



CITTA' DI TORINO

DIVISIONE SERVIZI EDUCATIVI

ATTO N. DEL 428

Torino, 25/05/2021

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE

Convocata la Giunta, presieduta dalla Sindaca Chiara APPENDINO, sono presenti, oltre la Vicesindaca Sonia SCHELLINO, gli Assessori:

Antonietta DI MARTINO

Antonino IARIA

Alberto UNIA

Maria LAPIETRA

Alberto SACCO

Francesca Paola LEON

Sergio ROLANDO

Marco PIRONTI

Assenti, per giustificati motivi, gli Assessori:

Roberto FINARDI - Marco Alessandro GIUSTA

Con l'assistenza del Segretario Generale Mario SPOTO.

OGGETTO: INDIRIZZI PER IL SERVIZIO DI RISTORAZIONE SCOLASTICA

LA NATURA DEL SERVIZIO

La ristorazione (o refezione o mensa) scolastica è un servizio pubblico locale a domanda individuale. Rientrano in questa categoria tutti quei servizi che l'ente locale non è obbligato ma può istituire, nell'ambito della sua generale competenza ad assumersi e gestire la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali (art. 112, d.lgs. 267/2000). Una volta istituito, il Comune si obbliga a fornire il servizio a tutti coloro i quali lo chiedano, stabilendo la quota di finanziamento a carico dell'utente, che può essere differenziata per capacità contributiva, e la quota a carico della spesa generale dell'ente (art. 42 e 43, d.p.r. 616/1977; art. 3, l. 786/1981; art. 6, commi 1 e 2, d.l. 55/1983; d.interm. 31/12/1983, n. 10; art. 327, d.lgs. 297/1994; art. 149, commi 3 e 8, art. 172, comma 1, lett. c), e art. 243, comma 2, lett. a), d.lgs. 267/2000; art. 2, art. 4, comma 1, lett. a), art. 6, comma 1, art. 25, commi 1 e 3, art. 31, comma 1, lett. c, n. 1, e comma 3, art. 33, l.r. 28/2007; art. 2, comma 1, lett. b), art. 3, commi 1 e

2, d.lgs. 63/2017).

Nella normativa più recente il servizio di ristorazione scolastica tende a essere ricompreso, con percorso non ancora compiuto, nel novero dei servizi pubblici essenziali, per la considerazione della sua funzione non soltanto strumentale a un'offerta educativa a tempo pieno, ma parte integrante di un programma formativo che includa l'educazione nutrizionale, e per la sua attitudine al contrasto della povertà minorile e della povertà alimentare (CdS, sez. V, sent. 5589/2012; art. 2, comma 1, lett. h, d.lgs. 175/2016; d.p.r. 31 agosto 2016, prot. n. 26 del Trattato sul funzionamento dell'UE). Tanto che nel IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (d.p.r. 31 agosto 2016) il servizio di mensa scolastica era prefigurato come livello essenziale delle prestazioni sociali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e in attuazione della Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo. Orientamento condiviso e promosso dal consiglio comunale della Città di Torino con l'ordine del giorno "La refezione scolastica nell'offerta formativa: tra domanda individuale e responsabilità collettiva" (d.c.c. 3935/2019).

I NUMERI DEL SERVIZIO

La Città di Torino ha istituito il servizio di ristorazione scolastica prima con gestione diretta, poi con affidamento a terzi regolato da contratto d'appalto.

Ogni giorno circa 40.000 bambini ricevono in circa 350 scuole della città un pasto, sano e completo, preparato in circa 180 cucine per i nidi e le scuole dell'infanzia e in 4 centri di cottura per le scuole primarie e secondarie di primo grado. Migliaia gli addetti sono impegnati nella fornitura di circa 7 milioni di pasti all'anno, con circa 3.000 tonnellate di alimenti trasformati e serviti e per un valore economico di circa 40 milioni di euro. Il menu è differenziato per fascia di età, per stagione, tiene conto di diversi orientamenti religiosi e culturali (circa 4.000 menu personalizzati) e di numerose patologie alimentari (circa 1.000 menu individualizzati) (dati 2019).

