



(NON) TUTTI A MENSA!

IL SERVIZIO DI RISTORAZIONE SCOLASTICA
PER LE SCUOLE PRIMARIE IN ITALIA



Save the Children
Italia ONLUS

Coordinamento attività di ricerca e redazione

Luca Bicocchi

Contributo redazione testi

Antonella Inverno

Il sondaggio d'opinione effettuato per questa ricerca su un campione di genitori di bambini 6-10 anni è stato svolto da IPSOS su commissione di Save the Children Italia.

Gli incontri di consultazione svolti con i bambini delle scuole primarie di Torino, Milano, Napoli, Bari, Crotone, Scalea sono stati realizzati dal Dipartimento Educazione con la collaborazione della Cooperativa Sociale E.D.I. Onlus.

Un ringraziamento a tutti i bambini e le bambine che hanno partecipato agli incontri di consultazione per i loro preziosi suggerimenti e ai 45 i comuni coinvolti nella ricerca per la collaborazione data nella compilazione del questionario e per la revisione dei dati raccolti.

Foto di copertina:

Kate Stanworth/Save the Children

Grafica:

Mauro Fanti - InFabrica - Gruppo Comunicazione e Marketing

Stampa:

Arti Grafiche Agostini

Pubblicato da:

Save the Children Italia Onlus

ottobre 2015



Save the Children

Italia ONLUS

Save the Children Italia Onlus

Via Volturmo 58 - 00185 Roma

tel +39 06 4807001

fax +39 06 48070039

info.italia@savethechildren.org

(NON) TUTTI A MENSA!

IL SERVIZIO DI RISTORAZIONE SCOLASTICA
PER LE SCUOLE PRIMARIE IN ITALIA



Save the Children
Italia ONLUS

*Nella mensa c'è poco colore,
e troppo rumore.
C'è poca noia,
e la voglia di chiacchiere che porta gioia.
Il cibo è sano,
che buono il riso allo zafferano.
Il piatto non è bello da vedere,
ma la bontà dovrebbe prevalere.
Come la nostra mensa potrebbe migliorare?
Con un colore allegro da poter ammirare,
e il succo ace che ci piace,
meno rumore e più pace,
più divertimento e meno stordimento!*

Poesia scritta dai bambini della classe IVB della scuola C. Battisti di Torino nell'ambito degli incontri di consultazione svolti per la ricerca "Una mensa a colori".

INDICE

INTRODUZIONE	5
L'importanza della mensa a scuola	5
L'impegno di Save the Children per una mensa di qualità e aperta a tutti i bambini e la ricerca "(Non) Tutti a mensa!"	6
Metodologia della ricerca	7
 COME FUNZIONA IL SERVIZIO MENSA A SCUOLA	10
Il Servizio di refezione scolastica, brevi cenni d'inquadramento generale	10
 LA MENSA A SCUOLA, A VOLTE C'È A VOLTE NO	14
Presenza del servizio di refezione scolastica	14
 PAESE CHE VAI MENSA CHE TROVI	19
Mensa, ma quanto mi costi? Le condizioni di accessibilità al servizio nei 45 comuni mappati	19
Mensa, quanto sei buona? Analisi di alcune variabili sulla qualità del servizio offerto nei 45 comuni mappati	28
 CONCLUSIONI/ RACCOMANDAZIONI	35

INTRODUZIONE

L'importanza della mensa a scuola

Il tema della refezione scolastica e di una corretta educazione alimentare per i bambini delle scuole ha ricevuto negli ultimi tempi sempre maggiore attenzione da parte dell'opinione pubblica.

Per avere un'idea dell'entità del fenomeno e della sua importanza, secondo i dati più recenti si stima che a livello nazionale il 50% dei bambini con meno di 14 anni (ovvero più di 2,5 milioni di bambini e ragazzi) usufruisca della refezione scolastica e in media ogni alunno, nel suo ciclo scolastico obbligatorio, consumi circa 2.000 pasti a scuola, a cui vanno aggiunte le merende, fornite sempre dalle scuole. Si stima che nelle mense scolastiche vengano consumati 424 milioni di pasti all'anno: oltre 2 milioni di pasti per ogni giorno di scuola¹. Negli ultimi anni inoltre si sono moltiplicati gli appelli e le campagne per promuovere una corretta alimentazione per i bambini proprio a partire dalle mense scolastiche². Si va ormai sempre più affermando anche nella società civile la consapevolezza dell'importanza di una sana alimentazione durante la crescita del bambino per il mantenimento di un buono stato di salute e del ruolo chiave affidato alla scuola nella strutturazione di corrette abitudini alimentari.

Anche a livello normativo la mensa è stata di recente oggetto di attenzione da parte del legislatore. In Parlamento è stata infatti presentata la proposta di legge AC2308 "Disposizioni per garantire l'eguaglianza nell'accesso dei minori ai servizi di mensa scolastica" dell'aprile 2014 nella quale si propone di inserire il servizio di ristorazione scolastica come livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. La proposta tende a garantire l'uguale accesso dei minorenni al servizio³.

