



**CONFERENZA DELLE AUTONOMIE SCOLASTICHE
ALLEGATO ALLA
RIUNIONE COMMISSIONE SALUTE, SICUREZZA E PATRIMONIO SCOLASTICO
DEL 5 SETTEMBRE 2019**

**COLLABORAZIONE TRA IL COMUNE DI TORINO E LE AUTONOMIE
SCOLASTICHE CITTADINE SULLA GESTIONE DEI PASTI A SCUOLA**

Il Comune di Torino e le autonomie scolastiche cittadine, alla luce della sentenza della Cassazione n. 20504/2019, condividono nel presente documento le linee generali per la sua attuazione nel rispetto dell'autonomia scolastica e nel segno della collaborazione tra le scuole e la Città.

Il Documento si articola nei seguenti punti

1. Oggetto della sentenza e principi di base
2. L'orizzonte valoriale di riferimento per l'applicazione della sentenza
3. I ruoli dei principali soggetti coinvolti
4. Le condizioni di sostenibilità dell'introduzione del pasto domestico nella scuola ai fini dell'effettivo esercizio all'istruzione e dell'interesse pubblico primario da perseguire
5. Aspetti pratici della collaborazione scuola/comune
6. La tempistica

1. OGGETTO DELLA SENTENZA E PRINCIPI DI BASE

La Corte di Cassazione a Sezioni Unite con la sentenza n. 20504 depositata il 30 luglio 2019, **ha annullato la sentenza della Corte di Appello di Torino n. 1049/2016** che aveva affermato la sussistenza del diritto dei genitori degli alunni delle scuole dell'obbligo:

- sia di scegliere per i propri figli tra il servizio della refezione scolastica ed il pasto da casa,
- sia il relativo consumo nei locali della scuola nel medesimo orario del servizio di ristorazione.

La Corte di Cassazione ha enunciato per contro, sul pasto domestico:

- **al punto 14** il principio secondo cui “...un diritto soggettivo perfetto ed incondizionato all'autorefezione individuale, nell'orario della mensa e nei locali scolastici, non è configurabile e, quindi, non può costituire oggetto di accertamento da parte del giudice ordinario, in favore degli alunni della scuola primaria e secondaria di primo grado, i quali possono esercitare diritti procedurali, al fine d'influire sulle scelte riguardanti le modalità di gestione del servizio mensa, rimesse all'autonomia organizzativa delle istituzioni scolastiche, in attuazione dei principi di buon andamento dell'amministrazione pubblica “....

- **al punto 12** il principio secondo cui “ non di libertà (personale) si tratta ma di un diritto sociale (all'istruzione), evidentemente condizionato e dipendente da scelte organizzative rimesse alle singole istituzioni scolastiche, sulle quali i beneficiari del servizio pubblico possono influire nell'ambito del procedimento amministrativo, in attuazione dei principi di buon andamento dell'amministrazione pubblica...il detto procedimento è la sede nella quale affrontare le opportune valutazioni, anche di natura tecnica, nella ricerca del più corretto bilanciamento degli interessi individuali di coloro che



chiedono di consumare il cibo portato da casa con gli interessi pubblici potenzialmente confliggenti, tenuto conto delle risorse a disposizione dell'amministrazione"

Le scuole torinesi e della regione dispongono di due note dell'USR del Piemonte esplicative della sentenza e del procedimento da adottare per rispondere alle istanze dei genitori sulla fruizione del pasto domestico:

- Nota n.8292 del 31/7/2019
- Nota n.8539 del 7 agosto 2019

Il presente documento tiene conto delle suddette indicazioni dell'Amministrazione scolastica a livello regionale e della normativa vigente. Nel caso in cui il MIUR centrale producesse ulteriori indicazioni i suoi contenuti potranno essere aggiornati.