I VALORI E LE POLITICHE DEL SERVIZIO

Il servizio di ristorazione scolastica è innanzitutto strumentale e accessorio a quello educativo, in quanto ne consente la prestazione a tempo pieno.

Rappresenta inoltre parte integrante della proposta formativa, nella sua declinazione di educazione alimentare e nutrizionale.

La Città di Torino vede nella ristorazione scolastica l'occasione di sviluppare politiche pubbliche complementari e ulteriori.

Politiche sociali. Di riduzione delle diseguaglianze, permettendo l'accesso a tutti con tariffe differenziate, riduzioni ed esenzioni, indipendentemente dalla capacità di spesa o dallo stato di bisogno. Di contrasto alla povertà minorile e alla povertà alimentare, garantendo quello che per molti bambini è l'unico pasto sano e completo della giornata. Sviluppa benessere personale, fornendo un pasto bilanciato in tutti i nutrienti necessari per disporre di energie e attenzione sufficienti a permettere un buon apprendimento. Promuove la salute della persona, permettendo una crescita armoniosa e prevenendo malattie e carichi sanitari nel breve e nel lungo termine.

Politiche del lavoro, prescrivendo ai soggetti affidatari un buon trattamento dei lavoratori dipendenti, e politiche economiche territoriali, orientando gli approvvigionamenti verso i produttori e i fornitori locali e preferendo la riduzione delle filiere commerciali per garantire un ricavo residuo soddisfacente agli agricoltori.

Politiche ambientali, se sceglie alimenti da agricoltura biologica che tutelano, oltre alla salute degli alunni e dei produttori, anche quella della terra, dell'acqua, dell'aria.

LE REGOLE E GLI INDIRIZZI DI CONTESTO

La ristorazione scolastica opera nell'ambito di una regolazione internazionale, europea, nazionale, regionale e locale.

Condivide le buone prassi sviluppate tra gli aderenti alle reti Città del bio, Eurocities, Rete città sane, ACCT ALCOTRA, RurUrbal, Food Smart Cities for Development, Nutrire Torino metropolitana, Masterplan Torino Smart City - Azione 27, Torino Metropoli 2025.

A livello comunitario, osserva le regole dettate, tra gli altri, dai regolamenti (CE) n. 852/2004, 853/2004, 854/2004, 2074/2005, 834/2007, i regolamenti (UE) n. 1169/2011, 848/2018.

In ambito nazionale, oltre alle norme prima richiamate, a quelle in materia igienico sanitaria e a quelle in materia ambientale (v. da ultimo il d.m. 10 marzo 2020 sui Criteri Ambientali Minimi per il servizio di ristorazione collettiva), si conforma alle direttive del Ministero della salute: Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica, aprile 2010, e Linee di indirizzo rivolte agli enti gestori di mense scolastiche, aziendali, ospedaliere, sociali e di comunità, al fine di prevenire e ridurre lo spreco connesso alla somministrazione degli alimenti, aprile 2018.

Sul piano regionale, recepisce gli indirizzi della Regione Piemonte, Assessorato alla Tutela della salute e Sanità, Proposte operative per la ristorazione scolastica, marzo 2007.

