

**Osservatorio per la corretta fruizione
dei pasti nelle scuole del primo ciclo**

DOCUMENTO ELABORATO DAL

GRUPPO N. 2

LE MODALITA' ORGANIZZATIVE:

RUOLO DEGLI ENTI LOCALI, DELLE

ASL, DELLE SCUOLE

PREMESSA

1. Scopo del documento

La sentenza n. 1049/16 della Corte d'Appello e le successive ordinanze cautelari – passate anche in giudicato – del Tribunale di Torino hanno riconosciuto il diritto dei genitori di poter scegliere per i propri figli la possibilità di consumare all'interno dei locali scolastici pasti preparati a casa, in alternativa alla fruizione del servizio di mensa predisposto dall'Amministrazione comunale. L'USR per il Piemonte, con proprie note n. 10849 del 10 ottobre 2016, n. 11082 del 14 ottobre 2016 e n. 11292 del 21/10/2016, , allo scopo di favorire l'esecuzione delle predette pronunce giudiziali, ha emanato linee d'indirizzo applicative per il consumo del pasto domestico presso le istituzioni scolastiche del primo ciclo del Piemonte. Ravvisata l'opportunità di avvalersi di un apposito organismo per l'attuazione delle predette linee d'indirizzo che, in linea e nel rispetto della normativa vigente, nell'interesse prioritario dei diritti e del benessere di tutti i bambini operi anche come luogo di confronto, monitoraggio, consulenza e sviluppo di buone pratiche, l'USR per il Piemonte ha costituito con proprio decreto n. 11390 del 26/10/2016 l'OSSERVATORIO PER LA CORRETTA FRUIZIONE DEI PASTI NELLE SCUOLE DEL PRIMO CICLO.

Sulla base della ripartizione dei compiti effettuata nel corso della prima seduta dell'Osservatorio, il contributo del gruppo di lavoro n. 2, è mirato in particolare al punto b del comma 2 dell'art. 2 del richiamato decreto costitutivo: ***supporto e consulenza alle istituzioni scolastiche per favorire soluzioni organizzative che assicurino a tutti i bambini la fruizione integrale dell'offerta formativa durante la consumazione dei pasti nei locali adibiti a refezione scolastica.***

Il compito si sostanzia a livello operativo nella produzione del presente documento che ha la finalità di orientare i dirigenti scolastici sui ruoli dei vari soggetti istituzionali e supportarli sui principi di base da seguire nell'individuazione di modalità organizzative.

Poiché la materia entra nel merito dei rapporti con altre autonomie e soggetti istituzionali, i suoi contenuti sono oggetto di confronto con gli altri attori del processo al fine di giungere a un'impostazione il più possibile uniforme a livello territoriale, pur salvaguardando le esigenze di flessibilità organizzativa laddove le condizioni strutturali e di esercizio richiedano risposte personalizzate, e sempre nei limiti e all'interno dei diritti fondamentali degli studenti e in applicazione della sentenza.

2. Principi generali

In attesa che sul riconoscimento del diritto alla fruizione del pasto c.d. "domestico" si pronunci definitivamente la Corte di Cassazione, e in attesa dell'emanazione di Linee Guida Nazionali dei Ministeri interessati (Ministero della salute e MIUR), s'individuano i

principi generali da tener presente nell'affrontare la complessità del tema affrontato.

La corretta modalità di fruizione dei pasti nelle scuole del primo ciclo, sia quello fornito dalla mensa, sia quello domestico trova il suo fondamento nell'integrazione e salvaguardia dei diritti fondamentali dello studente: diritto alla tutela della salute e diritto allo studio. Questo significa per tutti gli studenti il diritto di essere accolti e inseriti in un ambiente scolastico sicuro e sereno, essere integrati senza discriminazioni in tutti i momenti della vita scolastica ed essere tutelati per gli aspetti che riguardano la salute e il benessere complessivo. La Corte d'Appello non ha voluto stabilire regole o limiti, ma ha rimesso alla discrezionalità della P.A. l'attuazione concreta del diritto alla fruizione del pasto domestico; **“...attuazione che implica l'adozione di una serie di misure organizzative -anche in funzione degli aspetti igienico \ sanitari- in relazione alla specifica situazione logistica dei singoli istituti interessati”**

Dunque una discrezionalità che non equivale ad arbitrio e che anzi impone all'Amministrazione, qualunque essa sia, di attenersi rigidamente alle norme di legge.

