



POLICY BRIEF

MENSE SCOLASTICHE 2021

gennaio 2022

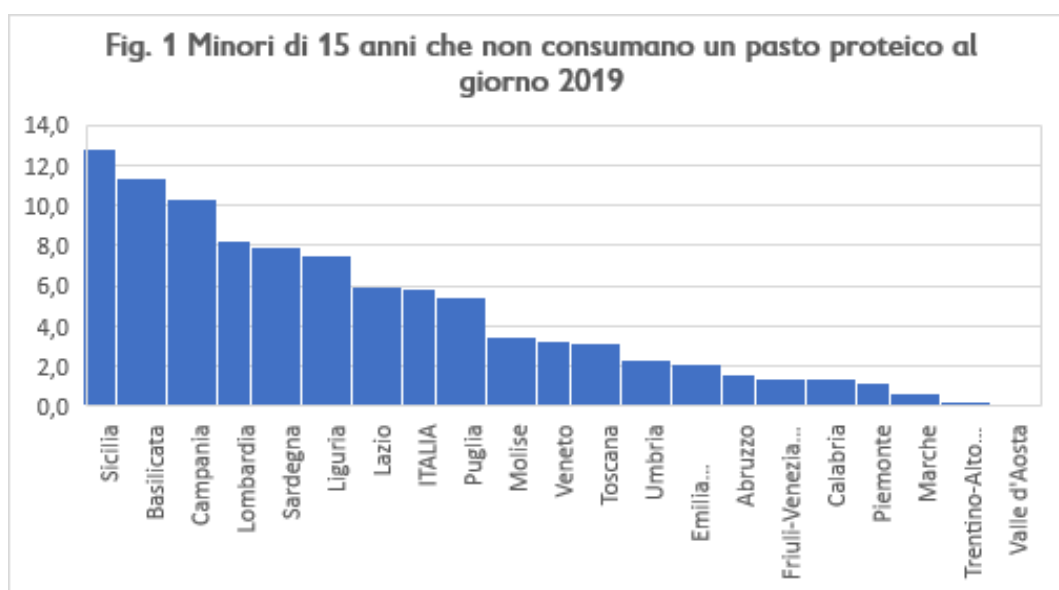
INDICE

1. QUALCHE DATO	pag. 3
2. LEGISLAZIONE E GOVERNANCE	pag. 7
3. I FONDI	pag. 13
4. UNA PROPOSTA DI LUNGO PERIODO	pag. 14

1. QUALCHE DATO

Garantire la mensa scolastica significa investire nella lotta alla povertà, materiale, educativa e alimentare.

Tali fenomeni sono oggi ancora allarmanti e in crescita. Basti pensare che, secondo i dati pubblicati a giugno 2021 dall'ISTAT¹, **la povertà minorile assoluta** in Italia è in crescita e colpisce **1 milione 337mila minori** (13,5%, rispetto al 9,4% degli individui a livello nazionale). L'incidenza varia dal 9,5% del Centro al **14,5% del Mezzogiorno**. Questi dati, in combinato disposto con quelli della **povertà alimentare** sono preoccupanti: già prima del Covid-19, il 6% dei bambini fino a 15 anni, quasi mezzo milione, non poteva consumare quotidianamente un pasto dall'adeguato contenuto proteico, con punte del 13% in Sicilia e oltre il 10% in Campania (Fig. 1), regioni dove l'obesità e il sovrappeso infantile sono particolarmente diffusi². Secondo una stima di Save the Children del 2021, inoltre, su 1 milione 200 mila alunni e alunne della scuola dell'infanzia e oltre 1,5 milioni della primaria che frequentavano le mense scolastiche prima della pandemia, con la chiusura delle scuole per i bambini fino a 10 anni circa **160 mila** hanno perso l'opportunità di un **pasto proteico** di buona qualità.



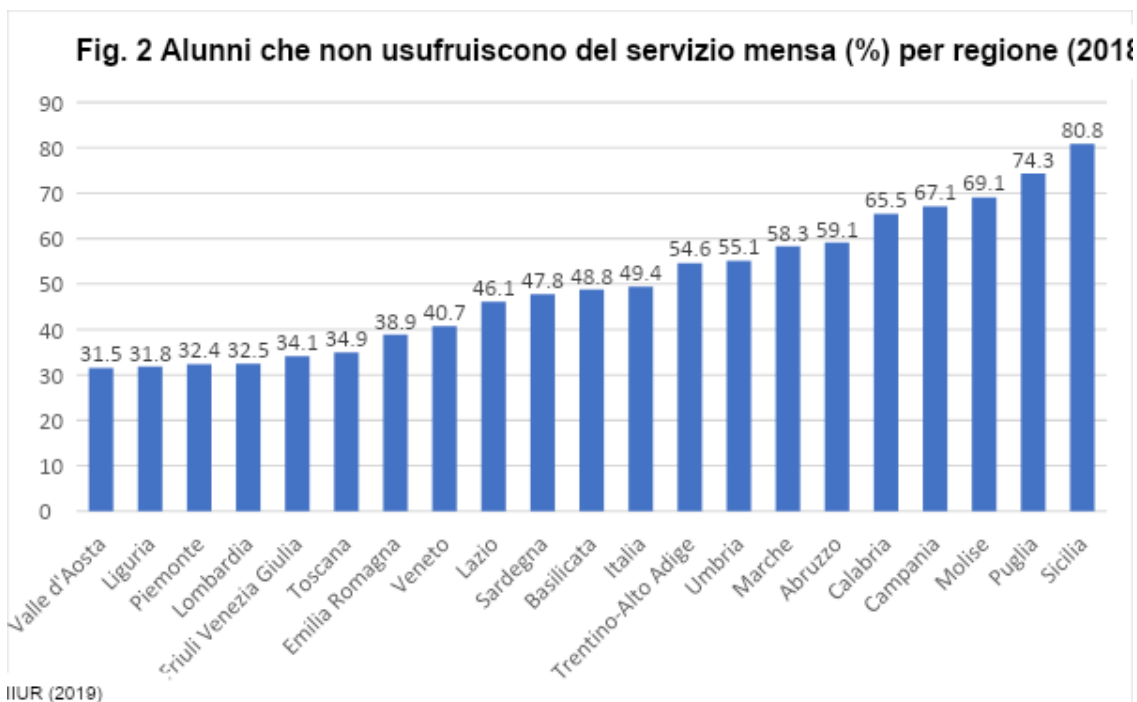
Fonte ISTAT Anno 2019

Il dato sulla povertà alimentare è ancor più preoccupante se confrontato con la mancanza di accesso al tempo pieno e alle **mense scolastiche**.