A livello locale, si ispira innanzitutto alla specifica finalità perseguita dalla Città attraverso la promozione "del diritto a un cibo adeguato, inteso come diritto ad avere un regolare, permanente e libero accesso a un cibo di qualità, sufficiente, nutriente, sano accettabile da un punto di vista culturale e religioso, che garantisca il soddisfacimento mentale e fisico, individuale e collettivo, necessario a condurre una vita degna" (Statuto della Città di Torino, art. 2, lett. o). Recepisce le Linee programmatiche relative alle azioni ed ai progetti da realizzare nel corso del mandato 2016-2021, le quali comprendono "controlli del capitolato e gare d'appalto sulle mense scolastiche per mettere al centro la salute del bambino" e una limitazione a "un numero che sarà definito di lotti, per favorire la sana concorrenza e dare maggiore spazio alle piccole realtà territoriali", la promozione di un "progetto pilota per la reintroduzione della mensa fresca nelle scuole primarie e secondarie di primo grado", uno studio "per la riformulazione delle commissioni mensa per dare la possibilità di condividere i giudizi di gradimento del pasto restituendo ai cittadini una visione complessiva del servizio" (d.c.c. 2016-3358). Tali indirizzi sono stati ulteriormente specificati e sviluppati dalla giunta, con particolare riguardo al progetto pilota per la reintroduzione della mensa fresca nelle scuole dell'obbligo e all'avvio di un percorso partecipato per un nuovo modello di ristorazione e commissioni mensa (d.g.c. 2017-620 e 2017-1223), e dal consiglio, con le mozioni "Il diritto al pasto domestico e la tutela delle lavoratrici della ristorazione scolastica" (d.c.c. 2016-5426) e "Indirizzi per il miglioramento del servizio di ristorazione scolastica" (d.c.c. 2018-542). Le tariffe sono stabilite dalle deliberazioni del consiglio di indirizzo in tema di tributi locali, tariffe, rette, canoni e dal Documento Unico di Programmazione.

E' opportuno anche ricordare che, in costanza di dichiarazione di stato di emergenza per la diffusione dell'epidemia da Covid-19, tuttora in vigore, il servizio di ristorazione è stato interessato da una normazione aggiuntiva in materia sanitaria che ha visto coinvolti tutti i livelli di regolazione competenti in materia sanitaria, da quello nazionale a quello regionale, dalle ASL alle diverse direzioni del Comune. Con regole soggette a cambiamenti frequenti e imprevedibili, che hanno prodotto limitazioni agli accessi ai centri di cottura e ai refettori, la necessità di una completa riorganizzazione dei luoghi e dei modi di distribuzione dei pasti, modifiche frequenti all'oggetto del servizio, una programmazione possibile solo più a breve termine invece che nel medio - lungo periodo.

GLI INDIRIZZI PER IL NUOVO SERVIZIO DI RISTORAZIONE

Nell'ambito della regolazione e degli indirizzi prima richiamati, si intendono specificare gli indirizzi per un nuovo servizio di ristorazione, con un rafforzamento degli elementi della qualità del cibo e del servizio, della verifica della qualità e dei controlli, dell'informazione e della comunicazione, dell'educazione alimentare, della riduzione degli sprechi, da attuare a partire dalla prima gestione successiva a quella dell'anno scolastico in corso.

Oltre al mantenimento di tutti gli standard di servizio e di qualità alimentare consolidati, aspetti innovativi del nuovo servizio saranno l'introduzione nella parte relativa all'offerta tecnica volti a favorire:

- la garanzia di una percentuale minima obbligatoria di alimenti da agricoltura biologica (v. Criteri Ambientali Minimi 2020) e un ulteriore incremento di tale percentuale secondo un criterio premiale.

Ad es. frutta, ortaggi, legumi, cereali, carne bovina: oltre il 50% del peso complessivo, attuale soglia minima introdotta dai CAM 2020; carne suina: oltre il 10% del peso, attuale soglia minima; carne avicola: oltre il 20% del peso; salumi e formaggi: oltre il 30% del peso; pelati, polpa e passata di pomodoro: oltre il 33% del peso; olio extravergine di oliva: oltre il 40% della capacità complessiva;

- la fornitura di frutta esotica (es: banane) provenienti da agricoltura biologica e da commercio equo e solidale invece dell'attuale alternativa prevista dai CAM, con un limite massimo all'introduzione di tali cibi nel menu (es: complessivamente non più di due alimenti, come ananas e banana, la settimana);

- incremento al 50% come soglia obbligatoria, e oltre come elemento premiante, di alimenti a chilometro zero e da filiera corta;

- sistema di sostituzione degli alimenti temporaneamente non reperibili per scarsità o stagionalità con alimenti predeterminati con favore per quelli che realizzano politiche alimentari ed ambientali.

