

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 4740

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PAGLIA, PANNARALE, GIANCARLO GIORDANO, ANDREA MAESTRI**

Istituzione del Fondo per la gratuità del servizio di ristorazione  
nella scuola primaria

*Presentata il 16 novembre 2017*

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'ambiente scolastico, in quanto comunità educante, deve essere un luogo in cui ciascun alunno possa fruire appieno di tutte le opportunità di crescita e di sviluppo personale che gli vengono offerte, imparando a interagire con gli altri in un rapporto positivo e nel pieno rispetto delle regole del vivere civile. Anche quello del pasto è considerato un momento educativo in senso generale e, più specificamente, un'opportunità offerta agli alunni di avvalersi di una corretta educazione alimentare, poiché rappresenta un momento di educazione al gusto, un'opportunità di accostarsi a cibi diversi e un'occasione per favorire un'alimentazione più varia. È pertanto durante il « tempo mensa » che le scuole devono prestare particolare attenzione per favorire: 1) l'educazione alimentare, con riferimenti all'igiene e alla salute; 2) l'educazione relazionale, con il

riconoscimento dei ruoli e delle diversità; 3) l'educazione comportamentale, attraverso la condivisione e il rispetto delle regole.

In tale guisa i servizi di ristorazione scolastica, contribuendo a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla salute, all'assistenza e all'istruzione, devono essere considerati servizi pubblici essenziali.

Il dibattito relativo alle mense scolastiche da giugno 2016 si è animato intorno alla questione relativa alla possibilità di consumare a scuola il pasto domestico. Tale alternativa è stata resa possibile da una sentenza della corte di appello di Torino che ha riconosciuto il diritto degli alunni ricorrenti di usufruire in modo parziale del tempo mensa attraverso la consumazione, negli stessi locali destinati alla refezione scolastica, del pasto preparato a

casa (la cosiddetta schiscetta), in alternativa al servizio mensa. In senso contrario è invece successivamente intervenuto il tribunale di Napoli che, con un'ordinanza, ha espresso parere negativo alla richiesta di una famiglia di portare il pasto da casa sostenendo che: « al diritto alla libertà di scelta individuale del genitore vadano contrapposti altri diritti fondamentali della collettività, anch'essi di rango costituzionale, come il diritto all'uguaglianza e alla salute, alla partecipazione a una comunità sociale, quale appunto quella scolastica ».

Da quel giorno il tema dell'accesso alla mensa scolastica ha assunto un ruolo sempre più centrale anche nell'ambito del dibattito sulla tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, per la sua capacità di garantire il pieno godimento del diritto allo studio, del diritto alla salute e del diritto alla non discriminazione.

In attesa di un allineamento normativo in tal senso, si rileva che le suddette prassi stanno producendo degli effetti discriminatori non indifferenti che hanno portato il Parlamento ad approvare una serie di atti di indirizzo che impegnano il Governo « ad assumere iniziative per quanto di competenza ed in collaborazione con gli enti locali, volte a emanare apposite linee guida al fine di orientare i dirigenti scolastici, le famiglie ed il personale della scuola nell'ottica di un'efficace gestione della ristorazione scolastica che tenga conto delle diverse esigenze, tutelando il diritto alla ristorazione degli alunni ».

Il Governo stesso, nel corso dell'attuale legislatura, ha più volte riconosciuto l'importanza della mensa e la necessità di mettere in campo forme di monitoraggio per verificare sistematicamente se siano garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale i diritti civili e sociali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione con riferimento ai minori e, in particolare, per accertare come gli enti locali garantiscano un servizio di refezione. Allo stato attuale, però, gli impegni del Governo non hanno trovato ancora attuazione concreta; al contrario, si è persa l'occasione di intervenire in tal senso in sede di esame del decreto n. 63 del

2015, attuativo della legge n. 107 del 2015, cosiddetta Buona scuola, in materia di diritto allo studio. Il decreto legislativo, entrato in vigore il 31 maggio 2017, all'articolo 6 tratta del servizio di mensa, limitandosi però a disciplinare la possibilità per gli enti locali di prevedere la gratuità totale o parziale dell'accesso al servizio, lasciando così alla loro discrezionalità l'individuazione dei criteri di compartecipazione economica da parte delle famiglie, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Sebbene dall'analisi delle buone pratiche emerga un'attenzione di alcuni enti locali agli aspetti educativi della mensa quale strumento di inclusione, integrazione ed educazione alimentare, ad oggi la sua offerta non è garantita in modo uniforme sul territorio.