L'alimentazione a scuola è un fattore cruciale per lo sviluppo fisico, l'apprendimento cognitivo e la socialità di ogni bambino: il momento del pasto consumato nella mensa scolastica è importante e significativo sotto molteplici punti di vista. La mensa infatti, oltre a garantire un'alimentazione corretta a tutti i bambini almeno una volta al giorno, è una occasione di convivialità, di educazione alimentare, di integrazione tra culture diverse. Con la mensa scolastica il bambino vive un importante momento di socializzazione con i compagni e viene favorito e rafforzato un percorso di educazione alimentare alle famiglie, al fine di promuovere sane abitudini alimentari. Molte ricerche mostrano infatti come sia sempre più diffusa l'obesità infantile anche tra i giovanissimi in conseguenza di un'educazione alimentare sbagliata e quale sia il ruolo chiave svolto dalla scuola nel contrastare questo fenomeno⁴.

¹ Cfr. Indagine Centro Studi Oricon-Osservatorio Ristorazione Collettiva e Nutrizione, di prossima pubblicazione

² Tra le campagne più recenti lanciate a favore di una mensa sana e rispettosa dell'ambiente si possono citare la campagna di Slow Food "Pensa che mensa, Linee guida per una mensa scolastica di qualità" del 2010 http://www.slowfood.it/educazione/pagine/ita/pagina.lasso?id_pg=117 e la più recente campagna di Action Aid "Io mangio giusto" del maggio 2015 <https://www.actionaid.it/cosa-facciamo/diritto-al-cibo/io-mangio-giusto> e "La mensa che vorrei" di Giugno 2015, promosso da Action Aid, Slow food e Cittadinanza Attiva https://www.actionaid.it/app/uploads/2015/06/Presentazione-progetto_scuole.pdf oltre che i monitoraggi svolti da Save the Children nel 2013 e 2014 "Monitoraggio dei servizi di refezione scolastica nei maggiori comuni italiani" all'interno delle campagne "Allarme Infanzia" e "Illuminiamo il Futuro", http://risorse.savethechildren.it/files/comunicazione/Ufficio%20Stampa/Monitoraggio%20servizi%20refezione_05-2013.pdf?_ga=1.78365908.1321342220.1434038017 e http://www.savethechildren.it/informati/comunicati/mense_scolastiche_save_the_children_monitoraggio_in_36_comuni_differenze_enormi_nei_criteri_di_accesso_e_nelle_tariffe_con_rischio_discriminazione_per_molti_bambini?year=2014.

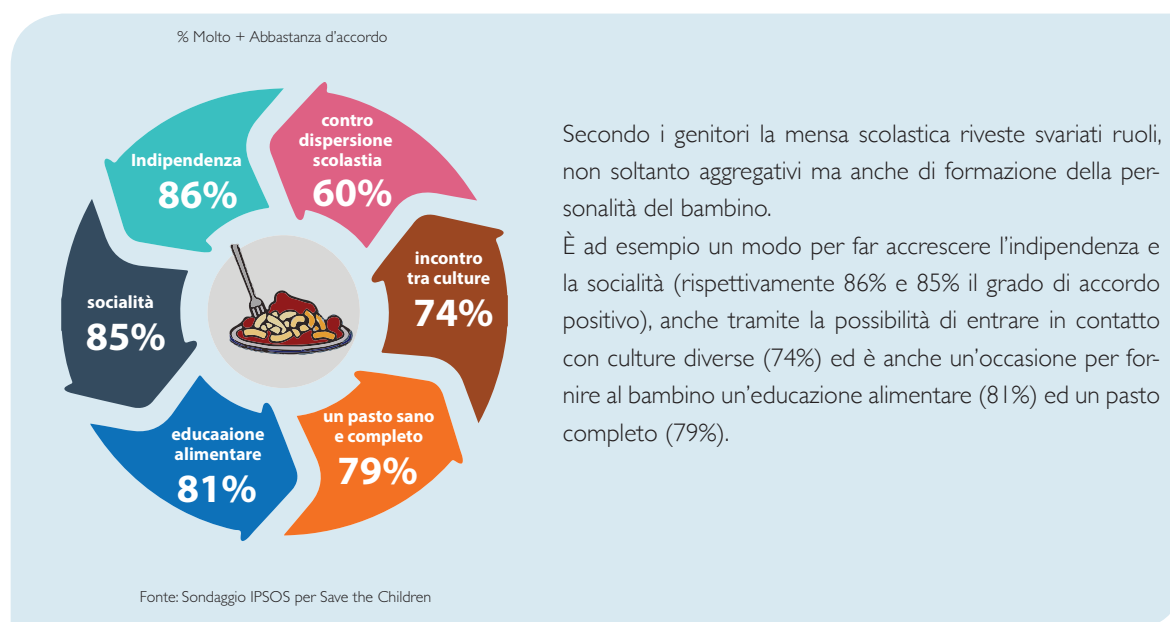
³ Proposta di legge presentata il 16 aprile 2014 disponibile su <http://www.camera.it/leg17/126?tab=2&leg=17&idDocumento=2308&sede=&tipo> La proposta, presentata dall'On Scuvera, è ancora in attesa di essere discussa alla camera.