Rilevato inoltre un aumento delle richieste da parte delle famiglie di menu alternativi vegetariani e verificate le raccomandazioni nutrizionali più aggiornate, si promuove l'introduzione per tutti di un pasto mensile senza proteine della carne (vegetariano) e uno senza proteine di origine animale (vegano).

Saranno inoltre previste forme strutturate di produzione di documentazione comprovante le necessità di sostituzioni, nonché di controllo da parte del servizio comunale, direttamente presso il fornitore, delle necessità dichiarate.

Nell'ambito dell'orientamento ad aumentare l'appetibilità del pasto, pur mantenendone i criteri di qualità intrinseca e di equilibrio nutrizionale, sarà verificata la disponibilità di qualche cuoco di riconosciuta professionalità e competenza a cimentarsi nell'elaborazione e nell'offerta alla Città di un pasto speciale, da introdurre nel menu a cadenza mensile.

Si prevede inoltre di introdurre come elemento premiale una sperimentazione del pasto fresco in almeno due plessi scolastici, individuati secondo i criteri di scelta dello studio condotto nel 2017 in collaborazione con l'Università di Torino. Da tale sperimentazione si potranno trarre indicazioni utili per poter organizzare - logisticamente e finanziariamente - ed estendere questo tipo di servizio, nella misura in cui la valutazione finale sia in tal senso, a favore di tutte quelle scuole in cui la l'attrezzatura di cucine di prossimità sia compatibile con le caratteristiche e le disponibilità del territorio e con un aumento di costi sostenibile.

Tutto il sistema dei controlli - comunali diretti, in avvalimento del Laboratorio chimico della CCIAA e delle Commissioni mensa - sarà organizzato tanto in modo programmato, per arrivare a coprire tutti i plessi destinatari del servizio, quanto con ispezioni a sorpresa, con estrazione casuale del campione. Verrà inoltre integrato dall'aggiunta di un esperto terzo, individuato di concerto tra società della ristorazione e servizio comunale e remunerato dalle prime con costo incluso nell'appalto. Tale soggetto si affiancherà alle verifiche tradizionali per riportare elementi non già oggetto dei controlli ordinari, accompagnati da proposte di modifica utili alla migliore taratura e al complessivo miglioramento del servizio.

Un'altra innovazione sarà l'introduzione di un sistema di informazione e comunicazione continua con la città su tutto ciò che riguarda la ristorazione scolastica.

Il portale internet della ristorazione sarà integrato, con il sistema della coprogettazione, dai rendiconti sistematici degli esiti dei controlli e delle conseguenze relative. Potrà anche essere usato per segnalazioni, osservazioni, suggerimenti, con l'apertura di un ulteriore canale di dialogo e confronto con le famiglie utenti del servizio e chiunque desideri contribuire con il proprio apporto di idee e iniziativa.

Lo stesso portale potrà riportare inoltre, una volta confermato e attuato con il sistema di coprogettazione prima citato e sotto meglio descritto, un calendario interattivo del menu, accessibile da dispositivi diversi, con il dettaglio dei piatti, le sostituzioni dell'ultimo minuto, informazioni su origine del prodotto, tipo di agricoltura o allevamento, caratteristica di alimento fresco o surgelato.

Un altro capitolo riguarda la promozione di una sistematica ed efficace educazione alimentare, nelle scuole e presso le famiglie.

Si è riscontrato che molte delle problematiche che incontra la ristorazione scolastica sono riconducibili a un mancato allineamento, quando non totale difformità, tra politiche alimentari dell'ente pubblico e abitudini di consumo di alcune famiglie, che richiedono porzioni eccessive o l'esclusione di cibi considerati poco appetibili, quando un corretto apporto nutrizionale comporterebbe una rieducazione del gusto a cibi sani, di facile digestione e con il giusto apporto energetico. Da questa discrasia nasce la difficoltà di una sana alimentazione a diventare abitudine di vita, si produce il fenomeno dell'alimentazione parziale, degli scarti e degli sprechi alimentari.