¹ Rapporto ISTAT 16 giugno 2021 <https://www.istat.it/it/archivio/258632>. Si veda Articolo Blog STC.

² Fonte ISTAT EU SILC 2019. Per approfondimenti si vedano anche i dati regionali su obesità e sovrappeso, Cfr. Rapporto Gruppo CRC - I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, i dati regione per regione 2021, cfr. https://gruppocrc.net/wp-content/uploads/2021/11/Rapporto_CRC-dati_regione_2021.pdf

Già da prima del *lockdown*, il 49,4% degli alunni della scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado, quasi 1 bambino su 2, non aveva la possibilità di accedere al servizio mensa in Italia, con disparità enormi nei sistemi di refezione scolastica, con una distanza sempre maggiore tra Nord e Sud e tra aree urbane e interne³, dove si registra il numero più alto di alunni che non usufruiscono della refezione scolastica (Fig. 2).



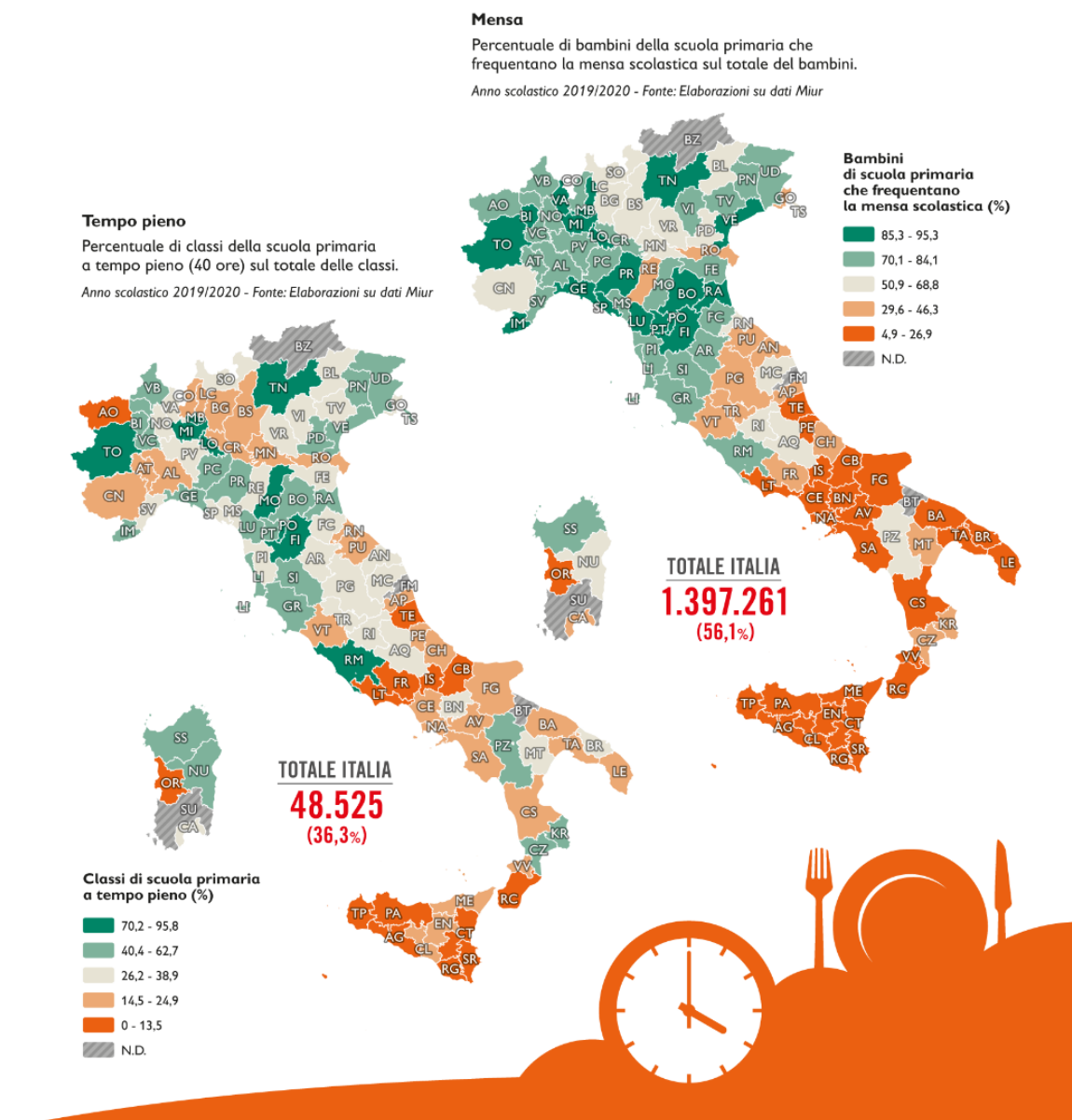
Per quanto attiene alle scuole dell'infanzia, invece, l'83% dei bambini mangia a mensa almeno qualche giorno a settimana e il 75%, 3 su 4, tutti i giorni⁴.

La mancanza del servizio mensa è un fenomeno anche connesso alle infrastrutture scolastiche: su 40.160 **edifici scolastici** in Italia, solo 10.598 hanno una mensa secondo gli ultimi dati del Ministero dell'Istruzione sull'anno scolastico 2018-2019, ed anche in questo caso con forti differenze regionali⁵. Nell'a.s. 2019/20 alla scuola primaria pubblica solo il 56% dei bambini frequentava la mensa almeno qualche giorno a settimana, con differenze enormi tra regioni e province. La provincia di Trento garantisce al 95% degli alunni il servizio di refezione scolastica, in Sicilia, solo il 5-10% dei bambini frequentano la mensa. Nelle province di Milano, Firenze, Bologna e Genova sono più del 90%.

