



9° Commissione Agricoltura e produzione agroalimentare
Senato della Repubblica

**“Audizione informale sul ddl n. 2037
(ristorazione collettiva)”**

18 GENNAIO 2017

Osservazioni

Nel nostro Paese stiamo assistendo ad un profondo cambiamento dello stile di vita delle famiglie, nuovi ritmi e abitudini diverse hanno infatti determinato la necessità di consumare almeno un pasto fuori casa e di utilizzare i servizi della ristorazione collettiva. Secondo il Rapporto 2015 del Centro Studi Fipe – Federazione italiana pubblici esercizi, 39 milioni gli italiani maggiorenni consumano, più o meno abitualmente, cibo al di fuori delle mura domestiche, e tra questi, 13 milioni lo fanno almeno 4-5 volte in una settimana. Nelle mense scolastiche vengono preparati e serviti un milione e 230 mila pasti ogni giorno. Con 76 miliardi di euro, su un totale di oltre 500, l'Italia è il terzo mercato europeo della ristorazione dopo Regno Unito e Spagna.

Le trasformazioni sociali che incentivano la diffusione dei pasti fuori casa fanno della ristorazione un servizio con una forte valenza pubblica, che può rappresentare uno straordinario veicolo per incidere positivamente sulle scelte e sulle tendenze alimentari dei cittadini, sulla salute e il benessere dei singoli e delle collettività, sugli orientamenti e le pratiche del sistema agroindustriale e del loro impatto sugli ecosistemi e sull'organizzazione sociale.

Questo lo spirito delle *Linee di indirizzo nazionale del ministero della Salute per la ristorazione scolastica* che rientrano in un percorso strategico di miglioramento della qualità della vita di tutti i cittadini che consumano i loro pasti fuori casa.

Il ddl fornisce un quadro sintetico di prescrizioni e di indicazioni di sistema che derivano da buone pratiche consolidate, soprattutto relative alla gestione tecnico-organizzativa della ristorazione, proprie dell'esperienza pluriennale di servizi di qualità.

Il disegno di legge in questione disciplina i servizi della ristorazione collettiva inserendola come parte integrante della filiera agro-alimentare, riconoscendone il ruolo sempre più importante come veicolo per la promozione dell'educazione alimentare e prevedendo l'elaborazione di linee guida. In questo scenario la ristorazione collettiva non deve essere considerata soltanto come “un erogatore di cibo igienicamente corretto”, ma svolge un ruolo fondamentale per la salute, l'etica e la valorizzazione del cibo.

La proposta di legge interviene in un settore particolarmente delicato per i suoi riflessi sulla salute dei cittadini, in particolare per le giovani generazioni, quando ci riferiamo al settore della ristorazione scolastica, perché agisce sulle loro scelte e sulle loro tendenze alimentari.

Nel passare all'esame più puntuale del testo notiamo il riferimento al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 nel frattempo abrogato e sostituito dal nuovo codice dei contratti approvato con D.Lgs 50/2016.

All'art. 3 condividiamo l'elaborazione delle *Linee guida* che i ministeri della Salute e della Politiche agricole alimentari e forestali elaborano ogni due anni, di concerto con

l'ANCI e con le principali associazioni rappresentative della filiera agroalimentare, che oltre ad avere l'obiettivo di definire i criteri standard minimi per il corretto svolgimento del servizio di ristorazione collettiva, definiscono anche i requisiti di qualità minimi necessari, il contributo nutrizionale degli alimenti e le indicazioni dietetiche per il contrasto di particolari patologie (sovrappeso, obesità, allergie e intolleranze alimentari). All'art. 4 sarebbe auspicabile una definizione più puntuale che permetta una più efficace definizione di "corretta alimentazione" quale indirizzo nelle linee guida affinché siano più efficaci assumendo anche un ruolo propositivo di promozione di programmi di educazione alimentare e di affermazione dell'importanza del momento della "refezione scolastica" come parte integrante del progetto educativo, specie nelle scuole dell'infanzia e del primo ciclo prevedendo il coinvolgimento degli Enti locali.

Per quanto riguarda il monitoraggio previsto al comma 12 dell'art. 5, già effettuato in molti Comuni, sarebbe utile prevedere dei finanziamenti almeno nella fase iniziale così da promuoverne la pratica ovunque e dare maggiore efficacia alla previsione del ddl.