Saranno quindi promosse con il nuovo appalto sistematiche e capillari campagne di educazione alimentare, a partire da un'attenta fotografia dell'esistente, che sollecitino un patto educativo tra Città, società della ristorazione, scuole e famiglie, e che coinvolgano tutti i soggetti potenzialmente interessati in uno sforzo e una direzione comune, invece di vedere vanificate tante iniziative che faticano a trovare continuità o finiscono di essere disattese da abitudini familiari di segno opposto. L'appalto prevederà una parte obbligatoria per tutti, individuato un modello attuabile nell'immediato, e una parte premiale, costituita dalla migliore proposta formulata dai candidati, che sarà successivamente sviluppata con il Comune in fasi di coprogettazione, attuazione, monitoraggio e verifica dei risultati. Con oneri a carico delle società della ristorazione, anche in considerazione della dotazione di risorse comunali e delle risorse esternalizzabili.

Sul tema del contrasto agli sprechi alimentari l'appalto prevederà un obbligo per le società aggiudicatrici di collaborare fattivamente con il servizio comunale e tutti i soggetti del terzo settore che siano interessati e disponibili al recupero degli avanzi, per alimentazione umana o animale, in accordo con il SIAN dell'ASL per tipo di alimenti e modalità di recupero.

Con una specifica e particolare attenzione agli oltre mille lavoratori interessati dall'appalto, il capitolato recepirà e renderà obbligatori i contenuti del Protocollo d'intesa tra la Città e le Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative promosso dalla deliberazione di giunta del 31 luglio 2018, n. mecc. 3324, "Linee guida per la tutela del lavoro negli appalti ad alta intensità di manodopera, al fine di garantire il lavoro regolare, il rispetto dei diritti dei lavoratori e la massima trasparenza delle procedure di affidamento".

L'appalto sarà suddiviso in lotti funzionali (parti rispetto alle quali il servizio è realizzabile in modo da assicurarne la funzionalità, la fruibilità e la fattibilità indipendentemente dalla realizzazione delle altre parti), in numero pari o vicino a quello delle Circoscrizioni, con perimetro territoriale disegnato in relazione agli elementi di funzionalità del servizio.

Verranno permesse offerte per un appalto suddiviso in lotti ma allo stesso tempo per un numero massimo di lotti (da due a quattro) per favorire un equilibrio tra possibilità di partecipazione diversificata per numero di imprese e tipologia (piccola, media, grande) e al contempo convenienza a realizzare alcune economie di scala che possono potenzialmente riflettersi in modo favorevole su organizzazione e qualità del servizio.

Sul bilanciamento tra offerta tecnica e offerta economica - ricordando che il codice dei contratti pubblici (d.lgs 50/2016) prevede espressamente che nel settore della ristorazione scolastica gli appalti possano essere aggiudicati esclusivamente secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, escludendo la possibilità di ricorso al criterio del minor prezzo (art. 95, comma 3, lett. a) e fissando inoltre un tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 30 per cento (art. 95, comma 10-bis) - l'indirizzo è quello di assegnare il massimo punteggio possibile all'offerta tecnica, compatibilmente con le inderogabili esigenze di finanziamento della spesa, così da favorire - realisticamente e senza forti incognite che si rivelino soltanto nel corso dell'esecuzione del contratto - gli investimenti in beni strumentali, le elevate caratteristiche qualitative del servizio e degli alimenti usati richieste, un disincentivo alle offerte avanzate da società con intenti esclusivamente predatori, orientate a offrire ribassi di prezzo consistenti senza che questi trovino però riflesso in un servizio assicurabile; un margine

commerciale sufficiente all'adozione di contratti di lavoro favorevoli, dei contratti di fornitura non eccessivamente sperequati a sfavore dei produttori e degli altri fornitori, degli acquisti di prodotti alimentari di qualità elevata, che comportano costi elevati.