³ Si veda in particolare Openpolis, "L'importanza delle mense scolastiche nelle aree interne", agosto 2020, <https://www.conibambini.org/wp-content/uploads/2019/04/Limportanza-delle-mense-scolastiche-nelle-aree-interne-25-agosto.pdf>

⁴ Fonte MIUR a. s. 2018/2019. La figura 4 riporta il dato relativo all'offerta del servizio di refezione scolastica complessivo e relativo alle scuole dell'infanzia, primaria, secondaria

⁵ Fonte MIUR a. s. 2018-2019. Dal Piano Infanzia si evidenzia ad esempio come siano "quattro le regioni che spiccano per la presenza di queste strutture: Valle d'Aosta (69,4%), Toscana (63,3%), Friuli-Venezia Giulia (62,0%) e Piemonte (61,3%). In tutti le altre regioni gli edifici scolastici con la mensa sono meno del 40%."



Fonte Atlante dell'Infanzia a Rischio, 2021

Poiché la mensa è ancora un servizio a domanda individuale e non riconosciuto come servizio essenziale, a questi dati sconcertanti si affiancano le **differenze tra Comune e Comune** in termini di **tariffe, esenzioni e criteri** che impediscono l'accesso alle agevolazioni e dunque di fatto al servizio per le famiglie più a rischio di esclusione sociale⁶.

⁶ Per approfondimenti si veda "(Non) Tutti a mensa!", Save the Children, <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/non-tutti-mensa-2018>

Dai dati pubblicati nel XVIII Rapporto dell'Osservatorio civico sulla sicurezza a scuola di Cittadinanzattiva⁷ emerge quanto nell'anno della chiusura delle scuole per la pandemia da Covid-19, alla domanda se il servizio mensa fosse garantito nella propria scuola, dalle 138 scuole in cui il servizio era precedentemente garantito è stato risposto in modo affermativo solo in 84 casi pari al 61%. In tutte le altre o non era presente il servizio prima del Covid oppure non è previsto dal tipo di scuola.

I dati sono confermati anche dall' ORICON⁸, Osservatorio per la Ristorazione Collettiva e Nutrizione, che ha registrato nel 2020 quanto la ristorazione scolastica sia il settore che abbia risentito maggiormente dell'emergenza sanitaria e del lockdown, a causa della chiusura anticipata ai primi giorni di marzo 2020 dell'anno scolastico. In questo segmento la perdita dei ricavi nel 2020 ha superato il 60% rispetto ai 12 mesi precedenti.

Anche laddove presente, inoltre, la mensa risulta ancora inaccessibile: dai dati della recente indagine di Cittadinanzattiva sulle tariffe delle mense scolastiche⁹, in media una famiglia con un figlio che frequenta la scuola primaria o dell'infanzia spende 80 euro mensili¹⁰ per la mensa scolastica, con grosse disparità territoriali: il Nord si conferma l'area geografica con le tariffe più elevate, in media 813€ per nove mesi di mensa nella scuola primaria, e 802€ in quella dell'infanzia; segue il Centro, 697€ nella primaria e 676€ nell'infanzia; più contenuti i costi al Sud con 662€ nella primaria e 649€ nell'infanzia. Tuttavia l'incremento maggiore si rileva nelle regioni centrali. Le tariffe crescono, seppure di poco, anche al Sud, mentre calano al Nord.

Al tema dell'accessibilità al servizio, andrebbe affiancata anche la questione relativa alla garanzia dell'accesso al **diritto al cibo e alla qualità**, che rende le mense non solo veicolo di contrasto alla **povertà educativa** e alla **dispersione scolastica**, ma anche strumento di promozione del **diritto alla salute**.

La nutrizione e la salute sono elementi essenziali per garantire una vita attiva ed autonoma e supportano lo sviluppo cognitivo e socio-emozionale dei bambini e degli adolescenti.

Molti bambini, soprattutto coloro che vivono in abitazioni con spazi limitati e senza accesso a aree verdi, hanno spesso ridotte possibilità di praticare attività motoria. Tale condizione di svantaggio si è ulteriormente approfondita durante il periodo di isolamento forzato dovuto alle restrizioni imposte

⁷ Indagine civica condotta on line tra il 5 ottobre 2020 ed il 15 novembre 2020 per capire quali fossero le principali criticità di spazi, di organico, di arredi, di servizi offerti segnalati da insegnanti, genitori, studenti

⁸ Si veda Seconda indagine sull'impatto che l'emergenza COVID-19. Settembre 2020, <http://oricon.it/documenti-osservatorio/>

⁹ Si veda V Indagine sulle tariffe delle mense scolastiche, Cittadinanzattiva, Aprile 2021, <https://www.cittadinanzattiva.it/comunicati/scuola/14088-mense-scolastiche-ecco-quanto-pagano-le-famiglie-per-l-estate-mensa-gratuita-per-gli-studenti.html>

¹⁰ La famiglia di riferimento è composta da tre persone (due genitori e un figlio minore), ha un reddito lordo annuo di € 44.200, con corrispondente ISEE di € 19.900. Nel calcolo della quota annuale del servizio di ristorazione scolastica si è ipotizzata una frequenza di 20 giorni mensili per un totale di 9 mesi escludendo eventuali quote extra annuali e/o mensili.

dalla pandemia. Questa situazione di inattività, per molti si salda a difficoltà nel godere pienamente del diritto a un'alimentazione sufficiente e sana. La diminuzione delle risorse economiche di molte famiglie può incidere infatti anche sulle capacità di spesa per garantire un'alimentazione equilibrata ai minori.

Il servizio di refezione a scuola nasce proprio con l'intento di provvedere ad **un'alimentazione sana e adeguata** per tutti i bambini e svolge una **funzione educativa** che si rivela strumento fondamentale per contrastare la povertà minorile oltreché la dispersione scolastica.

In quest'ottica, diventa sostanziale valutare e promuovere le attenzioni poste in essere dai comuni circa la qualità del servizio reso, non soltanto in merito agli aspetti nutrizionali degli alimenti, ma anche relativamente alla filiera di approvvigionamento dei prodotti e la sostenibilità dei menù, sia in termini di riduzione degli sprechi che del rispetto del ciclo produttivo e del territorio in cui si inserisce, al fine di offrire mense scolastiche sostenibili¹¹, in rete con il territorio e garanti della promozione di cibi di qualità e a Km0¹².

Per avere un'idea delle differenze e disparità qualitative dei menù scolastici si veda il Rating dei menù scolastici di Foodinsider¹³ alla VI edizione.