Dalla sentenza possiamo estrapolare alcuni **PRINCIPI DI BASE**:

1) Valore educativo del servizio mensa come parte integrante del progetto formativo del tempo pieno e del tempo prolungato (Sentenza Punto 9 pag 16-17)

....se il servizio mensa è compreso nel "tempo scuola" è perché esso condivide le finalità educative proprie del progetto formativo scolastico di cui è parte, come evidenziato dalla ulteriore funzione cui detto servizio assolve, di educazione all'alimentazione sana, come previsto dal d.l. 12 settembre 2013, n. 104, conv. in legge 8 novembre 2013, n. 128....

Alla suddetta finalità educativa concorre quella di socializzazione che è tipica della consumazione del pasto "insieme", cioè in comunità....condividendo i cibi forniti dalla scuola, pur nel rispetto (garantito dal servizio pubblico) delle esigenze individuali determinate da ragioni di salute o di religione...il pasto non è un momento d'incontro occasionale tra consumatori di cibo, ma di socializzazione e condivisione (anche del cibo), in condizioni di uguaglianza, nell'ambito di un progetto formativo comune. E' questa la ragione per cui il tempo della mensa fa parte del tempo scuola.

2) Inquadramento giuridico dell'autorefezione a scuola (Sentenza Punto 12)

.....non di libertà (personale) si tratta ma di un diritto sociale (all'istruzione), evidentemente condizionato e dipendente dalle scelte organizzative rimesse alle singole istituzioni scolastiche, sulle quali i beneficiari del servizio pubblico possono influire nell'ambito del procedimento amministrativo, in attuazione dei principi di buon andamento dell'amministrazione pubblica. Il detto procedimento è la sede nella quale effettuare le opportune valutazioni, anche di natura tecnica, nella ricerca del più corretto bilanciamento degli interessi individuali di coloro che chiedono di consumare il cibo portato da casa con gli interessi pubblici potenzialmente confliggenti, tenuto conto delle risorse a disposizione dell'amministrazione.

3) Soggetto titolare del progetto educativo e delle scelte organizzative: (Sentenza punti 12, 13, 14)

Punto 12.....non di libertà (personale) si tratta ma di un diritto sociale (all'istruzione), evidentemente condizionato e dipendente dalle scelte organizzative rimesse alle singole istituzioni scolastiche, sulle quali i beneficiari del servizio pubblico possono influire nell'ambito del procedimento amministrativo, in attuazione dei principi di buon andamento dell'amministrazione pubblica. Il detto procedimento è la sede nella quale effettuare le opportune valutazioni, anche di natura tecnica, nella ricerca del più corretto bilanciamento degli interessi individuali di coloro che



chiedono di consumare il cibo portato da casa con gli interessi pubblici potenzialmente confliggenti, tenuto conto delle risorse a disposizione dell'amministrazione.

Punto 13...l'istituzione scolastica non è un luogo dove si esercitano liberamente i diritti individuali degli alunni, né il rapporto con l'utenza è connotato in termini meramente negoziali, ma piuttosto è il luogo dove lo sviluppo della personalità dei singoli alunni e la valorizzazione delle diversità individuali ...devono realizzarsi nei limiti di compatibilità con gli interessi degli altri alunni e della comunità, come interpretati dall'istituzione scolastica mediante regole di comportamento cogenti, tenendo conto dell'adempimento dei doveri cui gli alunni sono tenuti, di reciproco rispetto, di condivisione e tolleranza.

Punto 14...un diritto soggettivo perfetto ed incondizionato all'autorefezione individuale, nell'orario della mensa e nei e nei locali scolastici, non è configurabile e, quindi, non può costituire oggetto di accertamento da parte del giudice ordinario, in favore degli alunni della scuola primaria e secondaria di primo grado, i quali possono esercitare diritti procedurali, al fine d'influire sulle scelte riguardanti le modalità di gestione del servizio mensa, rimesse all'autonomia organizzativa delle istituzioni scolastiche, in attuazione dei principi di buon andamento dell'amministrazione pubblica “