Protocollo d'intesa sottoscritto con Angem e Linee Guida per la Ristorazione scolastica

Valorizzare la cultura e gli standard del servizio nella ristorazione collettiva e contribuire al raggiungimento degli obiettivi di sicurezza alimentare e della qualità nutrizionale sono da sempre per l'ANCI obiettivi irrinunciabili. Lo dimostrano il Protocollo d'intesa sottoscritto nel 2013 con Angem e le Linee Guida per la Ristorazione scolastica elaborate nel 2015.

Con la sottoscrizione del Protocollo d'intesa, ANCI e Angem (Associazione Nazionale della Ristorazione Collettiva e Servizi Vari) hanno avviato una consultazione permanente allargata ai circuiti di Campagna Amica/Coldiretti e Res Tipica/ANCI concentrata in particolare su:

- la necessità e la continuità del servizio di ristorazione quale dovere per la PA, coniugando esigenza di efficientamento della spesa, garanzia della qualità e dell'economicità di gestione, garanzia dell'approvvigionamento dei prodotti per le imprese aderenti ad Angem;
- la rilevanza delle attività di ristorazione collettiva per il suo ruolo sociale ed economico, a tutela delle fasce più deboli della popolazione (bambini, malati ospedalizzati, lavoratori, anziani);
- la promozione e la valorizzazione dell'elemento qualità – dei prodotti utilizzati e del

relativo processo produttivo/distributivo/gestionale;

- l'incidenza e il condizionamento della crescente riduzione di risorse da parte della PA quale stazione appaltante;
- esaltare il ruolo della formazione nel corretto comportamento alimentare;
- emanazione di linee guida nazionali ai fini dell'affidamento del servizio di ristorazione collettiva.

Nel luglio 2015, ANCI e Angem hanno pubblicato le Linee Guida per la Ristorazione Scolastica, con il coinvolgimento di Res Tipica-ANCI, Alleanza delle Cooperative sociali, della Fondazione Campagna Amica/Coldiretti e di ORiCoN (Osservatorio dedicato alla ristorazione e alla nutrizione).

L'obiettivo delle Linee Guida era di supportare i Comuni nella definizione delle procedure di affidamento del servizio di ristorazione scolastica affinché sia garantita allo stesso tempo:

- la centralità degli aspetti nutrizionali dei menù proposti e del ruolo del pasto nel percorso formativo degli alunni;
- la qualità del cibo nelle mense scolastiche coniugati ad elevati standard di sicurezza alimentare;
- la valorizzazione delle produzioni locali, la cosiddetta *filiere corta*, nel rispetto degli standard nutrizionali e della concorrenza.

L'esatto inquadramento giuridico del servizio è stato ritenuto un elemento determinante, ad iniziare dal relativo regime normativo applicabile, fino alla procedura per il relativo affidamento.

Contemporaneamente ci siamo concentrati sui criteri di valutazione delle offerte precisando che tale criterio non potrà che essere quello dell'OEPV, evitando di correre il rischio però, che le singole procedure siano solo formalmente corrette, consentendo di fatto meccanismi di ribasso mascherato e/o di penalizzazioni delle offerte che puntino sulla qualità:

- Realizzare un albo delle imprese qualificate ammesse alle gare, sulla base di criteri qualitativi oggettivi (il fatturato realizzato nel settore del bando e quindi l'esperienza) e soggettivi (gli investimenti in ricerca e innovazione, rispetto dei diritti dei lavoratori);
- Incoraggiare il *Collaborative Procurement*, promuovendo il dialogo tra amministrazioni locali e imprese, anche in corso d'opera: questo si tradurrebbe in una maggiore responsabilizzazione delle Stazioni Appaltanti, conferendo loro più autonomia e capacità di negoziazione;

- Rinunciare alle gare al massimo ribasso a fronte di gare che premiano effettivamente la qualità del servizio perché la nutrizione e la sicurezza alimentare di bambini e adolescenti sono priorità irrinunciabili.

Posizione della Commissione Istruzione, politiche educative ed edilizia scolastica ANCI a seguito della sentenza della Corte d'Appello di Torino n. 1049 del 21 giugno 2016 e dell'ordinanza del Tribunale di Torino n. 22390 del 9 settembre 2016

Il disegno di legge sulla ristorazione collettiva presentato più di un anno fa, non tiene conto della possibilità prevista a seguito delle sentenze n. 1049 del 21.06.2016 (Corte d'Appello di Torino) e successiva ordinanza del Tribunale di Torino n. 22390 del 9 settembre 2016 del pasto domestico da consumarsi a scuola.

Nel nostro Paese sono circa un milione e mezzo i bambini e i ragazzi che facendo il tempo pieno a scuola usufruiscono del servizio mensa.