In seno al paragrafo 4.2, comune a tutte le ordinanze cautelari, il Tribunale di Torino ha così statuito:

*“Le modalità attraverso cui l'istituto scolastico darà attuazione concreta al diritto qui riconosciuto non possono essere tali da snaturare o annullare di fatto i contenuti del diritto fondamentale alla istruzione, che costituisce il presupposto e la ragion d'essere del diritto (al pasto domestico) che qui si riconosce. **E va dunque ricordato che il diritto all'istruzione durante il “tempo mensa e dopo mensa” si sostanzia nella possibilità di fruire di tutti quei contenuti formativi che si sono evidenziati al punto 2.3 (sviluppo della personalità, valorizzazione delle capacità relazionali, educazione ai principi della civile convivenza). Una organizzazione che non consentisse la fruizione del diritto allo studio in questi termini si risolverebbe quindi nella negazione del diritto che è stato qui accertato”.***

La soluzione adottata deve dunque consentire la tutela degli aspetti igienico-sanitari e le pari opportunità formative, sia dal punto di vista della frequenza del tempo mensa agli alunni che consumano il pasto domestico, sia dal punto di vista delle finalità e contenuti formativi ed educativi connessi al momento della consumazione del pasto.

3. RUOLI E RESPONSABILITA'

I diritti fondamentali sopra richiamati (diritto alla salute e diritto allo studio) sono sostenuti da un ampio corpus normativo, che trova espressione anche nel campo della ristorazione scolastica collettiva su due ambiti:

- della sicurezza alimentare (igiene dei prodotti alimentari e delle imprese alimentari e relativi controlli ufficiali, in attuazione del Regolamento C.E. n. 178/2004, n. 852/2004, n. 882/2004)
- dell'educazione alimentare (Ordinamenti scolastici e Linee Guida Nazionali e Regionali)

Gli **attori** protagonisti che entrano nell'ambito delle competenze correlate alla ristorazione scolastica sono:

- Ente committente (Comune o scuola paritaria)
- Gestore del servizio di ristorazione
- Azienda Sanitaria Locale
- Utenza (alunni e loro famiglie)
- Istituzioni scolastiche, all'interno delle quali operano le commissioni mensa a composizione mista (insegnanti, genitori, dietista del Comune, dipendenti comunali del settore istruzione, ecc)

Con il riconoscimento del diritto al pasto domestico a scuola, non vi è dubbio che, pur non essendo questa modalità di fruizione del pasto soggetta alle imposizioni delle vigenti normative in materia di igiene dei prodotti alimentari e delle imprese alimentari, né a forme di autorizzazione o controlli sanitari, occorre comunque una riflessione congiunta dei soggetti istituzionali, ognuno per la parte di competenza, sulle modalità di applicazione di tale diritto per garantire in ogni caso la tutela della salute e le pari opportunità formative a tutti gli alunni frequentanti l'istituto scolastico, nel quadro delle norme vigenti.

Il riferimento nazionale di cui disponiamo per orientarci nell'ambito dei ruoli e responsabilità dei vari attori richiamati all'interno della complessità normativa, e per individuare le modalità più corrette per l'attuazione del diritto al pasto domestico nelle scuole sono le *Linee d'indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica* (Ministero della salute, 2010), che fornisce indicazioni per organizzare e gestire il servizio di ristorazione, per definire il capitolato d'appalto e fornire un pasto adeguato ai fabbisogni per le diverse fasce di età, educando il bambino all'acquisizione di abitudini alimentari corrette.

A livello regionale, la Regione Piemonte ha adottato e pubblicato:

- nel 2002, le *Linee guida per la ristorazione collettiva scolastica*, orientate ad analizzare soprattutto gli aspetti riguardanti la sicurezza degli alimenti, con un capitolo sulle valenze educative e nutrizionali della mensa scolastica all'allegato 4: *Menu e tabelle dietetiche: prime indicazioni*;
- nel 2007, le *Proposte operative per la ristorazione scolastica*, allo scopo d'integrare il precedente documento con indicazioni e strumenti utili per l'organizzazione del servizio di refezione scolastica, all'interno del quale, pur non trascurando gli aspetti legati alla sicurezza, assume importanza prioritaria l'obiettivo di educazione al corretto comportamento alimentare.