2. L'ORIZZONTE VALORIALE DI RIFERIMENTO PER L'APPLICAZIONE DELLA SENTENZA

L'art. 24 del nuovo CCNL del comparto Istruzione e Ricerca, richiamando l'articolo 3 del Decreto Legislativo 16 aprile 1994, n. 297, definisce la scuola “...**comunità educante** di dialogo, di ricerca, di esperienza sociale, informata ai valori democratici e volta alla crescita della persona in tutte le sue dimensioni. In essa ognuno, con pari dignità e nella diversità dei ruoli, opera per garantire la formazione alla cittadinanza, la realizzazione del diritto allo studio, lo sviluppo delle potenzialità di ciascuno e il recupero delle situazioni di svantaggio, in armonia con i principi sanciti dalla Costituzione e dalla Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia, approvata dall'ONU il 20 novembre 1989, e con i principi generali dell'ordinamento italiano”.

In questo quadro il coinvolgimento e il rapporto con le famiglie e gli studenti è fondamentale nella condivisione dei comuni obiettivi educativi, che trovano espressione concreta nelle scelte contenute nel PTOF e nelle modalità organizzative per perseguirle.

Pertanto la linea condivisa dalle scuole e dalla Città di Torino nell'applicazione della sentenza consiste nell'agire riconoscendo il ruolo dei soggetti coinvolti, comprese le famiglie degli alunni, affinché il processo decisionale, demandato alle singole istituzioni scolastiche, sia partecipato, sia condotto in un clima sereno e rivolto a non acuire eventuali conflitti, sia infine rispettoso dell'autonomia scolastica.

3. I RUOLI DEI PRINCIPALI SOGGETTI COINVOLTI

3.1 RUOLO DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

Le scuole prima di tutto esercitano un ruolo educativo e definiscono la propria offerta formativa in tutti gli ordini di scuola e in tutte le articolazioni orarie, nel rispetto degli ordinamenti scolastici e secondo le proprie scelte nell'ambito dell'autonomia scolastica.



Come indicato dalla Sentenza al punto 14, le scelte riguardanti le modalità di gestione del servizio mensa sono *rimesse all'autonomia organizzativa delle istituzioni scolastiche, in attuazione dei principi di buon andamento dell'amministrazione pubblica*. E' quindi demandato alle singole autonomie scolastiche il compito di organizzare o meno la fruizione del pasto domestico, in esito a un procedimento amministrativo, con la partecipazione di tutte le componenti dell'istituzione scolastica (come da punto 11 della Sentenza), nell'ambito del quale la scuola valuta, sempre sulla base di quanto afferma la sentenza, la sussistenza di alcune condizioni di sostenibilità dal punto di vista dell'offerta formativa, del non aggravio di risorse umane e finanziarie, della responsabilità che la scuola si assume.

3.2 RUOLO DEL COMUNE

Si declina su tre fronti:

- **ruolo politico:** promuovere il valore educativo della mensa, rilanciare, valorizzare e migliorare la qualità della refezione scolastica per garantire il diritto delle bambine e dei bambini ad avere un'alimentazione sana ed adeguata alle loro esigenze di studio e di crescita. La promozione della refezione scolastica è già avviata con varie iniziative, tra cui la riduzione della quota fissa del costo del servizio in vigore dal presente anno scolastico.

- **ruolo istituzionale:** nell'applicare la sentenza il Comune deve rispettare l'autonomia delle istituzioni scolastiche, rispettare le indicazioni e obblighi che l'amministrazione scolastica, USR e MIUR, da cui dipendono i dirigenti scolastici, dà alle scuole, rispettare le indicazioni e obblighi provenienti dagli altri organi nazionali (Ministero salute) e regionali (Assessorato sanità), rispettare le tutte le diverse posizioni dei propri cittadini. Questo in concreto significa: non assumere una posizione di parte, prendere atto delle indicazioni disposizioni provenienti dalle fonti suddette e svolgere il proprio ruolo attenersi alle proprie competenze.