⁴ Si vedano dati "OKkio alla SALUTE: Sintesi dei risultati 2014", Istituto Superiore di Sanità. I bambini in sovrappeso sono il 20,9% e i bambini obesi sono il 9,8% compresi i bambini severamente obesi che da soli sono il 2,2%. Si registrano prevalenze più alte nelle regioni del sud e del centro. http://www.iss.it/binary/pres/cont/SINTESI_OKKIO.pdf

Inoltre, in un contesto come quello attuale di forte riduzione delle capacità economiche delle famiglie, in cui il 35% dei genitori dichiara di aver dovuto ridurre la spesa alimentare⁵, accanto alle sue tradizionali funzioni educative, la mensa scolastica acquisisce anche un'importante valenza di lotta alla povertà. Paradigmatico in questo senso il fenomeno (in espansione negli ultimi anni) della morosità nel pagamento delle tariffe del servizio di ristorazione scolastica da parte delle famiglie.

Favorire l'accesso ad una mensa di qualità può rappresentare quindi uno strumento di contrasto alla povertà minorile, perché permette di offrire a tutti i bambini, in particolar modo a quelli che vivono in famiglie maggiormente deprivate, almeno un pasto sano ed equilibrato al giorno. Pertanto garantire la fruizione del servizio di refezione scolastica per le fasce più disagiate diviene strumento di lotta alla povertà e fattore di integrazione sociale.

La scuola deve mirare al pieno sviluppo della personalità dei bambini, rafforzare il rispetto per i diritti dell'infanzia ed essere luogo di scambio, riunione e partecipazione; attraverso il servizio mensa si può contrastare il fenomeno della dispersione scolastica, garantendo l'apertura pomeridiana della scuola e al contempo costruire una scuola inclusiva, aperta e coinvolgente, dove gli alunni possano passare insieme un momento di condivisione fondamentale per il loro sviluppo.



L'impegno di Save the Children per una mensa di qualità e aperta a tutti i bambini e la ricerca “(Non) Tutti a mensa!”

Save the Children ha da sempre ritenuto fondamentale garantire a tutti i bambini, indipendentemente dallo status economico delle famiglie, l'accesso ad una mensa di qualità in rispetto dei principi garantiti dal diritto internazionale, oltre che dalla Costituzione. Secondo Save the Children la presenza e l'accesso ad una sala mensa dove poter condividere il pranzo, la garanzia dell'accesso gratuito al servizio per le fasce più disagiate e del tempo prolungato per tutti i bambini ed un'alimentazione di qualità sono i presupposti ineluttabili per un pieno godimento del servizio di refezione scolastica inteso come diritto ad un'istruzione di qualità e di una buona salute senza nessuna discriminazione per i tutti i bambini.

⁵ Cfr. Save the Children (2013) *Le paure per il futuro dei ragazzi e dei genitori italiani*.

A seguito di alcune segnalazioni circa episodi di esclusione dei bambini dal servizio mensa a causa della morosità dei genitori, Save the Children ha avviato a partire dal 2013 un monitoraggio delle condizioni di accesso alle mense scolastiche delle scuole primarie in 36 città italiane.

Dalla rilevazione effettuata nel 2013, e aggiornata nel 2014, sono emerse forti disparità di trattamento nei territori italiani sia rispetto alla soglia che ai criteri di accesso alle riduzioni o esenzioni per le fasce più disagiate⁶. Inoltre, consapevole della grande importanza del tema, Save the Children ha inserito la presenza del servizio mensa tra gli indicatori ritenuti significativi per costruire il primo e sperimentale Indice di Povertà Educativa (IPE)⁷.

A partire dalle forti disparità mappate, si è deciso di effettuare una ricerca più sistematica che coprisse sia gli aspetti legati all'accesso, che quelli sulla qualità del servizio effettuato, coinvolgendo inoltre le amministrazioni comunali, i genitori dei bambini che frequentano la scuola primaria e i bambini stessi.

La ricerca è stata effettuata tra febbraio e luglio 2015 e ha analizzato i dati relativi alla disponibilità del servizio di refezione scolastica per le scuole primarie su tutto il territorio, oltre che l'accessibilità e la qualità del servizio offerto nei 45 comuni capoluoghi di provincia italiani con più di 100.000 abitanti⁸.

