



CITTA' DI TORINO

**DIREZIONE-GENERALE
DIVISIONE SERVIZI EDUCATIVI
AREA AMMINISTRATIVA**

ATTO N. DEL 101

Torino, 25/02/2022

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE

Convocata la Giunta, presieduta dal Sindaco Stefano LO RUSSO, sono presenti, oltre la Vicesindaca Michela FAVARO, gli Assessori:

Domenico CARRETTA	Carlotta SALERNO
Paolo CHIAVARINO	Jacopo ROSATELLI
Chiara FOGLIETTA	Rosanna PURCHIA
Paolo MAZZOLENI	Giovanna PENTENERO
Gabriella NARDELLI	Francesco TRESSO

Con l'assistenza della Segretaria Generale Rosa IOVINELLA.

INDIRIZZI PER IL SERVIZIO DI RISTORAZIONE SCOLASTICA

OGGETTO:

LA RISTORAZIONE SCOLASTICA IN CIFRE

La Città di Torino ha istituito e offre il servizio di ristorazione scolastica a tutte le scuole comunali e statali, dai nidi d'infanzia fino alla scuola secondaria di primo grado. Il servizio è iniziato a gestione diretta, per passare poi a una gestione indiretta, tramite appalto.

Il servizio fornisce alle alunne e agli alunni della città e ai loro insegnanti ogni giorno scolastico da 30.000 a 35.000 pasti, quindi da 5 a 6 milioni di pasti l'anno. Circa 500.000 pasti l'anno vanno ai nidi d'infanzia, 2.000.000 alle scuole d'infanzia, 3.500.000 alle scuole dell'obbligo, primarie e secondarie di primo grado. Ulteriori 500.000 pasti circa vengono serviti agli Insegnanti che accompagnano in mensa.

Sono 342 i plessi scolastici interessati: 39 nidi d'infanzia comunali, 16 nidi in appalto, 63 scuole dell'infanzia comunali, incluso un Centro Educativo Specializzato Municipale - CESM, 74 scuole dell'infanzia statali, 116 scuole statali primarie (più 1 CESM comunale), 33 scuole statali

secondarie di primo grado.

I pasti vengono preparati in circa 190 cucine: 4 grandi centri di cottura centralizzati, per le scuole dell'obbligo, e tante piccole e medie cucine decentrate nelle scuole, per i nidi e l'infanzia.

I menu standard sono differenziati per stagione (3 menu), per esigenze nutrizionali e di crescita (7 menu, di cui 4 per i nidi), per giorno della settimana (5 menu) e per settimana (4), con rotazione mensile. Si aggiungono menu personalizzati per patologie alimentari (c.a 1.000) e per scelte religiose e culturali (circa 4.000). Altri menu speciali vengono elaborati *ad hoc* per ovviare a rotture improvvise di attrezzature o altre emergenze.

Gli addetti al servizio - tra cuochi, aiuto cuochi, addetti alla distribuzione, trasportatori, addetti ai controlli, amministrativi e contabili - sono circa 1.500 lavoratori, tra settore pubblico e privato. Molti di più se si contano anche i lavoratori dell'indotto generato dal servizio, tra i quali agricoltori, trasformatori, fornitori di macchinari e attrezzature.

Ogni anno vengono acquistate, preparate e somministrate circa 3.000 tonnellate di alimenti.

Il valore annuale del servizio è tra i 30 e i 35 milioni di euro.

LA REGOLAZIONE DEL SERVIZIO DI RISTORAZIONE SCOLASTICA

La ristorazione o mensa o refezione scolastica è considerato e regolato dalla normativa vigente come un servizio pubblico locale a domanda individuale. Ovvero un servizio che l'ente locale non deve ma può istituire, nell'ambito della sua generale competenza ad assumersi la produzione e la gestione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali (art. 112, d.lgs. 267/2000). Quando il servizio venga istituito, il Comune dovrà prestarlo - con gestione diretta o indiretta - a tutti coloro che lo richiedano. Stabilendo la quota di finanziamento a carico dell'utente, ovvero da tariffa, che può essere differenziata per capacità contributiva, e la quota a carico del contribuente, quindi da imposta, informata a criteri di progressività (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, art. 53, comma 2, Cost.).

Mentre la previsione della refezione scolastica come servizio a domanda individuale risale alla seconda metà del secolo scorso, nella normativa più recente esso tende a essere attratto, con percorso non ancora compiuto, tra i 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 alla corretta nutrizione e alla salute 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). 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 promosso anche 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 VALORI E LE POLITICHE PUBBLICHE IMPLICATE NEL SERVIZIO DI RISTORAZIONE SCOLASTICA

Il servizio di ristorazione scolastica è storicamente e in primo luogo strumentale a quello formativo ed educativo, in quanto consente tale attività quando sviluppata nel tempo pieno.