La normativa, infatti, definisce ancora oggi la mensa come un servizio pubblico a domanda individuale, ovvero un servizio che l'ente locale non ha l'obbligo di fornire, ma che può garantire solo compatibilmente con le proprie esigenze di bilancio. Di contro la mensa dovrebbe essere riconosciuta come un servizio pubblico essenziale, garantendo così la possibilità a ogni alunno, in qualsiasi comune abiti, di accedervi con le stesse possibilità. Inoltre il servizio di refezione scolastica, seppur non direttamente citato come diritto dall'ordinamento sovranazionale e, in particolare, dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, è indirettamente tutelato, perché strettamente connesso al godimento del diritto alla salute e all'accesso all'istruzione.

Con il sistema vigente purtroppo si riscontra una forte disomogeneità sia in termini di offerta del servizio che di tariffe, agevolazioni, restrizioni ed esclusioni. Ad oggi, infatti, ogni amministrazione comunale può decidere se e come organizzare il servizio mensa avendo piena discrezionalità gestionale, cosa che spesso comporta l'attivazione di politiche restrittive che poco hanno a che vedere con le finalità educative dell'offrire una mensa a tutti i bambini e che, sempre più spesso, fanno ricadere sulle loro spalle le difficoltà economiche

dei genitori che impediscono il pagamento della relativa retta.

Alcuni dati diramati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) sulla percentuale di alunni che frequentano la mensa confermano che anche quest'anno un'altissima percentuale di alunni che non usufruiscono della mensa è concentrata al sud, con picchi in Sicilia (80,04 per cento), Puglia (73,10 per cento), Molise (69,34 per cento), Campania (64,58 per cento) e Calabria (63,11 per cento), dati che confermano il *ranking nazionale* secondo il quale in ben otto regioni italiane più del 50 per cento degli alunni (cioè un bambino su due) non ha la possibilità di usufruire del servizio mensa, con una forte associazione tra le regioni in cui la mensa è poco presente e le regioni in cui è fortemente diffusa la dispersione scolastica, a riprova che quando il servizio mensa è associato al tempo pieno diviene, al contrario, un forte strumento di contrasto alla dispersione e alla povertà.

L'importanza di tale ultima raccomandazione è riconosciuta anche nel IV Piano nazionale infanzia del 2016, per il quale l'alimentazione a scuola è un fattore cruciale per l'apprendimento, lo sviluppo fisico e la socialità e diviene ancor più indispensabile per i bambini a rischio di esclusione sociale. La mensa, come si è detto, non è un luogo dove ognuno si limita a mangiare ma, al contrario, è un momento di educazione sia alimentare che comportamentale, in cui attraverso il cibo si trasmettono importanti valori tra cui l'integrazione, la socializzazione, la prevenzione; in sintesi, un momento in cui tutti i bambini devono insieme, nessuno escluso, poter accedere almeno a un pasto al giorno bilanciato, caldo, di qualità e di elevato valore nutritivo. Per tali motivi il suddetto Piano prevede tra le azioni per il contrasto della povertà dei bambini e delle famiglie, nell'obiettivo specifico di rafforzare l'influenza del sistema educativo per il contrasto del disagio sociale, un'azione esclusivamente dedicata all'accesso alla mensa scolastica, azione che tuttavia non è ancora supportata da un investimento opportuno di risorse economiche.

Da un recente rapporto dell'organizzazione non lucrativa di utilità sociale (ONLUS) «*Save the Children Italia*» sulla situazione delle mense scolastiche nel nostro Paese, è emerso che ci sono «due Italie» anche nella qualità della refezione scolastica e nella tutela della salute e dei diritti dei bambini, specie di quelli appartenenti a famiglie con reddito medio-basso. La stessa ONLUS, sollecitata dai numerosi episodi di esclusione dei bambini dal servizio mensa, ha avviato nel 2013 un monitoraggio sul sistema di refezione scolastica nelle scuole primarie, focalizzandosi dapprima sulle politiche di 36 città italiane e poi, dal 2015, nell'ambito di un'iniziativa denominata «(Non) Tutti a mensa», sui 45 comuni capoluoghi di provincia con più di 100.000 abitanti, dal quale già sin dalla prima rilevazione sono emerse forti disparità di trattamento nei territori sia rispetto alla soglia che ai criteri di accesso alle riduzioni o esenzioni per le fasce a maggior rischio di esclusione sociale. Dal monitoraggio è emerso un panorama ancora composito e a tendenza invariabile, in cui alla complessità delle questioni giuridiche e politiche si accompagnano le scelte locali non inclusive e discriminatorie.