È stato inoltre effettuato un sondaggio d'opinione rivolto ai genitori che hanno figli di età compresa tra i 6 e i 10 anni, includendo una parte del campione che usufruisce del servizio di refezione scolastica e una percentuale più ridotta che non ne usufruisce.

Infine sono stati effettuati degli incontri di consultazione con i bambini in 6 città (Torino, Milano, Napoli, Bari, Crotone, Scalea) coinvolgendo una classe di una scuola primaria in ognuna di queste. Gli incontri si sono svolti con l'obiettivo di raccogliere le opinioni e le proposte dei bambini che vivono la mensa scolastica ogni giorno, per sapere cosa ne pensano, come la vivono, quali sono i problemi secondo loro e come vorrebbero che fosse.

Il presente rapporto riporta le indicazioni emerse ai differenti livelli (comuni, famiglie, bambini).

Metodologia della ricerca

La metodologia applicata alla realizzazione della ricerca è stata sia di tipo quantitativo che qualitativo. A seconda del tipo di informazioni raccolte, oltre che dei differenti soggetti coinvolti, sono stati utilizzati differenti strumenti di indagine e approcci metodologici.

Per la raccolta delle informazioni relative ai criteri di accesso e sulle modalità di erogazione del servizio di ristorazione da parte dei comuni è stato elaborato e distribuito un **questionario ai 45 comuni capoluogo** di provincia con più di 100.000 abitanti.

Pur consapevoli che tale campione non possa essere statisticamente rappresentativo degli oltre 8000 comuni d'Italia, si è comunque ritenuto che l'ampiezza e l'importanza dei comuni intervistati potesse dare dei risultati significativi e offrire un quadro d'insieme sulle politiche e le prassi applicate dai comuni a livello nazionale.

Il questionario è stato diviso in due sezioni: una concernente la presenza del servizio di refezione scolastica e l'accessibilità e una sulla tipologia del servizio offerto. Sono state formulate domande aperte, così da permettere ai comuni di inserire tutte le informazioni che ritenessero utili. È stato inoltre chiesto di inserire i riferimenti normativi (allegando la normativa di riferimento).

Per la parte relativa alla presenza e accessibilità al servizio è stato chiesto ai comuni di indicare:

⁶ Cfr. Monitoraggio mense scolastico Save the Children 2013 e 2014, cit.

⁷ Cfr. Illuminiamo il Futuro 2030. Obiettivi per liberare i bambini dalla Povertà Educativa, Save the Children, http://images.savethechildren.it/IT/f/img_publicazioni/img274_b.pdf

⁸ Ancona, Andria, Bari, Bergamo, Bologna, Bolzano, Brescia, Cagliari, Catania, Ferrara, Firenze, Foggia, Forlì, Genova, Latina, Livorno, Messina, Milano, Modena, Monza, Napoli, Novara, Padova, Palermo, Parma, Perugia, Pescara, Piacenza, Prato, Ravenna, Reggio Calabria, Reggio Emilia, Rimini, Roma, Salerno, Sassari, Siracusa, Taranto, Terni, Torino, Trento, Trieste, Venezia, Verona, Vicenza

- Il numero di scuole primarie che offrono il servizio di refezione scolastica
- Il numero di scuole che non offrono il servizio di refezione scolastica
- Il numero di scuole che hanno un'organizzazione oraria a tempo pieno (tra le scuole che offrono il servizio di refezione scolastica)
- La tariffa massima e quella minima per il servizio per le scuole primarie per l'a.a. 2014/2015
- I criteri applicati per la riduzione e l'esenzione dalle tariffe per il servizio
- L'eventuale applicazione del criterio della residenza
- Le indicazioni date dal Comune su come si devono comportare le scuole in caso di insolvenza da parte dei genitori dei bambini che usufruirono del servizio

Per la parte relativa alla tipologia del servizio offerto è stato chiesto ai comuni di indicare:

- Il numero di scuole che hanno il servizio interno e il numero di scuole che si avvalgono di un servizio di un ente appaltante esterno
- La presenza di menù differenziati legati a scelte etiche o religiose
- La presenza e la tipologia di attività di controllo e monitoraggio sull'erogazione del servizio e l'eventuale attivazione della Commissione Mensa
- La corrispondenza del menù ai LARN (Livelli di Assunzione giornalieri Raccomandati di Nutrienti) per le diverse fasce di età e meccanismi di controllo sul punto
- La presenza di eventuali buone prassi relative al servizio di refezione scolastica attuate nel territorio comunale
- L'attivazione del tempo pieno per la scuola primaria.

Il questionario è stato inviato agli Assessori Comunali competenti oltre che ai dirigenti responsabili per il servizio e da questi compilato.