Costituisce inoltre parte integrante dell'offerta formativa, nella sua declinazione di educazione alimentare e nutrizionale, che può essere trattata come materia complementare a quelle

dell'apprendimento curriculare.

Ma la ristorazione scolastica è anche l'occasione per indirizzare e sviluppare politiche pubbliche cittadine complementari e ulteriori.

Può fare parte integrante delle politiche sociali volte alla riduzione delle diseguaglianze, permettendo a tutti l'accesso almeno una volta al giorno a un pasto completo e sano, con tariffe differenziate, riduzioni ed esenzioni, indipendentemente dalla capacità di spesa o dallo stato di bisogno. Contribuisce quindi alle politiche di contrasto alla povertà minorile e alla povertà alimentare.

Rientra tra le politiche della salute. Un pasto bilanciato in tutti i nutrienti necessari consente alle bambine e ai bambini di disporre di energie e attenzione utili a un buon apprendimento, assicura benessere e radica nella persona gli elementi fondamentali, organici e biochimici, che permettono una crescita armoniosa e prevengono malattie e carichi sanitari nel breve e nel lungo termine.

Chiedendo ai soggetti affidatari un buon trattamento dei lavoratori dipendenti si attuano politiche del lavoro. Le quali interessano - tra gestione diretta e indotto - circa duemila persone.

Orientando parte degli approvvigionamenti verso produttori e fornitori locali e preferendo l'accorciamento delle filiere commerciali si garantisce un ricavo soddisfacente agli agricoltori e si integrano e potenziano le politiche economiche territoriali.

Scegliendo e incentivando l'approvvigionamento di un'elevata percentuale di alimenti da agricoltura biologica si può aumentare la tutela, oltre che della salute degli alunni, anche di quella dei produttori, nonché della terra, dell'acqua, dell'aria; la ristorazione scolastica può essere quindi anche veicolo di una politica ambientale specifica, che concorre con quelle più generali.

IL CONTESTO PIU' AMPIO, I PROGETTI E LE RETI INTERNAZIONALI

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. art. 34 e 144 del D.Lgs. 50/2016 e, 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 gli indirizzi del consiglio comunale, 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 poi stabilite dalle deliberazioni del consiglio di indirizzo in tema di tributi locali, tariffe, rette, canoni e dal Documento Unico di Programmazione.

GLI INDIRIZZI PER IL NUOVO SERVIZIO DI RISTORAZIONE

Nell'ambito della normativa e degli indirizzi prima richiamati si intendono specificare gli indirizzi che caratterizzeranno il servizio di ristorazione scolastica per gli anni a venire.

Con un rafforzamento degli aspetti della qualità del cibo e del servizio, della verifica della qualità e dei controlli, della tutela del lavoro e dei lavoratori addetti, dell'informazione e della comunicazione, dell'educazione alimentare, della riduzione degli sprechi, della tutela dell'ambiente, da attuare a partire dalla prima gestione successiva a quella dell'anno scolastico in corso e per un periodo di tempo pluriennale, che preveda un arco temporale ragionevole per investire e mettere a frutto i maggiori impegni di qualità richiesti.

In particolare, oltre al mantenimento di tutti gli standard di servizio e di qualità alimentare consolidati, gli ulteriori aspetti da conseguire - alternando e dosando gli strumenti dell'obbligatorietà e della premialità - con il nuovo periodo appalto saranno:

- l'aumento della percentuale di alimenti da agricoltura biologica oltre alla percentuale minima obbligatoria secondo i C.A.M. (Criteri Ambientali Minimi) 2020. Ad es. frutta, ortaggi, legumi, cereali, carne bovina: oltre il 50% del peso complessivo (attuale soglia minima secondo i C.A.M. 2020); carne suina: oltre il 10% del peso; 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;

- l'incremento oltre la soglia minima degli approvvigionamenti a chilometro zero e da filiera corta;
- un sistema di sostituzione degli alimenti temporaneamente non reperibili per scarsità o stagionalità con preferenza per gli alimenti di maggior valore per le politiche alimentari ed ambientali;

- una particolare cura degli aspetti di appetibilità e sapore delle preparazioni, pur mantenendone i criteri di qualità intrinseca e di equilibrio nutrizionale, con l'adozione di ogni strumento idoneo a favorire questa specifica attenzione;

- l'estensione graduale della mensa fresca, interna o di prossimità, anche per le scuole dell'obbligo, in ogni plesso in cui le condizioni logistiche, organizzative e finanziarie lo consentano;

- la progettazione e l'applicazione di un sistema potenziato di informazione e comunicazione con la città e le famiglie su tutto ciò che riguarda la ristorazione scolastica;

- la promozione di sistematiche ed efficaci campagne e strumenti di educazione alimentare, presso gli alunni, gli insegnanti e le famiglie che desiderino partecipare. Sollecitando un patto educativo tra Città, società della ristorazione, scuole e famiglie, che coinvolga tutti i soggetti potenzialmente interessati in uno sforzo e una direzione comune;