2. LEGISLAZIONE E GOVERNANCE

Pur trattandosi di un diritto interconnesso con l'intera comunità (dai bambini, famiglie, scuola, al tessuto economico e produttivo locale, istituzioni e territorio), la mensa si presenta come un servizio in crisi, sia in termini di **mancanza di offerta e risorse** che possano garantirne **l'accessibilità**, che in termini di qualità.

Il servizio di refezione scolastica è ancora oggi qualificato come **servizio a domanda individuale**¹⁴, ovvero un servizio pubblico che viene erogato dall'ente non perché la sua erogazione sia un obbligo istituzionale, ma in quanto, avendone la possibilità economico-finanziaria, l'ente decida di assumerne la gestione fornendolo non alla collettività indifferenziata, ma ai soggetti che ne facciano richiesta.

¹¹ Si veda l'appello per una "Mensa sana, giusta e sostenibile" <https://legale.savethechildren.it/scuola-un-appello-mensa-scolastica-sana-giusta-sostenibile-settembre>

¹² Si veda in merito anche la recente iniziativa del Ministero dell'Istruzione Scuola&Cibo <https://scuolaecibo.it/il-programma-didattico/>

¹³ Cfr. <http://www.foodinsider.it/6-rating-dei-menu-scolastici-ecco-le-migliori-mense/>

¹⁴ Il servizio di mensa scolastica rientra tra i servizi a domanda individuale disciplinati dall'art. 6 comma 3 del D.L. 55/1983 e convertito con modificazioni nella legge 26 aprile 1983 n. 131 e art. 172 comma 1 lettera e) D. Lgs. n. 267/2000. Cfr. anche il decreto del Ministero dell'Interno di concerto con il Ministero delle Finanze del 31.12.1983 (G.U. n.16 del 17.01.1984) come modificato con l'art. 2 del D.M. 1 luglio 2002 (G.U. n. 189 del 13.08.2002) con il quale si individuano le categorie dei servizi pubblici a domanda individuale

I servizi a domanda individuale dunque non sono un obbligo istituzionale in capo ai Comuni, in favore della propria comunità, bensì una opportunità di intervento in favore di eventuali richiedenti, nei limiti economico-finanziari di bilancio e nel novero di quelli per i quali non è possibile far ricadere il carico dei costi integralmente sul bilancio pubblico.

Di fatto, ogni Amministrazione comunale, all'interno dei propri bilanci annuali, deve individuare il costo complessivo per l'erogazione del servizio e determinarne la copertura a carico dei beneficiari mediante la previsione di tariffe e contributi (Regolamento comunale mense scolastiche).

La definizione delle regole di compartecipazione alle spese è frutto di una scelta di ampia discrezionalità riservata per legge all'amministrazione comunale, nel rispetto degli equilibri di bilancio.

Tale caratterizzazione determina nel nostro Paese una profonda eterogeneità di comportamenti, anche se, in generale, la contribuzione ai costi si riduce in base alle capacità finanziarie delle famiglie (ma con diverse modalità qualitative e quantitative in ciascun Comune).

All'interno del bilancio comunale il costo per la mensa è inserito nella Missione 04 per il Diritto allo studio mentre nella Missione 12 degli interventi sociali sono inseriti gli eventuali aiuti economici per le famiglie che non riescono a sostenere il costo "tariffato" sulla base della fascia economica di appartenenza.

Tali previsioni normative non confliggono con quanto affermato dal nuovo Decreto Legislativo 63/2017 "Effettività del diritto allo studio attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e ai servizi strumentali, nonché potenziamento della carta dello studente, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera f), della legge 13 luglio 2015, n. 107 "Buona Scuola".

Il suddetto Decreto prevede:

- all'articolo 2, che il servizio mensa sia uno tra gli interventi da garantire sull'intero territorio nazionale;
- all'articolo 3, che il servizio sia erogato in forma gratuita ovvero con contribuzione delle famiglie a copertura dei costi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e che in caso di contribuzione delle famiglie, gli enti locali individuano i criteri di accesso ai servizi e le eventuali fasce tariffarie in considerazione del valore dell'indicatore della situazione economica equivalente, ISEE, ferma restando la gratuità totale qualora già prevista a legislazione vigente.

Tutte le considerazioni sopra esposte rilevano alcuni aspetti fondamentali circa le modalità di erogazione del Servizio mensa scolastica:

- deve essere previsto a livello nazionale;

- grava, in parte, sulla contribuzione dei beneficiari su fasce tariffarie definite sulla base dell'ISEE;
- le fasce ISEE possono prevedere beneficiari che non contribuiscono alle spese con accesso gratuito al servizio mensa;
- vi è totale autonomia di scelta in capo a ciascuna amministrazione comunale.

Per i motivi sopra elencati occorre dunque superare la qualifica del servizio mensa come servizio a domanda individuale. Esso infatti dovrebbe essere qualificato come **servizio pubblico essenziale** e inserito tra i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), in ragione delle caratteristiche proprie del servizio stesso, così come anche riconosciuto da parte della **giurisprudenza**.

In particolare, l'argomento è oggetto di orientamenti giurisprudenziali divergenti, che riflettono la mancanza di una definizione chiara a livello legislativo del servizio.

Se da una parte, infatti, alcune pronunce delle Corti di merito¹⁵, e non solo¹⁶, sostengono che il servizio di refezione scolastica non si possa qualificare come servizio pubblico essenziale o addirittura che "non rientra nell'ambito dei servizi sociali perché non finalizzato al superamento di specifiche situazioni di bisogno"¹⁷, si segnalano alcune sentenze interessanti di secondo grado¹⁸ che invece riconoscono la mensa come servizio essenziale, funzionale a garantire l'attività didattica. Sul punto è inoltre intervenuta la *Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali* che, con delibera¹⁹, a conferma di un costante

¹⁵ Si veda tra le altre T.A.R. Trieste, sez. I, 28/11/2017, n. 366 e da ultimo il parere della Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia (Lombardia/427/2019/PAR di Gennaio 2021) in cui il Collegio ribadisce l'orientamento giurisprudenziale per cui il servizio della mensa scolastica rientra fra i "servizi pubblici a domanda individuale", in presenza dei quali l'ente erogatore è tenuto a richiedere la contribuzione dell'utenza.