- **ruolo amministrativo:** interfacciarsi con le dirigenze scolastiche e con gli altri soggetti istituzionali non per influenzare il processo in un senso o nell'altro, ma nell'ambito delle proprie competenze riguardanti il servizio di ristorazione scolastica e gli obblighi stabiliti dalla ASL inerenti la gestione del refettorio; garantire la comunicazione corretta a tutte le famiglie per quanto riguarda i servizi offerti, collaborare con l'amministrazione scolastica provinciale, regionale e nazionale nonché con le singole scuole nell'ambito del proprio ruolo e competenze.

3.3 RUOLO DELLA ASL

L'ASL ha il compito di controllare i refettori autorizzati alla gestione del servizio di ristorazione scolastica e registrati, dove la responsabilità delle strutture è dell'OSA (operatore settore alimentare), che è stato autorizzato o ha presentato SCIA sanitaria per la registrazione dell'impresa. Secondo la ASL Citta di Torino, 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 predetta SCIA del refettorio già autorizzato/registrato, allegando la planimetria che evidenzi la riduzione delle dimensioni del refettorio stesso al fine di destinarne una parte alla fruizione del pasto domestico. Nell'ambito della refezione scolastica l'ASL tramite il SIAN valida i menu e attiva varie iniziative di promozione della corretta alimentazione in favore delle scuole.

3.4 RUOLO DELLE FAMIGLIE

Tutte le famiglie, attraverso i loro rappresentanti negli organi collegiali o con altre modalità stabilite dagli ordinamenti scolastici o dai regolamenti delle singole scuole, partecipano al processo di



definizione dell'offerta formativa. Come indicato dalla Sentenza, *possono esercitare diritti procedurali, al fine d'influire sulle scelte riguardanti le modalità di gestione del servizio mensa, rimesse all'autonomia organizzativa delle istituzioni scolastiche, in attuazione dei principi di buon andamento dell'amministrazione pubblica*

Per quanto riguarda la refezione scolastica, i diritti procedurali dei genitori sono esercitati nelle commissioni mensa, che tradizionalmente collaborano con l'Ente locale al controllo circa la qualità dei cibi offerti e formulano proposte in vista della stesura dei relativi bandi di gara.

Per quanto riguarda il pasto domestico tali diritti riguardano la facoltà di presentare istanze alla scuola per richiedere la fruizione del pasto domestico che saranno prese in carico dalle Istituzioni scolastiche al fine di valutarne la possibilità di accoglimento.

4. LE PRINCIPALI CONDIZIONI DI SOSTENIBILITÀ DELL'INTRODUZIONE DEL PASTO DOMESTICO NELLA SCUOLA AI FINI DELL'EFFETTIVO ESERCIZIO ALL'ISTRUZIONE E DELL'INTERESSE PUBBLICO PRIMARIO DA PERSEGUIRE

Sono individuate nella nota dell'USR prot. N.8539 del 7 agosto 2019, in riferimento a quanto stabilito dalla sentenza della Cassazione

4.1 SOSTENIBILITÀ DELL'OFFERTA FORMATIVA

Consiste nella valutazione della congruenza della fruizione del pasto domestico con le esigenze correlate alla piena realizzazione degli obiettivi educativi del progetto formativo sottostante all'offerta di tempo pieno e prolungato secondo l'ordinamento vigente, che comprende anche come parte integrante il tempo dedicato alla mensa scolastica e valutazione della congruenza con gli obiettivi educativi contenuti nel PTOF : **competenza esclusiva delle istituzioni scolastiche.**

4.2 SOSTENIBILITÀ DELL'UTILIZZO DI RISORSE UMANE E FINANZIARIE

L'introduzione del pasto domestico deve avvenire senza oneri aggiuntivi di spesa o aggravio di risorse umane per le scuole e la pubblica amministrazione: **competenza delle istituzioni scolastiche con possibile coinvolgimento dell'ente comunale, qualora per consentire l'introduzione del pasto domestico siano previsti oneri a carico di tale ente.**