La ristorazione collettiva, stante la dimensione quotidiana di pasti prodotta, è uno straordinario veicolo per incidere positivamente sulle scelte e sulle tendenze alimentari dei cittadini e dunque un servizio con una forte valenza pubblica. In tale solco si muovono anche le linee di indirizzo nazionale dettate dal Ministero della salute per la ristorazione scolastica, che partono dall'esigenza di facilitare sin dall'infanzia l'adozione di abitudini alimentari corrette per la promozione della salute e la prevenzione delle patologie cronico-degenerative di cui l'alimentazione scorretta è uno dei principali fattori di rischio. Tuttavia, tali indicazioni di livello nazionale non sempre hanno trovato, a causa delle forti disomogeneità di approccio tra diversi territori, regioni, nonché singole amministrazioni che ancora permangono, un'applicazione reale vanificando tutte le potenzialità insite in un miglioramento significativo delle abitudini e del sistema alimentari.

Secondo il « Focus » redatto dalla direzione generale per i contratti, gli acquisti e per i sistemi informativi e la statistica del MIUR, gli alunni iscritti alle primarie delle scuole statali per il passato anno scolastico 2016/2017 sono stati circa 2.572.969, divisi in 131.372 classi, a loro volta inserite in 15.088 sedi scolastiche. Tra questi bambini poco meno della metà non ha potuto accedere alla mensa scolastica e quindi usufruire di tutti i benefici che essa comporta in termini nutrizionali ed educativi. A ben vedere questi dati risultano più che preoccupanti, soprattutto se affiancati al dato sulla dispersione scolastica che proprio nei territori dove il tempo pieno e la mensa sono carenti è più diffusa e come dimostrato anche da altri monitoraggi, e denotano la permanenza di una forte correlazione tra i due fenomeni.

Poiché la mensa scolastica, come si è visto in precedenza, è un servizio pubblico a domanda individuale, i comuni hanno piena discrezionalità nel garantirlo e, nel farlo, devono anche rispettare il principio di pareggio di bilancio. Per questo motivo non è remota l'ipotesi in cui molti comuni in difficoltà o dissesto finanziario decidano di non garantire l'offerta del servizio mensa agli alunni frequentanti le scuole che, pur essendo statali, sono gestite dall'ente stesso.

Inoltre, occorre evidenziare che la differenza di livello del servizio offerto tra enti locali non riguarda soltanto l'ammontare dei loro investimenti, ma anche la percentuale di compartecipazione ai costi richiesta alle famiglie. Anch'essa, infatti, è lasciata alla scelta degli enti locali i quali, di volta in volta, possono stabilire la percentuale di copertura finanziaria da garantire rispetto al costo complessivo del servizio di ristorazione scolastica, stabilendo, così, diversi livelli di spesa da parte dell'utenza. L'unico vincolo legislativo vigente, al contrario, pone il limite del 36 per cento come soglia minima di contribuzione da parte dell'utenza per i comuni che sono riconosciuti come strutturalmente deficiari, così come previsto dall'articolo 242 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

Un altro aspetto di non poco conto è quello che attiene alla *governance* del servizio di ristorazione scolastica, una volta strettamente legata a una gestione diretta dei comuni (cosiddetta *in house*) mentre oggi, essendo passata prevalentemente agli operatori del mercato, ha visto spostarsi l'obiettivo primario del servizio dalla qualità al profitto. Il servizio di refezione scolastica svolto all'interno di logiche di *business* punta, per aumentare gli utili, alla riduzione dei costi conseguibile attraverso una riduzione del personale e delle spese di manutenzione delle cucine nonché, il più delle volte, al ricorso ad alimenti pronti all'uso o ad alimenti freschi ma che hanno già subito un processo di manipolazione (cioè lavati, tagliati e imbustati o lavati, tagliati, cotti e imbustati), una riduzione delle verdure fresche e l'introduzione di verdure congelate, con un inevitabile scadimento della qualità complessiva dei pasti.

