

Le offerte, in base al discipli-



nare di gara, contestata dalla Corte, sono riferite solo al servizio principale e obbligatorio di vitto, mentre l'attivazione del sopravvitto è opzionale e può essere gestito internamente o esternalizzato.

Quanto ai prezzi, benché nel 2020 la base d'asta sia stata incrementata da 3,90 a 5,70 euro, e la media nazionale si aggiri intorno a 3,92 euro, la Ditta Domanico Ventura srl ha offerto un ribasso del 58%: 2,39 euro giornalieri pro capite, la Rag. Pietro Guarnieri-figli S.r.l. è andata oltre, con un ribasso del 60,52%, offrendo dunque 2,25 euro, mentre la Sirio si è accontentata del 47%, con 3,00 euro. "Di qui - osserva la Corte -, l'apparente insostenibilità economica del servizio di vitto ove svincolato dai ricavi del sopravvitto". Lo scorso 15 ottobre il Garante nazionale dei detenuti ha inviato una raccomandazione urgente al Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) volta a fissare negli istituti penitenziari un livello qualitativo del vitto che garantisca il diritto alla salute e a una sana alimentazione delle persone in custodia. La raccomandazione, condivisa con i Garanti regionali interessati e con la Garante dei detenuti della Città metropolitana di Roma, è stata formulata a partire dalla recente pronuncia della Corte dei Conti rilevando che la questione dei bandi del vitto e del sopravvitto ha dimensione nazionale. Il

Garante ha richiesto da subito, per le regioni interessate dalla pronuncia della Corte dei Conti, e in prospettiva, per tutto il territorio italiano: "La predisposizione di procedure di aggiudicazione distinte tra vitto e sopravvitto e tali da garantire la somministrazione di una diaria credibilmente adeguata ai bisogni nutritivi di persone adulte, all'occorrenza prevedendo il parere obbligatorio e vincolante di un tecnologo alimentare indipendente" facendo proprie le indicazioni della ministra. Penso che le nuove disposizioni miglioreranno la concorrenza e di conseguenza la qualità del servizio. Ma per assicurare un reale cambio di passo sarebbe a mio parere necessario modificare le modalità di acquisto delle derrate seguendo lo stesso sistema in atto negli enti che gestiscono direttamente il servizio, vale a dire che il bando deve prevedere solo la fornitura di derrate, consegnate secondo gli ordinativi fatti dal responsabile del servizio, (il tecnologo alimentare) in base a dei menu prestabiliti. Quindi i bandi non prevederebbero più il prezzo per giornata alimentare bensì il prezzo di ogni singola derrata richiesta. Io credo che se realmente si vuole intervenire per migliorare il servizio di ristorazione all'interno delle carceri, sia necessario rivedere tutta l'organizzazione.

Concludo quindi dicendo che le iniziative adottate sono utili ma non sufficienti.