- il potenziamento dei progetti sul contrasto degli sprechi alimentari, con obblighi per le società affidatarie di collaborare 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;

- una specifica e particolare attenzione ai lavoratori interessati dall'appalto e alla continuità e qualità del lavoro. Dovranno essere recepiti e resi ulteriormente obbligatori, a integrazione delle tutele previste dalla legge, 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" e quelli specifici dell'"Accordo su appalto ristorazione scolastica tra Comune di Torino e CGIL CISL UIL Torino" del 7 settembre 2020. Dovrà inoltre, fino alla soglia massima di quanto consentito dall'attuale normativa comunitaria e nazionale sulla concorrenza, essere incentivata e premiata la maggiore e migliore occupazione e qualità del lavoro possibili nelle società affidatarie;

- la divisione dell'appalto in lotti, in numero pari o vicino a quello delle Circoscrizioni, con perimetro territoriale disegnato in relazione agli elementi di funzionalità del servizio. Favorendo un

equilibrio tra possibilità di partecipazione diversificata per numero di imprese e tipologia (piccola, media, grande) e capacità di risposta alla richiesta di investimenti e qualità nell'offerta, assicurabile tramite economie di scala possibili soltanto con la gestione di un numero di lotti corrispondenti a un volume di servizio compatibile;

- la previsione di un meccanismo di incentivazione che solleciti e premi esclusivamente la concorrenza al miglioramento della qualità del servizio e che ne consenta il mantenimento nel tempo. Per garantire che la richiesta di offerte sulla qualità e di qualità non resti un auspicio o si traduca in un compromesso tra costi e qualità nel quale sia quest'ultima a essere sacrificata. 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) fino all'esclusiva valorizzazione dell'offerta su servizio, l'indirizzo è quello di assegnare il massimo punteggio possibile all'offerta tecnica. Così da favorire - realisticamente e senza forti incognite che si rivelino soltanto nel corso dell'esecuzione del contratto - le richieste di elevate caratteristiche qualitative del servizio e degli alimenti usati, gli investimenti in beni strumentali, un margine commerciale sufficiente all'adozione di buoni contratti di lavoro e di un'occupazione di qualità, a contratti di fornitura non eccessivamente sperequati a sfavore dei produttori e degli altri fornitori. Al contempo, tale scelta dovrà tradursi in un disincentivo alle offerte avanzate da società con intenti esclusivamente predatori di mercato, orientate a offrire ribassi di prezzo consistenti senza corrispondenza a un servizio concretamente assicurabile. L'affidamento prevederà quindi un prezzo base per il pasto che remunererà adeguatamente tutti i fattori produttivi e la richiesta di un'offerta che chieda ai candidati di concorrere esclusivamente nell'incremento della qualità del servizio e non nella riduzione dei suoi costi, anche a scapito degli obiettivi e dei valori pubblici che si vogliono assicurare alle famiglie e ai lavoratori;

- un arco temporale dell'appalto di almeno cinque anni. Tale da consentire 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, l'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.

All'interno di questi indirizzi si demanda alla competenza del dirigente la scelta della procedura e dei modi più idonei in base alle circostanze e nel rispetto della normativa vigente.

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.

L'attuazione dei presenti indirizzi avverranno nel rispetto degli stanziamenti di bilancio approvati

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 servizio di ristorazione scolastica gli indirizzi in merito alla qualità degli alimenti e delle preparazioni, al benessere e alla salute da garantire attraverso i più alti livelli di corretta nutrizione, igiene, e qualità complessiva del servizio, alla tutela del lavoro e dei lavoratori, all'educazione alimentare, all'informazione e alla comunicazione con le scuole e le famiglie, alla cura dell'ambiente, all'attenzione all'economia locale, 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) (allegato 1);

4. di dichiarare, attesa l'opportunità di garantire con continuità il servizio di ristorazione scolastica, in conformità del distinto voto palese ed unanime, il presente provvedimento immediatamente eseguibile, ai sensi dell'art. 134, comma 4, del Testo Unico approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267

Proponenti:

L'ASSESSORA
Carlotta Salerno

Si esprime parere favorevole sulla regolarità tecnica.

IL DIRIGENTE
Giuseppe Nota

Si esprime parere favorevole sulla regolarità contabile.

LA DIRIGENTE FINANZIARIA
Elena Brunetto

IL SINDACO
Firmato digitalmente
Stefano Lo Russo

LA SEGRETARIA GENERALE
Firmato digitalmente
Rosa Iovinella

Si dichiara che sono parte integrante del presente provvedimento gli allegati riportati a seguire ¹, archiviati come file separati dal testo del provvedimento sopra riportato:

1. DEL-101-2022-All_1-VIEfirmata.pdf



¹ L'impronta degli allegati rappresentata nel timbro digitale QRCode in elenco è quella dei file pre-esistenti alla firma digitale con cui è stato adottato il provvedimento