Al fine di riconoscere a tutti gli alunni frequentanti la scuola primaria statale il diritto di usufruire gratuitamente e quotidianamente del servizio mensa è necessario includere quest'ultimo tra le attività formative ed educative erogate dalle istituzioni scolastiche tramite il piano dell'offerta formativa (POF) e liberare i comuni dai vincoli finanziari prevedendo l'istituzione di un fondo, istituito presso il MIUR, destinato alla copertura integrale del costo del servizio di refezione scolastica da loro offerto *in house*, con una dotazione annua pari a 800 milioni di euro. Tale importo tiene conto della popolazione di alunni frequentanti la scuola primaria statale e del costo medio di produzione di un pasto, pari 1,5 euro al giorno, per 200 giorni (durata di un anno scolastico).

La dotazione finanziaria del fondo è assicurata annualmente dal maggior gettito derivante da un incremento dell'imposizione fiscale a carico dei produttori di bevande contenenti elevati livelli di zuccheri aggiunti e dolcificanti artificiali, misura in perfetta linea con politiche finalizzate a un rafforzamento delle campagne di prevenzione per la salute e di promozione di corretti stili di vita.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. Ai sensi della presente legge, i servizi di ristorazione scolastica, costituendo un momento sociale e di continuità didattica basato sulla condivisione, sono parte integrante delle attività formative ed educative erogate dalle istituzioni scolastiche attraverso il piano dell'offerta formativa previsto dall'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, anche ai fini dell'educazione alimentare di cui all'articolo 1, comma 7, lettera g), della legge 13 luglio 2015, n. 107.

2. Al fine di fornire pasti di elevata qualità nutrizionale, adeguati alle diverse esigenze nutrizionali, psicologiche e relazionali della comunità infantile, e di garantire, in deroga al regime di compartecipazione alla spesa di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 63, l'effettività del diritto universale alla completa gratuità del servizio di mensa per tutti gli alunni delle scuole primarie statali che attivano il tempo pieno, è istituito presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca il Fondo per la gratuità del servizio di ristorazione nella scuola primaria, di seguito denominato « Fondo », destinato al finanziamento della copertura integrale del costo sostenuto dai comuni per l'offerta del servizio gratuito di mensa gestito *in house* e alimentato dal maggior gettito derivante da un incremento dell'imposizione fiscale a carico dei produttori di bevande contenenti elevati livelli di zuccheri aggiunti e dolcificanti artificiali. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è introdotto, a decorrere dall'anno 2018, un contributo per ogni ettolitro di prodotto immesso sul mercato, a carico dei produttori di bevande analcoliche con zuccheri aggiunti e con edulcoranti, nonché a carico di produttori di

superalcolici in misura tale da assicurare maggiori entrate in ragione annua pari a 800 milioni di euro.

3. Possono avanzare richiesta di accesso alle risorse del Fondo tutti i comuni che gestiscono direttamente l'intera filiera del servizio di refezione scolastica presso le scuole statali primarie che attivano il tempo pieno, per la copertura integrale delle relative spese effettivamente sostenute dagli stessi, previa presentazione al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca di un progetto di erogazione del servizio fondato su parametri di qualità e riferibili:

a) ai criteri obbligatori stabiliti dalle linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica, di cui all'allegato A annesso al provvedimento della Conferenza unificata 29 aprile 2010, n. 2/CU, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 134 dell'11 giugno 2010;

b) all'offerta di alimenti a filiera corta;

c) all'utilizzo di alimenti provenienti da produzione biologica e da produzione integrata;

d) all'utilizzo di prodotti non alimentari a ridotto impatto ambientale, quali materiali riutilizzabili e biodegradabili.

4. Le risorse accreditate ai comuni richiedenti, ai sensi del presente articolo, sono da ritenersi aggiuntive e non sostitutive di altre forme di contribuzione o sostegno finanziario da parte dello Stato al funzionamento delle istituzioni scolastiche.

5. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca sono stabiliti i termini, i piani di ripartizione e le modalità di erogazione ai comuni richiedenti delle risorse del Fondo.

PAGINA BIANCA



\*17PDL0060890\*