Nelle Linee d'indirizzo nazionali, il cap. 3 "Ruoli e responsabilità", dopo aver richiamato la necessità di cooperazione, riassume i compiti dei soggetti coinvolti:

“ La cooperazione delle competenze specifiche è determinante nell'ottica di un graduale ma progressivo miglioramento delle abitudini alimentari dei bambini e possibilmente delle loro famiglie.....Una efficace

comunicazione fra gli interlocutori istituzionali e le famiglie è fondamentale per la promozione di sinergie che possono rivelarsi estremamente proficue se coordinate in un progetto comune di promozione della salute. La comunicazione di obiettivi e dei criteri base per raggiungerli rappresenta infatti un'importante risorsa nell'ambito di interventi educativi sul territorio.

L'attività della ASL, nello specifico del SIAN (Servizio Igiene Alimenti e Nutrizione), si esplica in:

- sorveglianza sulle caratteristiche igienico-nutrizionali dei pasti, ivi inclusa la valutazione delle tabelle dietetiche adottate
- attività di vigilanza e controllo in conformità con le normative vigenti
- controlli (ispezioni, verifiche, audit) sulla base di criteri di graduazione del rischio che tengono conto di più elementi come: caratteristiche della realtà produttiva, caratteristiche dei prodotti ed igiene della produzione, formazione igienicosanitaria degli addetti, sistema di autocontrollo (completezza formale, grado di applicazione e adeguatezza, dati storici, non conformità pregresse), ecc.
- educazione alimentare

Al Comune/scuola paritaria in qualità di responsabile del servizio competono:

- scelta della tipologia del servizio che intende offrire
- programmazione di investimenti e risorse
- elaborazione del capitolato sia per la gestione diretta in economia sia in caso di affidamento esterno e comunque per ogni tipologia di gestione prevista
- controllo complessivo sul servizio soprattutto in caso di committenza del servizio a terzi
- sorveglianza sul buon andamento della ristorazione, sia in caso di gestione diretta che di gestione indiretta, con controlli rivolti a:
 - qualità merceologica degli alimenti e del piatto finito
 - rispetto delle porzioni
 - buona organizzazione e conduzione del servizio
 - accettazione del pasto

Al gestore del servizio competono in particolare:

- svolgimento del servizio nel rispetto della normativa vigente e degli impegni contrattuali
- offerta di prodotti-pasto nella logica di un sistema di qualità
- formazione/aggiornamento costante del personale addetto al servizio di ristorazione scolastica

La Commissione mensa scolastica, quale organo di rappresentanza può svolgere:

- ruolo di collegamento tra l'utenza, il Comune/scuola paritaria e la ASL, facendosi carico di riportare i suggerimenti ed i reclami che pervengono dall'utenza stessa
- ruolo di collaborazione nel monitoraggio dell'accettabilità del pasto e delle modalità di erogazione del servizio anche attraverso schede di valutazione, opportunamente predisposte

E' auspicabile l'evoluzione del ruolo della Commissione mensa anche quale interlocutore/partner nei diversi progetti/iniziative di educazione alimentare nella scuola, mirando alla responsabilizzazione dei suoi componenti ai fini della promozione di sane scelte alimentari fra tutti i genitori afferenti alla scuola.

Operatività e funzionalità della commissione mensa vanno definite da un regolamento locale, redatto dal Comune, che ne fissi le linee di intervento e definisca i rapporti tra la Commissione stessa e gli enti istituzionali nelle diverse singole realtà.

Il corpo docente o chi assiste al pasto deve essere maggiormente coinvolto negli interventi per lo sviluppo di corrette abitudini alimentari del bambino e delle famiglie.

È opportuno prevedere interventi di formazione e aggiornamento per tutti i soggetti coinvolti nella ristorazione scolastica, mirati sia agli aspetti di educazione alla salute che a quelli più strettamente legati alla qualità nutrizionale ed alla sicurezza degli alimenti.