Il sondaggio d'opinione è stato effettuato con interviste on-line su un campione nazionale tarato in modo da includere sia i genitori che hanno figli che usufruiscono del servizio sia quelli che hanno figli che non ne usufruiscono. All'interno del sondaggio è stata prevista una parte dedicata specificamente ai genitori dei bambini che non frequentano il servizio mensa, inserendo quindi un sottocampione significativo di questo insieme.

Il sondaggio è stato effettuato con 1000 interviste secondo la metodologia CAWI (*web interview*) e il periodo di rilevazione è stato il 15-22 aprile 2015.

Nella scelta del campione sono state prese in considerazione le seguenti caratteristiche:

- genere; età
- area geografica
- ampiezza del centro di residenza
- titolo di studio
- professione
- classe socio economica.

Per i genitori di bambini che usufruiscono del servizio mensa, le domande hanno riguardato: la valutazione del servizio di refezione in generale e una valutazione in base ad alcuni elementi specifici, quali ad esempio la qualità e quantità del cibo, modalità di erogazione, livello delle tariffe, conoscenza di agevolazioni in relazione al reddito, ecc.

Invece per i genitori di bambini che non usufruiscono del servizio, le domande hanno riguardato le motivazioni e le conseguenze del mancato utilizzo e l'eventuale propensione all'utilizzo.

A tutti è stato invece chiesto di specificare le funzioni principali del servizio di refezione scolastica.

Tramite il questionario sottoposto ai genitori sono stati infine raccolti dati socio-demografici e sulle principali abitudini di vita, per permettere una più dettagliata interpretazione e lettura del fenomeno.

Gli incontri di consultazione, condotti da educatrici ed educatori della Cooperativa Sociale E.D.I. Onlus, hanno avuto come scopo principale quello di includere nella ricerca la voce di chi usufruisce in prima persona della mensa, dando l'occasione a bambine e bambini di esprimere il loro punto di vista sul tema: poter dire liberamente cosa piace loro o meno del servizio e quali sono i loro suggerimenti per migliorarlo. In totale sono stati coinvolti 101 bambini, che hanno partecipato a due *focus group*, della durata di due ore ciascuno nei mesi di maggio e giugno 2015.

Durante gli incontri si è cercato di mettere in evidenza le buone e le cattive prassi della mensa, focalizzandosi sulle variabili qualità, quantità, spazi e tempi. Si è lavorato sulla comparazione delle abitudini alimentari ideali dei bambini e delle bambine con le abitudini alimentari che seguono in mensa (menù della mensa, porzioni, presenza di verdure ecc.) e su una valutazione del gradimento del pasto con relative motivazioni.



Disegno realizzato dai bambini della classe IVg della scuola Fava Gioia di Napoli nell'ambito degli incontri di consultazione svolti per la ricerca "(Non) tutti a mensa!".

COME FUNZIONA IL SERVIZIO MENSA A SCUOLA

Il Servizio di refezione scolastica, brevi cenni d'inquadramento generale

Il Servizio di refezione scolastica deve essere considerato un servizio pubblico a domanda individuale, garantito dall'Ente locale secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia⁹.

La qualificazione del servizio di refezione scolastica quale servizio pubblico a domanda individuale sta a significare che l'Ente locale non ha l'obbligo di istituirlo ed organizzarlo. Se però decide di farlo, è tenuto per legge, nel rispetto del principio di pareggio di bilancio, a individuare il costo complessivo del servizio e a stabilire la quota di copertura tariffaria a carico dell'utenza.

La normativa prevede che esclusivamente per quei comuni strutturalmente deficitari, ovvero che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio secondo quanto stabilito dall'art 242 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, la soglia minima di contribuzione da parte dell'utenza non possa essere inferiore al 36% del costo complessivo¹⁰.

Per gli altri comuni non è previsto dalla normativa alcun limite alla percentuale minima o massima di copertura da parte dell'utenza. Il Comune gode di "amplissima discrezionalità" che non trova nella legge alcuna limitazione in ordine alla misura massima imputabile agli utenti se non quello del rispetto del principio del pareggio di bilancio. "In linea astrattamente teorica, ove lo consentisse un'ipotetica capienza di bilancio, il Comune potrebbe certamente decidere di finanziare per intero il servizio di refezione scolastica con risorse proprie, garantendone la fruizione gratuita da parte della popolazione scolastica cittadina"¹¹.

Per quanto riguarda le modalità di erogazione del servizio, il Ministero della Salute nel 2010 ha pubblicato le Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica¹². Il documento nasce con l'intento di uniformare le indicazioni a livello nazionale per favorire sin dall'infanzia, l'adozione di sane e corrette abitudini alimentari. È rivolto a tutti gli operatori della scuola e contiene indicazioni sull'organizzazione e la gestione del servizio di ristorazione: ruoli e responsabilità, aspetti nutrizionali e interculturali, criteri per la definizione del capitolato d'appalto.