¹⁶ Si veda più di recente il Consiglio di Stato (N. 06074/2019) che ribadisce l'orientamento per il quale "il servizio di refezione scolastica, previsto dal D.M. 31 dicembre 1983, è un servizio locale a domanda individuale, oneroso, facoltativo sia per l'ente, libero anche di non erogarlo, sia per l'utenza, libera di non servirsene" e il TAR Lazio (N. 07814/2020 che ricorda che "il servizio di ristorazione collettiva non è di competenza dell'amministrazione statale ma è gestito unicamente dalle amministrazioni comunali che offrono questo servizio se ed in quanto in grado di organizzarlo, stante anche la loro libertà di non erogarlo".

¹⁷ Si veda T.A.R. Firenze, (Toscana), sez. I, 11/04/2013, n. 559

¹⁸ Si veda Cons. di Stato n. 5589 del 5 novembre 2012, conforme Cons. di Stato n. 6529 del 10 settembre 2010 e Tar Toscana, Sent. n. 559 dell'11 aprile 2013 si dichiara che "non v'è dubbio che la refezione sia qualificabile come servizio pubblico. Essa infatti è assunta dall'Amministrazione intimata con la finalità di favorire ed agevolare la frequenza delle scuole dell'infanzia ed elementari presenti nel proprio territorio. Ricorre quindi sia l'elemento soggettivo, ossia la riferibilità dell'attività di refezione scolastica ad un ente pubblico, sia l'elemento oggettivo e cioè la finalizzazione dell'attività medesima a scopi di interesse generale, consistenti nell'agevolazione della frequenza scolastica".

¹⁹ Deliberazione n. 17/271 approvata nella seduta del 28 settembre 2017. Per garantire la mensa si stabilisce che "in caso di sciopero, il rispetto di un periodo di preavviso congruo e l'avviso all'utenza diventano necessari per consentire ai bambini, alle scuole e alle famiglie di organizzarsi tempestivamente. Per cui, consentire in tale ambito la proclamazione di scioperi con periodi di preavviso brevissimi (ad esempio 24 ore) o senza soluzione di continuità, può gravemente pregiudicare il diritto di istruzione". Cfr. https://www.cgsse.it/web/guest/ricerca-delibere?p_p_id=ricercaDelibere_WAR_FSIA6_CGSSE_IPZS001SNAPSHOT&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&ricercaDelibere_WAR_FSIA6_CGSSE_IPZS001SNAPSHOT_actionName=vediDettaglioDelibera&ricercaDelibere_WAR_FSIA6_CGSSE_IPZS

orientamento del Tribunale del Lavoro²⁰, riconosce “il servizio di refezione scolastica quale servizio strumentale diretto ad assicurare la continuità del servizio pubblico essenziale dell’istruzione”²¹ affermando che “non può in alcun modo negarsi l’essenzialità del servizio di refezione scolastica in quanto il tempo mensa è strumentale, o meglio, è oggi una componente fondamentale del diritto all’istruzione pubblica”.

Riconoscere il servizio di refezione come servizio pubblico essenziale significa affermare che la mensa corrisponde a un interesse a protezione necessaria, che deve essere garantito²². Il servizio essenziale, se da una parte comporta la doverosità dell’offerta da parte delle istituzioni, non implica l’obbligatorietà nell’accesso per l’utenza, che può scegliere di non usufruirne.

Relativamente al dibattito che si è animato da giugno 2016 sulla possibilità o meno di consumare a scuola il **pasto domestico** a livello di giurisprudenza si è pronunciata in via definitiva la **Corte di Cassazione con S.S.U.U n. 20504/2019**, ribaltando l’orientamento della Corte di Appello di Torino²³ che riconosceva il diritto dei ricorrenti di usufruire in modo parziale del tempo mensa attraverso la consumazione, negli stessi locali destinati alla refezione scolastica, del pasto preparato a casa, in alternativa al servizio mensa²⁴. Nella sentenza del 2019 la Suprema Corte di Cassazione²⁵ ha riconosciuto l’importanza della refezione scolastica in quanto veicolo educativo fondamentale di “condivisione, apprendimento e salute”. Il “**tempo mensa**” è stato riconosciuto come “**tempo scuola**”, in quanto considerato un importante “*momento di socializzazione e condivisione in condizioni di uguaglianza nell’ambito di un progetto formativo comune*”. Difatti, la nozione di istruzione non coincide con la sola attività di insegnamento, ma comprende anche il momento della

001SNAPSHOT_idDelibera=4108&_ricercaDelibere_WAR_FSIA6_CGSSE_IPZS001SNAPSHOT_javax.portlet.action=invoke.

²⁰ A conferma dell’orientamento della Commissione si veda, tra le altre, la sent. n. 1700 del Tribunale del Lavoro di Milano del 29.06.2015

²¹ Cfr. l’articolo 1, comma 2, lett. d) della legge n. 146 del 1990 in cui si stabilisce come contemperare l’esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, disciplinando così lo sciopero nei servizi pubblici essenziali tra cui l’istruzione pubblica, con particolare riferimento all’esigenza di assicurare la continuità dei servizi degli asili nido, delle scuole materne e delle scuole elementari, nonché lo svolgimento degli scrutini finali e degli esami, e l’istruzione universitaria, con particolare riferimento agli esami conclusivi dei cicli di istruzione;

²² Così definendolo, ontologicamente si renderebbe garantita la continuità delle prestazioni “indispensabili” inerenti al servizio essenziale; i servizi pubblici essenziali citati dall’art. 43 Cost. sono disciplinati in modo diretto solamente dagli articoli 1 e 2 della L. 146/1990 riguardante il diritto di sciopero, ed è proprio in tale contesto che si è posta l’esigenza di garantire la continuità delle prestazioni indispensabili per assicurare il rispetto dei valori e dei diritti costituzionalmente tutelati.

²³ Per maggiori approfondimenti cfr. la Sentenza 1049/2016 Corte d’Appello di Torino, I^a sez. civ. e successive ordinanze a questo link

<http://legale.savethechildren.it/Leggi/Details/d3afc0d036f647949ade7054bdba3d20?container=leggi-materiali-giurisprudenza-it>

²⁴ Per una disamina completa dei diversi orientamenti giurisprudenziali delle corti di merito si veda (Non) Tutti a Mensa 2018 e (Non) Tutti a mensa 2017, Save the Children Italia

²⁵ Cfr. 1.flcgil.stgy.it/files/pdf/20190729/sentenza-corte-di-cassazione-20504-del-30-luglio-2019-consumo-pasti-mensa-scolastica.pdf

formazione che si realizza mediante lo svolgimento di attività didattiche ed educative, tra le quali rientra l'erogazione del pasto.