In questa elencazione, nell'economia del documento, non viene citato espressamente il **ruolo del dirigente scolastico** (di seguito DS) che è utile richiamare quale figura fondamentale nella gestione dell'istituzione scolastica per i conseguenti compiti nell'organizzazione del momento del pasto e garante dei diritti più volte citati.

Il D.S., a norma dell'art. 25 del D.Lgs n. 165/01, gestisce un'istituzione, quella scolastica, alla quale è stata attribuita **personalità giuridica ed autonomia** a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59:

*“Il dirigente scolastico assicura la **gestione unitaria dell'istituzione, ne ha la legale rappresentanza, è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio**” nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici ed in particolare egli è preposto alla promozione degli interventi volti ad assicurare, tra i vari ... **“l'esercizio della libertà' di scelta educativa delle famiglie”**.*

Inoltre il DS, all'interno delle normativa prevenzionistica riguardante la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (D.Lgs 9 aprile 2008, n. 81, attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123,) assume il ruolo di **datore di lavoro** con conseguenti obblighi e responsabilità connessi, ivi compresi quelli concernenti i **rischi interferenziali** in tutti i casi di affidamento a terzi di lavori, servizi e forniture all'interno dei locali scolastici.

In proposito l'art. 26, c 3-ter del Dlgs 81/08 così testualmente dispone:

*“ **in tutti i casi in cui il datore di lavoro non coincide con il committente, il soggetto che affida il contratto redige il documento di valutazione dei rischi da interferenze recante una valutazione ricognitiva dei rischi standard relativi alla tipologia della prestazione che potrebbero potenzialmente derivare dall'esecuzione del contratto. Il soggetto presso il quale deve essere eseguito il contratto, prima dell'inizio dell'esecuzione, integra il predetto documento riferendolo ai rischi specifici da interferenza presenti nei luoghi in cui verrà espletato l'appalto; l'integrazione, sottoscritta per accettazione dall'esecutore, integra gli atti contrattuali.***

La norma è pienamente calzante al caso dei **REFETTORI SCOLASTICI** in cui il datore di lavoro (Dirigente scolastico) non coincide con il committente dell'appalto (Comune).

In questo caso, pertanto, è preciso e **specifico obbligo dell'Amministrazione** committente elaborare il DUVRI avvertendo l'appaltatore dei possibili rischi di interferenza; se non previsti *ab origine* questi rischi devono essere individuati e disciplinati anche nel corso dell'esecuzione dell'appalto, alla luce della chiara disposizione dell'art. 26,

comma 3 che prevede che il documento, allegato al contratto di appalto “**deve essere adeguato in funzione dell'evoluzione dei lavori, servizi e forniture**”.

Alla luce di quanto fin qui esposto, possiamo procedere ad esaminare **i tre punti “focali” nei quali si esprime e si esplica il diritto al consumo del pasto domestico**, all’interno dei diritti fondamentali da garantire a tutti gli studenti, evidenziando le criticità che dovranno essere oggetto di confronto e chiarimento con gli altri attori del processo.

1. DOVE PUO’ ESERCITARSI IL DIRITTO DI CONSUMARE IL PASTO DOMESTICO
2. COME PUO’ ESERCITARSI IL DIRITTO AL PASTO DOMESTICO
3. A QUALI COMPORTAMENTI SONO TENUTI I BAMBINI E LE FAMIGLIE

1. DOVE PUO’ ESERCITARSI IL DIRITTO DI CONSUMARE IL PASTO DOMESTICO

II REFETTORIO

I REFETTORI scolastici sono gli **unici locali igienicamente idonei** al consumo dei pasti e nessuna norma di legge o di regolamento, regionale, nazionale o comunitaria, ne vieta l’uso promiscuo.

La nota dell’USR per il Piemonte del 14/10/2016 prot. N. 110822, ripresa dalla successiva del 21/10/2016 prot. N. 11292 ben esprime le motivazioni per le quali si conviene che tale struttura scolastica debba inevitabilmente essere destinata a **TUTTI** gli alunni, **che frequentano la scuola nel tempo destinato alla mensa** a prescindere dalla fruizione della mensa scolastica o del pasto domestico.