In merito al periodo temporale, l'appalto prevederà - assicurate in procedura aperte le condizioni della determinatezza dell'oggetto e della verificabilità di tutti gli elementi utili alla formulazione di un'offerta puntuale - un arco temporale di 4-6 anni, che consenta la richiesta di investimenti in mezzi e attrezzature costosi ma ammortizzabili in un lasso di tempo ragionevole; il consolidamento di esperienze che possono diventare buone prassi organizzative, con adattamenti e miglioramenti incrementali del servizio; un margine economico sufficiente pur con una richiesta di qualità e costi elevati, per la possibilità di orientamento al ricavo del margine di profitto atteso su una quantità complessiva più che sull'unità di prodotto; contratti di lavoro con i dipendenti di maggiore orizzonte temporale.

Si demanda comunque alla competenza del dirigente la scelta della procedura e dei tempi più idonei in base alle circostanze, essendo noto che procedure aperte esigono possibilità di programmazione di medio periodo, trasparenza e prevedibilità dell'esatto oggetto e organizzazione del servizio, informazioni complete acquisibili con cognizione diretta, senza limitazioni agli accessi, di tutti gli elementi necessari a formulare un'offerta puntuale, non costretta all'approssimazione. In difetto, in conseguenza e in osservanza della normativa emergenziale di prevenzione del contagio dell'epidemia in corso e dei suoi ricorrenti e non del tutto prevedibili aggiornamenti, si prenderà atto della necessità, fino e non oltre al momento in cui tali condizioni siano verificate, di ricorrere a procedure, nel rispetto non solo formale ma anche sostanziale della normativa vigente, che prevedano la possibilità di negoziazione dei contenuti di questi indirizzi con soggetti concretamente e realisticamente in grado di offrirli.

Per quanto riguarda gli aspetti economico finanziari, l'indirizzo è che l'affidamento preveda un prezzo base per il pasto che remunererà tutti i fattori della produzione e che garantisca concretamente la possibilità di rispettare gli impegni richiesti in merito a qualità degli alimenti e del servizio, considerati anche gli aumenti portati dai contratti di lavoro e l'aumento di costi derivanti dagli obblighi di adeguamento ai nuovi (2020) Criteri Ambientali Minimi, nonché all'eventualità che norme sanitarie impongano una gestione del servizio con maggiore personale e attrezzature.

Il presente provvedimento per la natura dell'oggetto non è pertinente alle disposizioni in materia di valutazione dell'impatto economico, come risulta da dichiarazione allegata (all. 1); la proposta presentata non comporta oneri di utenza.

Tutto ciò premesso,

LA GIUNTA COMUNALE

Visto l'art. 48 del Testo Unico delle leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali, approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267.

Dato atto che i pareri di cui all'art. 49 del suddetto Testo Unico sono:

- favorevole sulla regolarità tecnica;
- favorevole sulla regolarità contabile;

Con voti unanimi, espressi in forma palese;

DELIBERA

per le motivazioni espresse in narrativa, che integralmente si richiamano;

1. di formulare per il nuovo servizio di ristorazione scolastica gli indirizzi in merito alla qualità del

cibo e del servizio, ai controlli e alle verifiche della qualità, all'informazione e alla comunicazione, all'educazione alimentare, alla riduzione degli sprechi, come sopra meglio specificati, da attuare a partire dalla prima gestione successiva a quella dell'anno scolastico in corso;

2. di riservare a successivi provvedimenti dirigenziali l'attuazione delle azioni previste dal presente atto;

3. di dare atto che il presente provvedimento non è pertinente alle disposizioni in materia di valutazione dell'impatto economico previste dalla circolare del Comune di Torino del 19 dicembre 2012, prot. n. 16298, in applicazione alla deliberazione della Giunta Comunale del 16 ottobre 2012 (mecc. 2012 05288/128) (all.1).

Proponenti:

L'ASSESSORA
Antonietta Di Martino

Si esprime parere favorevole sulla regolarità tecnica.

IL DIRIGENTE
Giuseppe Nota

Si esprime parere favorevole sulla regolarità contabile.

LA DIRIGENTE FINANZIARIA
Elena Brunetto

LA SINDACA
Firmato digitalmente
Chiara Appendino

IL SEGRETARIO GENERALE
Firmato digitalmente
Mario Spoto