Quella che fino a non molti anni fa era considerata una conquista, la mensa scolastica, il diritto al pasto uguale per tutti, è stata messa in discussione dalla sentenza della Corte di Appello di Torino che ha riconosciuto il diritto al consumo a scuola del pasto portato da casa.

Secondo l'ANCI consumare i pasti nelle mense rappresenta un momento fondamentale di aggregazione, di crescita pedagogica e di una corretta educazione alimentare. Non sfugge come una buona alimentazione stia diventando sempre più un'esigenza di cultura e salute, da insegnare fin da bambini. Riteniamo che lasciare che ogni alunno si porti il pasto da casa rischia di essere un errore che come istituzioni non possiamo permetterci.

In attesa di una sentenza definitiva che richiederà ancora tempo, la questione va affrontata tenendo ferma una delle condizioni fondamentali che fanno la qualità del pasto a scuola: l'aspetto del mangiare insieme, di condividere la socialità e il piacere del momento senza discriminazioni. L'ingresso del pasto portato da casa rompe con una tradizione che coltiva le pari opportunità, che rende possibile realizzare con tutti gli alunni una efficace educazione alimentare, a partire anche da ciò che si consuma nel tempo scuola, tanto più in accordo e in collaborazione con le famiglie.

Per i bilanci comunali il pranzo da casa potrebbe risultare vantaggioso per la riduzione della spesa pubblica: meno cucine, meno personale, meno bandi, meno costi. Qui parliamo però della crescita dei nostri ragazzi, della loro formazione e della loro salute e non possiamo farne una questione meramente economica. L'impegno alla cura e all'educazione uguale per tutti si manifesta anche in questo momento della giornata

scolastica: è un processo educativo essenziale, non solo un utile servizio a domanda individuale. Inoltre il pericolo del 'fai da te' con pasti non controllati e con conseguenti problemi igienico-sanitari, è concreto: devono essere tutelate la qualità dell'educazione e dell'alimentazione dei bambini.

La sala da pranzo a scuola è molto di più di una mensa: è un bel posto che educa con la bellezza e la bontà dove insieme, bambini, maestre, genitori, assessori, cuochi, dirigenti comunali, sindaco, tutti insieme si ha cura di realizzare la comunità conviviale.

Questa è la vera scommessa politica su cui concentrare l'attenzione: la costruzione di bandi per le forniture delle mense che non siano fondati sul massimo ribasso, che siano invece capaci di privilegiare i produttori di qualità, rispettosi di condizioni di lavoro eque e solidali, che sappiano tutelare l'agricoltura biologica, la filiera corta e l'ambiente. Di questo dovremmo parlare, non del cestino da casa, perché da qui passano le scelte culturali di sostenibilità, la vera questione che riguarda i nostri ragazzi.

La Commissione Istruzione, politiche educative ed edilizia scolastica ANCI ha tenuto a precisare che, anche laddove venisse sancita definitivamente tale possibilità, le competenze obbligatorie attribuite ai Comuni rimangono unicamente la messa a disposizione di locali adeguati, ai sensi delle norme tecniche per l'edilizia scolastica, e la fornitura di un servizio di refezione collettiva che garantisca, unicamente per gli utenti iscritti al servizio, un pasto di qualità, equilibrato e servito nel rispetto di tutte le norme igienico sanitarie.

L'istituto scolastico è chiamato ad assicurare invece l'assistenza educativa, tramite il personale insegnante, e l'assistenza materiale tramite il personale ausiliario. Anche qualora siano confermate le recenti sentenze, tali tipologie di assistenza continueranno ad essere obbligatorie indipendentemente se il pasto è fornito dalla famiglia o dal servizio comunale.

La refezione scolastica è un servizio che ha una funzione educativa e formativa, che concorre ad attuare il principio di uguaglianza e di contrasto alle discriminazioni (art. 3 della Costituzione). Ove le conclusioni scaturite da recenti sentenze dovessero trovare conferma, non potremmo che prendere atto della decisione di alcune famiglie e della legittimazione loro offerta dal giudice a fare a meno del servizio di refezione, ma saremmo anche costretti a ribadire quali sono le competenze e le responsabilità di ciascuno degli attori istituzionali coinvolti, perché i Comuni sono tenuti ad offrire un servizio di supporto alla scuola, organizzando la refezione e mettendo a disposizione i refettori, ma spetta unicamente alle amministrazioni scolastiche organizzare il tempo dell'insegnamento e dell'educazione, anche durante la consumazione dei pasti comunque forniti.

Il diritto dei bambini ad avere un'educazione alimentare sana ed equilibrata è sancito anche dalla Convenzione dei diritti dell'infanzia adottata dall'ONU.