Relativamente alle proposte legislative, si evidenzia che le proposte di legge in materia di refezione scolastica, depositate nelle scorse legislature, non sono state presentate nuovamente, come ad esempio la PdL presentata alla Camera ad aprile 2014 *“Disposizioni per garantire l'eguaglianza nell'accesso dei minori ai servizi di mensa scolastica”* (AC2308)²⁶, la PdL depositata in Senato ad agosto 2015 *“Disposizioni in materia di servizi di ristorazione collettiva”*²⁷ e la PdL 4744, del novembre 2017 alla Camera *“Norme di principio per la disciplina del servizio di refezione scolastica”*²⁸. Si è avviato tuttavia un interessante dibattito in merito alla necessità di ripensare le mense come servizio pubblico essenziale, dal percorso attivato nelle annualità precedenti dall'Autorità Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza sui **Livelli Essenziali delle Prestazioni sociali**²⁹ e poi anche a seguito della pandemia, in particolare l'iniziativa **“Nutrirsi a scuola. Ripensare le mense scolastiche e l'educazione alimentare”**, attivata dall'On. Fusacchia nella primavera del 2021, con relativa mozione con la quale si impegna il governo sulla riapertura della scuola³⁰.

Che la mensa sia uno strumento fondamentale di lotta alla povertà minorile è stato riconosciuto anche nel **IV**³¹ **ed ora nel V Piano Nazionale Infanzia** che ne ribadisce l'importanza, riconoscendolo *“quale luogo privilegiato in primis per garantire almeno un pasto di qualità nell'arco della giornata, nonché occasione di condivisione, di sperimentazione della socialità, di esperienza*

²⁶ La proposta introduceva il principio dell'eguale accesso alla mensa non più come servizio a domanda individuale ma come livello essenziale ai sensi dell'articolo 117 comma 2 lettera m), così da garantirne un equo e uniforme accesso su tutto il territorio nazionale. Cfr. <http://www.camera.it/leg17/126?tab=&leg=17&idDocumento=2308&sede=&tipo=>

²⁷ Il testo prevedeva all'art. 5 l'introduzione del servizio mensa come servizio pubblico essenziale, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge 12 giugno 1990, n. 146. Cfr. <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/45937.htm>

²⁸ https://www.camera.it/leg17/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=17&codice=17PDL0059770

²⁹ A Novembre 2019 l'Autorità Nazionale Garante per l'infanzia e l'adolescenza ha proposto a Governo, Regioni e Comuni delle proposte per ridefinire i LEP, livelli essenziali delle prestazioni. Il primo LEP riguardava le mense scolastiche per le scuole infanzia,

cfr. <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/26-11-2019-livelli-essenziali-prestazioni-schede.pdf>

³⁰ Si veda la mozione di Aprile 2021, <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=1-00449&ramo=C&leg=18>. Si veda inoltre l'iniziativa di Facciamo Eco, Nutristi a scuola

cfr. <https://www.fusacchia.it/it/politica-da-non-perdere/scuola/item/772-scuola-mense-un-servizio-essenziale-basato-su-qualita-e-sostenibilita.html>

³¹ Per maggiori info si veda

<http://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/Comunicati/Pagine/Approvato-in-Consiglio-dei-Ministri-il-IV-Piano-nazionale-di-azione-e-interventi-per-la-tutela-dei-diritti-e-lo-sviluppo-.aspx> e il paragrafo del Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza ad esso dedicato, disponibile alla pagina

<http://grup pocrc.net/II-Piano-Nazionale-Infanzia>. Il Gruppo CRC è network attualmente composto da 96 soggetti del Terzo Settore che da tempo si occupano attivamente della promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza che pubblica ogni anno un rapporto di monitoraggio sull'implementazione della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e adolescenza in Italia.

educativa³²". Con tale presupposto viene individuata come obiettivo la "progressiva estensione del servizio di refezione scolastica nelle scuole dell'infanzia e primaria, a tendere verso l'accesso universale, partendo dai territori dove si concentra la povertà educativa, attraverso una norma che lo inquadri quale **livello essenziale delle prestazioni sociali (Lep)**, superando la logica di servizio a domanda individuale".

Il processo da avviare per raggiungere tale obiettivo include:

- Istituire tavolo tecnico.
- Attivare nuovi servizi nelle aree più svantaggiate e raggiungere % di copertura adeguate e definite dalla norma primaria o dal LEP.
- Revisione delle dotazioni organiche docenti/non docenti e degli spazi dedicati alla refezione.
- Investimento di adeguate risorse affinché il servizio risulti gratuito per i bambini in condizioni di povertà certificata.
- Previsione di misure idonee nei casi di morosità incolpevole, al fine di garantire il servizio mensa a tutti i bambini.
- Applicazione, da parte dei Comuni, di criteri omogenei di compartecipazione dei genitori ai costi.
- Qualità e opportunità educativo alimentare per una mensa innovativa e sostenibile.

Seguendo le indicazioni della Corte costituzionale, la definizione di LEP deve essere strettamente collegata a standard di natura qualitativa e quantitativa, che andrebbero dunque determinati (vd. obiettivo 13 Piano Infanzia). Ad esempio, potremmo definire LEP l'accesso alla mensa scolastica, laddove gratuito per tutti gli studenti a tempo pieno, appartenenti a nuclei familiari con ISEE inferiore a una certa soglia. Una tale previsione normativa potrebbe comportare, ma non necessariamente, un aggravio dei costi a carico delle amministrazioni comunali (il condizionale è d'obbligo rispetto al fatto che, all'oggi, non vi sono studi analitici sulle attuali fasce di contribuzione e su livelli ISEE che garantiscano la gratuità del servizio).

Sarebbe quindi auspicabile l'avvio di un confronto promosso di soggetti individuati come promotori e quindi in primis il Ministero dell'istruzione, la Conferenza delle regioni e delle province autonome, l'Anci, in particolare in merito alla realizzazione da parte dei comuni di criteri omogenei di compartecipazione delle famiglie ai costi. Tale coordinamento risulta tanto più necessario ed urgente anche alla luce dell'adozione della raccomandazione Garanzia Europea per l'Infanzia (**Child Guarantee**) da parte del Consiglio lo scorso 14 giugno, che si inserisce nel più ampio

³² Si veda <http://famiglia.governo.it/media/2360/5-piano-infanzia-e-adolescenza.pdf>

quadro di riferimento offerto dal Pilastro europeo dei diritti sociali e della Strategia Europea sui diritti dei minori.