*“In attesa che sul riconoscimento del diritto alla fruizione del pasto c.d. “domestico” si pronunci definitivamente la Corte di Cassazione, si ritiene che **l’unica modalità applicativa** idonea a tutelare i diritti e le scelte di tutte le famiglie, salvaguardando al contempo la continuità dell’erogazione dell’offerta formativa e i valori educativi e di socializzazione propri del tempo pieno e del tempo prolungato, sia costituita dalla possibilità di consumare il pasto domestico nei locali adibiti a refezione scolastica, anche attraverso l’individuazione di apposite aree dedicate. **Il servizio di pulizia**, laddove necessario, sarà assicurato dal personale ATA dell’istituzione scolastica negli spazi dedicati al consumo del pasto domestico. A tal fine, qualora non vi sia la possibilità di far fronte a tale specifica necessità con l’organico attualmente assegnato alla scuola, le S.S.LL. potranno chiedere, con istanza debitamente motivata da rivolgere al dirigente dell’Ambito territoriale di riferimento, una risorsa aggiuntiva di collaboratore scolastico per garantire il buon andamento del servizio e la tutela della sicurezza di tutti i*

*bambini sotto il profilo igienico sanitario....**La sorveglianza e l'assistenza educativa da parte del personale docente verrà garantita a tutti gli allievi secondo le consuete modalità***”

2. COME PUO' ESERCITARSI IL DIRITTO AL PASTO DOMESTICO (1)

Di norma dunque, si conviene che chi porta il pasto da casa condivida il refettorio con i bambini che fruiscono della mensa scolastica.

Il problema che si pone è quello di stabilire se ed in quale misura debbano essere disciplinate quelle regole di **COESISTENZA** tra i pasti forniti dalla ditta di ristorazione collettiva e quelli di provenienza domestica.

Proprio sul punto la ASL TO 4, con un recente parere datato 29 settembre 2016, reso ad alcuni comuni che chiedevano delucidazioni in merito al pasto domestico nei refettori, ha così testualmente statuito:

"Si premette che la normativa vigente in materia di sicurezza alimentare (regolamento 178/2002 dell'Unione Europea e reg. CE 852/04) non si applica alla preparazione, manipolazione e conservazione domestica di alimenti destinati al consumo domestico privato e che non sono disponibili altre norme che disciplinano la somministrazione o la consegna di alimenti da parte di soggetti che non ricadono nelle previsioni delle norme succitate. Pertanto il semplice consumo in ambiti scolastici di alimenti portati da casa, non essendo regolamentato né sotto il profilo igienico-sanitario né sotto il profilo organizzativo e funzionale, non comporta l'obbligo di controllo ufficiale da parte del SLAN e ricade sotto la responsabilità dei genitori del bambino sia per la preparazione, trasporto e conservazione degli alimenti sia per l'apporto nutrizionale del pasto stesso".

Anche la ASL TO 3, con parere 8 settembre 2016, prot.n. 84066/Tit. 6.3.1 ha statuito che *“Il pasto fornito dai genitori è consumato dai bambini a scuola costituisce un'estensione dell'attività di preparazione alimentare familiare autogestita, senza intervento di terzi estranei al nucleo familiare (come invece è nel caso della ristorazione collettiva in cui i fornitori di alimenti sono imprese alimentari esterne). Pertanto è un'attività non assoggettata alle imposizioni delle vigenti normative in materia di igiene dei prodotti alimentari e delle imprese alimentari e relativi controlli ufficiali (Reg. C.E. n. 178/2004, C.E. n. 852/2004 n. 882/2004), non è soggetta a forme di autorizzazione sanitaria né a forme di controlli sanitari, e ricade completamente sotto la sfera di responsabilità dei genitori del bambino"*

Anche la ASL TO 1, con parere 13 luglio 2016, prot.n. 62659, aveva espressamente statuito in merito al fatto che l'idoneità igienico-sanitaria del refettorio, nella parte destinata al consumo dei pasti domestici, ricade sotto la responsabilità esclusiva del dirigente scolastico, senza che vi sia alcun potere di controllo da parte dell'ASL stessa.