⁹ Art 6 c.1 del D.L. n. 55/1983, convertito con modificazioni nella legge 26 aprile 1983, n. 131, e art. 172 comma 1 lett. e) D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

¹⁰ Estremamente significativa in questo senso la recente sanzione inflitta al Comune di Messina dalla Prefettura, per conto del Ministero, di poco inferiore a 2,4 milioni di euro per non aver rispettato, nel 2014, la copertura minima del 36% prevista dalla legge per i servizi a domanda individuale. Cfr. http://messina.gds.it/2015/07/23/messina-la-prefettura-multa-il-comune-per-24-milioni-di-euro_386621/

¹¹ TAR Piemonte, sentenza del 31.07.2014, n. 1365. <http://www.dirittodeiservizi pubblici.it/sentenze/sentenza.asp?sezione=dettsentenza&id=4814>. Si deve comunque sottolineare come la dottrina non sia univoca sul tema. Nella Deliberazione n°80/2011 della Corte dei Conti nella sezione regionale del Molise ad esempio la Corte al contrario stabilisce che per le categorie di servizi pubblici a domanda individuale è previsto l'obbligo di una percentuale minima di copertura dei costi e, per essi, gli enti locali hanno l'obbligo di richiedere agli utenti la contribuzione. <http://www.laprevidenza.it/documenti/leggi-e-normative/il-comune-non-puo-erogare-gratuitamente-il-servizio-di-mensa-e-di-trasporto-scolastico-corte-dei-conti-sezione-regionale-di-controllo-per-il-molise-deliberazione-1492011-n-80-dario-immordino>

¹² Cfr. *Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica* elaborate dal Ministero della Salute e approvato dalla Conferenza Unificata http://www.salute.gov.it/imgs/c_17_pubblicazioni_1248_allegato.pdf

Le Linee Guida pongono l'attenzione sulla sicurezza degli alimenti e sul miglioramento della qualità sotto vari aspetti, in particolare quello nutrizionale, con pasti adeguati ai fabbisogni per le diverse fasce di età. È infine riconosciuta l'importanza della formazione dei soggetti coinvolti e addetti al servizio che giocano un ruolo di rilievo nel favorire l'arricchimento del modello alimentare del bambino¹³.

Sono state inoltre approvate, sulla scia di quanto già accade in altri paesi europei¹⁴, norme che regolano la ristorazione collettiva, inserendo nei bandi di gara i Criteri Ambientali Minimi e il Green Public Procurement¹⁵. A questo proposito si deve sottolineare come, anche grazie all'introduzione di queste norme, l'utilizzo di prodotti biologici nelle mense scolastiche sia notevolmente cresciuto negli ultimi anni. Secondo l'ultima rilevazione condotta da Fedagri-Confcooperative sulla base dei dati Biobank "Il bio nel piatto. Cooperazione biologica e ristorazione collettiva" nel 2014 sono state censite 1.249 mense scolastiche ed è stato rilevato un incremento del 43% di prodotti biologici serviti in quattro anni¹⁶.

Le **aziende di catering** rivestono un ruolo fondamentale per l'attuazione del servizio di refezione scolastica. Come risulta infatti dai più recenti dati al riguardo¹⁷, la gestione del servizio è affidata per l'80% a ditte esterne di ristorazione collettiva.

Sul punto, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) ha recentemente redatto, in collaborazione con Angem (l'associazione nazionale della ristorazione collettiva) e il Ricon (l'osservatorio ristorazione collettiva e nutrizione), le Linee Guida per i Comuni per la ristorazione scolastica¹⁸. Il documento contiene indicazioni specifiche per garantire procedure di affidamento standard, prevedendo tra l'altro bandi-tipo da riprodurre in tutti i territori per evitare procedure disomogenee e farraginose.

¹³ Negli ultimi mesi, proprio a partire dalla campagna citata in precedenza "Io mangio giusto" Action Aid assieme a Slow food e Cittadinanza Attiva hanno lanciato una petizione perché il Governo riveda la Linee Guida per la Ristorazione Scolastica, entro il 31 ottobre 2015 (data di chiusura di Expo 2015), tenendo conto dei seguenti elementi: utilizzo di prodotti locali e sani per i cittadini e l'ambiente; rispetto di lavoratori, ambiente e consumatori; partecipazione di genitori e alunni alla definizione del servizio; trasparenza delle gare di appalto; riduzione degli sprechi e dei rifiuti. Cfr <https://petizioni.actionaid.it/campagna/iomangiogiusto/>

¹⁴ Per un'analisi sulle politiche nazionali di ristorazione scolastica nei 28 paesi EU cfr. "Mapping of National School Food Policies across the EU28 plus Norway and Switzerland". Lo studio del 2014 analizza anche le direttive nazionali più recenti in materia ed esamina le norme e gli orientamenti sui prodotti alimentari disponibili nelle scuole primarie e secondarie. <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/mapping-national-school-food-policies-across-eu28-plus-norway-and-switzerland>

¹⁵ Cfr DM 25 luglio 2011 (G.U. n. 220 del 21 settembre 2011), Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione ovvero Piano d'Azione Nazionale sul Green Public Procurement http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/GPP/all.to_40_CAM_ristorazione_collettiva_e_derrate_alimentari_25.07.2011.pdf ed il recente DDL "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali" (collegato alla Legge di stabilità 2014 – L. 27 dicembre 2013 n. 147), approvato dalla Camera ed in discussione al Senato in cui si prescrive che il Green Public Procurement per la ristorazione collettiva (e dunque scolastica) diventi obbligatorio per il 50% del valore delle forniture.