La Garanzia Europea per l'Infanzia è volta a garantire che tutti i bambini in Europa a rischio di povertà, esclusione sociale o altrimenti svantaggiati (*children in need*) abbiano accesso a servizi essenziali di buona qualità. In particolare tra le quattro priorità identificate vi è anche quella di assicurare l'**accesso effettivo e gratuito**³³ ad almeno un pasto sano³⁴ al giorno a scuola. La raccomandazione infatti riconosce che "i programmi che promuovono prodotti alimentari e un'alimentazione sana possono contribuire ad affrontare problemi quali le cattive abitudini alimentari, la mancanza di attività fisica, l'obesità o il consumo di alcol e tabacco, riducendo così la malnutrizione e la cattiva alimentazione, che sono più diffuse tra i minori provenienti da contesti svantaggiati". Gli Stati membri dovranno stanziare **risorse adeguate e fare un uso ottimale dei finanziamenti europei disponibili**, nell'ambito del Fondo sociale europeo Plus (FSE+), per il periodo di finanziamento 2021-2027, nel cui ambito l'Italia, dovrà utilizzare almeno il 5% delle risorse per affrontare il fenomeno della povertà minorile, ma anche le risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), REACT-EU, Invest-EU nonché il Recovery and Resilience Facility. Gli Stati membri possono anche beneficiare del programma dell'UE «Frutta, verdura e latte nelle scuole» per il periodo 2017-2023 affinché i minori abbiano maggiore accesso a prodotti sani e comprendano meglio i vantaggi offerti da alimenti sani e sostenibili.

3. I FONDI

Nell'analisi che segue, si offre una riflessione rispetto alle fonti di finanziamento che potrebbero agevolare l'ampliamento della platea dei beneficiari con accesso garantito e gratuito al servizio di mensa scolastica.

Le risorse provenienti dal livello europeo, potrebbero permettere di aumentare il servizio dal punto di vista delle strutture, favorendo quindi una fase di start up, ma non permettono di coprire i costi di gestione. In particolare ci riferiamo alle risorse del **PNRR** che prevede investimenti per un "Piano di estensione del tempo pieno e mense" a cui sono dedicati 960 milioni di euro. Nello specifico si intende estendere il tempo pieno, anche attraverso la costruzione o ristrutturazione

³³ «accesso effettivo e gratuito»: situazione in cui i servizi sono prontamente disponibili, accessibili, di buona qualità e forniti tempestivamente, in cui i potenziali utenti sono consapevoli della loro esistenza e del fatto che hanno diritto a fruirne e in cui i servizi sono forniti gratuitamente attraverso l'organizzazione e la fornitura di tali servizi o l'erogazione di prestazioni adeguate per coprirne i costi o gli oneri, o in modo tale per cui la situazione finanziaria non ostacola la parità di accesso;

³⁴ «pasto sano» o «nutrizione sana»: il consumo di pasti equilibrati, che apportano ai minori le sostanze nutritive necessarie per il loro sviluppo fisico e mentale e per l'attività fisica nel rispetto delle loro esigenze fisiologiche;

degli spazi delle mense, per un totale di circa 1.000 edifici. A queste risorse andrebbero quindi combinate risorse nazionali per circa 1 miliardo e mezzo annui per l'organico necessario (docenti e personale ATA) e circa 1,2 miliardi annui per la gestione del servizio³⁵.

Rispetto al **PON Scuola**, sappiamo dai report di monitoraggio, che nel precedente settennato al 31/12/2020 erano state distribuite alle scuole italiane quasi 1,6 miliardi di euro, poco più della metà di quanto è stato stanziato.¹⁶ La quota più rilevante della spesa (il 47%) è stata destinata a investimenti in risorse umane, tra cui esperti, formatori, relatori. Solo il 2% della spesa è stata dedicata al potenziamento dei servizi mensa³⁶. Sarebbe dunque auspicabile che nella prossima programmazione dei fondi PON venga riconosciuto un investimento maggiore all'ampliamento del servizio di refezione scolastica.

Per supportare l'estensione del servizio potrebbe essere considerato anche il Fondo sociale europeo Plus (FSE+), per il periodo di finanziamento 2021-2027, nel cui ambito, come ricordato, almeno il 5% delle risorse dovrà essere utilizzato per affrontare il fenomeno della povertà minorile. Al **livello nazionale**, al momento non ci sono finanziamenti dedicati, ma in considerazione degli obiettivi inseriti nel Piano Nazionale Infanzia, sarebbe auspicabile che venisse inserita una voce nella legge di Bilancio. Il Fondo nazionale politiche sociali, FNPS prevede che almeno il 50 % del Fondo sia destinato ad interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. Potrebbe essere un'opportunità per le Regioni per favorire l'accessibilità al servizio supportando le famiglie.

Anche la quota "sviluppo servizi sociali" del fondo di solidarietà comunale introdotta dalla legge di bilancio 2021, il cui valore cresce significativamente fino all'anno 2029, attestandosi per gli anni successivi a oltre 650 milioni di euro, se aumentata, potrebbe sostenere lo sviluppo della refezione scolastica in tutti i Comuni per poter stabilire al più presto un Livello Essenziale per garantire almeno al 50% degli alunni della scuola primaria in ciascun Comune o Ambito il servizio mensa.

4. UNA PROPOSTA DI LUNGO PERIODO

Alla luce delle considerazioni fatte, sin d'ora si ritiene prioritario approvare una **riforma legislativa** che riqualifichi il servizio di refezione scolastica e lo riconosca come un servizio garantito per legge, un **servizio pubblico essenziale**³⁷ e non più un servizio a domanda individuale, con accesso gratuito per le famiglie in condizioni di povertà.