Questo parere dell'ASL TO 1, affronta le problematiche della SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività).

Secondo la ASL TO1, l'utilizzo di parte del refettorio per il consumo di pasti casalinghi è una **VARIAZIONE SIGNIFICATIVA** al locale ai sensi della DGR 16-4910 del

14/11/2012, e pertanto occorre ripresentare la SCIA del refettorio già autorizzato/registrato, allegando la planimetria che evidenzia la riduzione delle dimensioni del refettorio stesso al fine di permettere il consumo di pasti casalinghi.

Sempre la ASL TO 1, nella nota prot. N. 80838/L2.01.101 del 20/9/2016 afferma: “...si rammenta, in linea generale, che i refettori autorizzati o registrati sono sotto il controllo di questa autorità competente, che la responsabilità delle strutture è dell’OSA (operatore settore alimentare) che è stato autorizzato o ha presentato SCIA sanitaria per la registrazione dell’impresa, che non è ammessa dalla normativa vigente una condivisione di spazi da parte di soggetti diversi e che il quadro normativo non regolamenta dal punto di vista igienico-sanitario ed organizzativo funzionale il consumo di alimenti c.d.casalinghi”

Da quanto detto sopra emerge la necessità di un coordinamento delle ASL a livello della REGIONE PIEMONTE al fine di:

- indicare l’interpretazione autentica della norma e fornire indicazioni utili per assicurarne l’uniformità di applicazione, avendo come riferimento principale l’allievo e il suo benessere;

- l’orizzonte di riferimento a cui tendere per le evidenti motivazioni educative ed organizzative, è quello di evitare il più possibile divisioni di spazi e di classi all’interno del refettorio. In ogni caso sono necessari chiarimenti sugli obblighi di legge, sulla destinazione d’uso del refettorio, sui compiti e responsabilità dei vari soggetti e sulle modalità di pulizia e sanificazione per la parte relativa al pasto domestico, anche rispetto al personale da impiegare.

3. A QUALI COMPORTAMENTI SONO TENUTI I BAMBINI E LE FAMIGLIE

Sicuramente è indispensabile che a livello scolastico si ponga prioritario interesse all’**educazione del consumatore**, ossia dei minori, siano essi fruitori del servizio pubblico che del pasto domestico e delle loro famiglie. Ciò, naturalmente, dovrà essere disciplinato nel nuovo patto educativo di corresponsabilità scuola-famiglia, anch’esso allo studio dell’Osservatorio, gruppo di lavoro n. 1.

E’ di assoluta importanza l’attività di vera e propria assistenza educativa (Cfr sentenza Corte di Appello di Torino), degli insegnanti, che dovrebbero anche vigilare a che non vi sia scambio di cibi tra ragazzi che recano a scuola il pasto casalingo; anche questi – in linea di principio – dovrebbero essere tutelati ed educati a consumare solo ed esclusivamente i cibi forniti dalla famiglia senza “assaggiare” le pietanze altrui, siano esse di provenienza privata che collettiva.

Anche su questo punto sarebbe auspicabile poter disporre di linee d’indirizzo uniformi a livello regionale per ridurre i rischi di tipo igienico- sanitario ed assicurare adeguati livelli nutrizionali, tenendo presente che l’isolamento o la fisica separazione dei minori con pasto da casa, ha come effetto solamente quello di spostare

fisicamente in altro luogo il problema, magari lontano dall'occhio necessariamente vigile dell'insegnante chiamato a dare concreta attuazione a quelle regole di convivenza comune e di educazione alimentare finalizzate al rispetto degli spazi comuni e del prossimo.

(1) I punti 2 e 3 del presente paragrafo, che riportano le problematiche attuative emerse e le relative considerazioni formulate dall'Osservatorio, saranno suscettibili di successivo aggiornamento a seguito delle imminenti Indicazioni e/o Linee guida, in corso di elaborazione, che il competente Assessorato della Regione Piemonte, su richiesta del direttore generale dell'USR Piemonte, inviata con nota n. 13241 del 19/12/2016, intende adottare in merito.

Torino, 17/2/2017