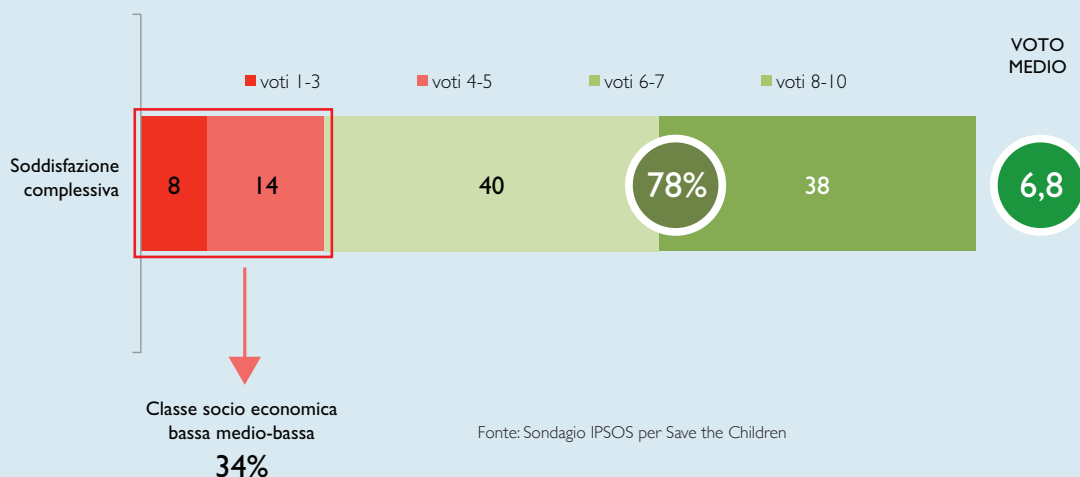
¹⁶ Secondo i dati Biobank le regioni leader per numero di mense scolastiche sono la Lombardia (224), il Veneto (192) e l'Emilia Romagna (172). Il totale dei pasti giornalieri serviti è pari a 1,2 milioni e in 290 delle mense biologiche (il 23% del totale) viene utilizzata una percentuale di almeno il 70% di materie prima bio. fr https://www.ansa.it/canale_expo2015/notizie/speciali/2015/10/01/fedagri-scuole-sempre-piu-bio-43_3a4a4cb4-0f44-4900-af73-f9e19aed96c2.html

¹⁷ Cfr *L'Indagine conoscitiva sulla ristorazione scolastica in Italia Relazione 2014* promossa dal Ministero della Salute sull'effettiva applicazione delle linee di indirizzo da parte delle scuole http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2373_allegato.pdf

¹⁸ Cfr Linee guida sul servizio di refezione scolastica, Anci, Angem, Oricon, redatto nel Giugno 2015 http://www.ancilazio.it/upload/allegati/1441280132_IDRMDP_QUMC0Y.pdf

In generale, il grado di apprezzamento del servizio da parte delle famiglie, secondo il sondaggio effettuato da IPSOS, appare mediamente positivo. È stato chiesto al campione delle famiglie con minori che frequentano il servizio mensa di dare un voto da 1 a 10 sulla soddisfazione complessiva del servizio. I giudizi positivi dal 6 al 10 sono pari al 78%; con un voto medio pienamente sufficiente, tendenzialmente trasversale sia tra le varie aree geografiche che per ampiezza dei centri di residenza. Si deve sottolineare tuttavia come i giudizi negativi (1 a 5) pari al 22% del campione aumentino al 34% prendendo in considerazione solo il gruppo della classe economica bassa o medio bassa.

Fig. 1 - **Soddisfazione complessiva**



LA MENSA SCOLASTICA: DIRITTO ALL'ISTRUZIONE E ALLA SALUTE NELLA LEGISLAZIONE INTERNAZIONALE

Il diritto ad una mensa scolastica di qualità per tutti i bambini, pur non essendo direttamente citato tra i diritti garantiti a livello internazionale, è comunque indirettamente tutelato sia sotto forma di diritto alla salute che di accesso all'istruzione.