³⁵ <https://www.tuttoscuola.com/tempo-pieno-per-tutti-costi-e-risorse-necessari-ad-attuare-il-progetto-di-conte/>

³⁶ Fonte Dossier Risorse Gruppo CRC, "I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. Le risorse dedicate all'infanzia e all'adolescenza in Italia", 2021, cfr. <https://gruppcrc.net/wp-content/uploads/2021/06/RapportoCRC2021.pdf>

³⁷ Si segnala anche a livello amministrativo l'allineamento con la richiesta di garantire la mensa come diritto essenziale; il comune di Napoli, ad esempio, ha approvato una delibera (n. 787 del 31 ottobre 2012) nella quale ribadiva che "la refezione scolastica è servizio funzionale alla garanzia dell'effettività del diritto di studio in favore della generalità della popolazione, obbligatoriamente facente carico ai comuni, i quali sono tenuti a sopportare i relativi costi, per quanto non coperti dai contributi degli utenti, in specie di quelli appartenenti alle fasce reddituali più deboli".

Si auspica che la mensa scolastica possa essere oggetto di proposte di legge e atti di controllo di iniziativa parlamentare³⁸ e che il Governo si adoperi per attuare le priorità d'azione identificate nel Piano Nazionale Infanzia, e dalla Garanzia Europea per l'Infanzia, inserendo la refezione scolastica tra le priorità anche temporali del connesso Piano d'azione, verificando l'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale del servizio di refezione come livello essenziale delle prestazioni sociali dell'infanzia e adolescenza. Le mense scolastiche attivate in contesti di grave deprivazione possono rappresentare anche un'opportunità di inserimento lavorativo con la promozione di cooperative territoriali, con particolare attenzione al coinvolgimento lavorativo delle donne.

In questa ottica, può rappresentare una grande potenzialità il collegamento con le *food policy* locali, focalizzando azioni specifiche nelle strategie locali, in grado di connettere all'organizzazione delle mense scolastiche di qualità il tema dello sviluppo locale sostenibile, la solidarietà alimentare, la lotta allo spreco, in una logica di sistema sinergico e orientato all'economia civile.

Per questo si raccomanda al Governo e Parlamento, nel novero delle rispettive competenze, di:

- Approvare una riforma legislativa che riqualifichi il servizio di refezione scolastica, lo potenzi su tutto il territorio e lo riconosca come un **servizio pubblico essenziale**;
- L'erogazione del servizio, a carico dei Comuni, dovrà prevedere:
 - a) una **compartecipazione pubblica della copertura dei costi**, fissata stabilendo una percentuale minima di copertura del servizio uniforme in tutti i Comuni;
 - b) la garanzia della **piena accessibilità** del servizio a tutte le famiglie in termini di tariffe, garantendo la **gratuità ai minori in condizioni di povertà accertata**, come livello essenziale di prestazione sociale;
 - c) l'introduzione di fasce di esenzione e compartecipazione proporzionali ai livelli di reddito ISEE omogenei a livello nazionale e/o calmierati sulla base del costo della vita dei territori, con possibilità di aggiornamento e dunque modifica della fascia di contribuzione durante l'anno scolastico ricorrendo all'ISEE corrente);
 - d) il monitoraggio delle procedure per l'accesso al servizio da parte delle famiglie sul territorio nazionale, affinché sia **garantita la facilità di accesso** alle riduzioni ed esenzioni anche in termini di semplificazione delle procedure;
 - e) la previsione di misure idonee a **garantire la copertura dei costi** da parte dei Comuni e permettere in ogni caso l'accesso alla mensa da parte dei bambini, anche in caso di morosità incolpevole delle famiglie, ad esempio prevedendo lo stanziamento di un

³⁸ Per una disamina storica degli atti di controllo di iniziativa parlamentare della scorsa legislatura si veda (Non) Tutti a mensa 2017, Save the Children, p. 18 e cfr. <https://parlamento17.openpolis.it/search?query=mense+scolastiche&search-go=Cerca>

fondo dedicato. In nessun modo si dovranno escludere i bambini dal servizio a causa della morosità dei genitori.

Si raccomanda inoltre al **Ministero dell'Istruzione** in sinergia con le **Istituzioni scolastiche**:

- Il monitoraggio dell'applicazione delle Linee Guida per la Ristorazione scolastica e la promozione di buone pratiche volte a favorire la filiera locale, la lotta allo spreco e l'utilizzo di prodotti eco-sostenibili;
- La crescita dell'attenzione all'organizzazione dello spazio e del servizio mensa quale luogo non solo di educazione ambientale, ma anche di crescita e socializzazione attraverso l'attenzione all'allestimento degli spazi (insonorizzazione, arredi adeguati) e alla diffusione di pratiche quali la *peer education*, azioni di lotta allo spreco, sistema delle responsabilità per gli studenti.

Si raccomanda infine al **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** di:

- Inserire tra le priorità tematiche ed operative del **Piano d'azione della Child Guarantee** l'estensione del servizio di refezione scolastica, a tendere verso l'universalità (come definito negli obiettivi del Piano Nazionale Infanzia) e partendo dal garantirne la gratuità per le fasce a rischio di esclusione sociale;
- Al Coordinatore della Child Guarantee di garantire un **coordinamento tra le risorse europee** che possono essere dedicate a tale scopo, favorendo al contempo un investimento adeguato di risorse nazionali tramite la prossima legge di bilancio atto a garantire l'aumento dell'offerta del servizio di refezione scolastica in tutti i territori; in particolare, le risorse europee - laddove possibile - potrebbero garantire un investimento sulle strutture, potenziando la presenza degli spazi mensa nelle scuole che ne sono ancora sprovviste, riconoscendo il valore della refezione quale azione di contrasto alla povertà educativa e garantendo in tal modo la reale possibilità di fruizione degli edifici scolastici nel tempo pomeridiano anche laddove non sia previsto il tempo pieno, nella prospettiva del rafforzamento di una comunità educante e della effettiva costruzione di un continuum tra educazione formale, non formale e informale;
- Realizzare un **coordinamento** attraverso l'istituzione di un **tavolo tecnico** tra Ministero dell'Istruzione, Ministero del Lavoro e Politiche Sociali, Ministero della Salute, Regioni e ANCI in modo da assicurare una strategia condivisa sugli investimenti previsti in materia di edilizia scolastica per la realizzazione dei refettori, per l'apertura scuole e tempo pieno con

personale scolastico, gestione del servizio in appalto tramite Comuni secondo standard qualitativi e quantitativi (anche su tariffe) a livello nazionale (calmierati).