4.3 SOSTENIBILITÀ DELLA RESPONSABILITÀ CONTRATTUALE O DA CONTATTO SOCIALE.

Consiste nella valutazione dell'esigenza che la scuola, introducendo il pasto domestico, sia messa in condizioni di garantire un livello di vigilanza e attenzione da parte dei docenti, tale da poter controllare le fonti generatrici della responsabilità contrattuale o da contatto sociale indicate dalla sentenza, cui essa è esposta per i danni subiti dagli alunni, provvedendo all'organizzazione del servizio pubblico di istruzione reso al pubblico: **competenza esclusiva delle istituzioni scolastiche**

5. ASPETTI PRATICI DELLA COLLABORAZIONE SCUOLA/COMUNE



Si sostanziano principalmente nell'uso del refettorio e nelle comunicazioni di nuovi iscritti alla refezione scolastica.

5.1 USO DEL REFETTORIO

I refettori scolastici torinesi delle scuole dell'obbligo sono stati oggetto di variazione alla SCIA (come specificato sopra, nel paragrafo relativo al ruolo della ASL), che ha delimitato gli spazi del refettorio per permettere l'introduzione del pasto domestico nel medesimo locale adibito al servizio di ristorazione scolastica erogato dal Comune. E pertanto i refettori, nell'anno scolastico 2019/2020 potranno continuare a essere utilizzati per entrambe le modalità di fruizione del pasto come configurati prima della pubblicazione della sentenza, ossia al termine dell'anno scolastico 2018/19.

La variazione della SCIA nel refettorio comporta il pagamento dei relativi oneri per procedervi; in caso di aumento del numero dei richiedenti il servizio di ristorazione, tali oneri sono obbligatoriamente posti a carico delle ditte aggiudicatrici del servizio ed in definitiva dal comune che, in base alle norme vigenti è tenuto ad erogare tale servizio, qualora sia domandato, in locali "adeguati a svolgerlo". Poiché a seguito della sentenza gli oneri relativi alla variazione della scia in caso di aumento di richiedenti il pasto domestico non possono essere obbligatoriamente a carico né delle ditte né del comune, le scuole devono tenere in attenta considerazione tale aspetto pratico, nel valutare la sostenibilità globalmente intesa.

5.2 COMUNICAZIONE E CONFERMA DELLE ISCRIZIONI AL SERVIZIO DI RISTORAZIONE SCOLASTICA DURANTE L'ANNO SCOLASTICO

Le istruzioni comunicate con la nota del 23 agosto 2019 prot. N.13911/44 (con il relativo modulo allegato) "Anno scolastico 2019/20 – richiesta di comunicazione nominativi degli ulteriori nuovi iscritti nonché i riferimenti riportati in tale nota per le necessarie delucidazioni, sono confermate valide anche per le nuove iscrizioni alla refezione che avverranno nel corso dell'anno scolastico. Qualora le famiglie che avevano ritirato i propri figli dal servizio di ristorazione scolastica richiedano di avvalersi nuovamente di tale servizio, si conferma il contenuto della circolare del 6 settembre 2016, prot. 12568/044 che precisa che la scelta del servizio di ristorazione dovrà avere validità di almeno un quadrimestre.

6. LA TEMPISTICA

I dirigenti scolastici e il Comune hanno condiviso in questo documento principi valoriali che comportano, anche nell'interesse delle famiglie, che le scuole affrontino la valutazione delle condizioni di sostenibilità con attenzione, con la necessaria serenità e con un processo partecipato con i genitori. Si dà atto che non per tutti è possibile terminare il processo decisionale entro l'inizio delle lezioni e pertanto, nelle more, le scuole nella loro autonomia adotteranno e comunicheranno alle famiglie decisioni esclusivamente temporanee e compatibili con il proprio assetto organizzativo.

Le scuole segnalano che, affinché l'attività valutativa possa essere condotta attraverso la partecipazione di tutte le componenti dell'istituzione scolastica, come previsto dal Punto 11 della sentenza, e trovare espressione nel PTOF, la decisione finale potrà essere correlata al suo aggiornamento.