In merito al **diritto alla salute**, l'**art. 24**, par. 1 della **Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza** afferma che «gli Stati parti riconoscono il diritto del minore di godere del miglior stato di salute possibile [...]»; l'**art. 24**, par. 1 della **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea** afferma che «i bambini hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere [...]»; mentre l'**art. 12**, par. 1 del **Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali** afferma che «gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo a godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale che sia in grado di conseguire». Inoltre i par. 1 e 3 dell'**art. 27** della **Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza** stabiliscono che gli «Stati parti riconoscono il diritto di ogni fanciullo a un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale. [...] Gli Stati parti adottano adeguati provvedimenti, in considerazione delle condizioni nazionali e compatibilmente con i loro mezzi, per aiutare i genitori e altre persone aventi la custodia del fanciullo ad attuare questo diritto e offrono, se del caso, un'assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio». Infine l'**art. 6** par. 2 della **Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza** afferma che «gli Stati parti assicurano in tutta la misura del possibile la sopravvivenza e lo sviluppo del fanciullo»; l'**art. 17**, par. 1, lettera a) della **Carta sociale europea** stabilisce il «diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela sociale, giuridica ed economica». «Per assicurare ai bambini ed agli adolescenti l'effettivo esercizio del diritto di crescere in un ambiente favorevole allo sviluppo della loro personalità e delle loro attitudini fisiche e mentali - prosegue l'articolo - le Parti s'impegnano a prendere sia direttamente sia in cooperazione con le organizzazioni pubbliche o private tutte le misure necessarie e appropriate miranti a garantire ai bambini ed agli adolescenti, in considerazione dei diritti e doveri dei genitori, le cure, l'assistenza, l'istruzione e la formazione di cui necessitano, in particolare prevedendo la creazione o il mantenimento di istituzioni o di servizi adeguati e sufficienti a tal fine [...]».

Il diritto all'istruzione dei minori è tutelato, oltre che dall'art. 34 della Costituzione della Repubblica Italiana, dall'**art. 14** della **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea**, dall'**art. 13** del **Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali**, dagli **artt. 28 e 29** della **Convenzione sui Diritti dell'Infanzia**, dall'**art. 2** del Protocollo 1 della **Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo** e dalle relative leggi di ratifica. In particolare l'art. 28 della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia afferma che «gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo all'educazione [...]»; l'**art. 13** par. 1 del **Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali** stabilisce che «gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo all'istruzione».

LA MENSA A SCUOLA, A VOLTE C'È A VOLTE NO...

Presenza del servizio di refezione scolastica

Come detto il servizio di refezione scolastica è considerato secondo il nostro ordinamento un servizio extra-scolastico affidato alla competenza delle amministrazioni comunali.

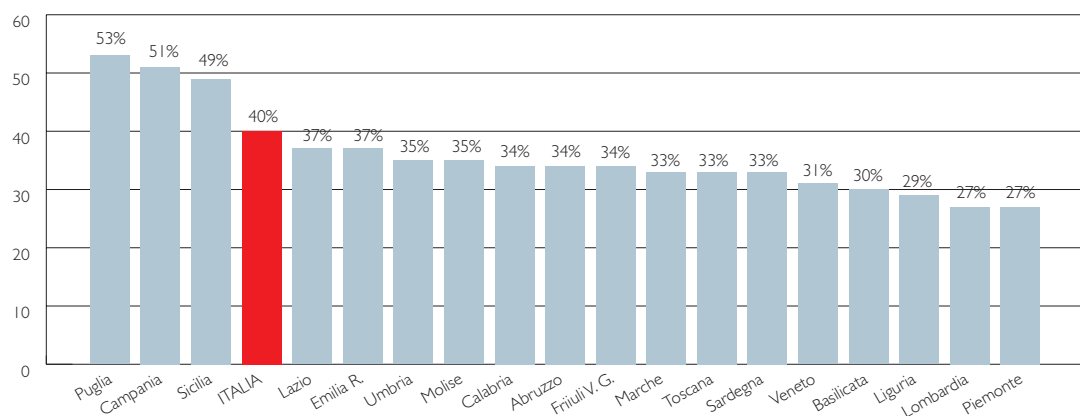
In conseguenza di ciò, prima ancora di prassi differenti sulle politiche di accesso al servizio o sulla qualità del servizio (come vedremo più avanti), la presenza stessa del servizio di refezione non è garantita in tutti i comuni in maniera uniforme, ma varia in modo significativo sul territorio a seconda della disponibilità di risorse economiche, oltre che della volontà politica delle amministrazioni.

Il primo indicatore che è stato analizzato è proprio la presenza o meno del servizio stesso nelle scuole primarie (oggetto di questa indagine) a livello nazionale.

A tal proposito si deve anzitutto sottolineare come manchino dati aggiornati certi e attendibili relativi alla presenza del servizio di refezione nelle scuole pubbliche italiane. L'ultima rilevazione completa e dettagliata sulla presenza del servizio di refezione scolastica nelle scuole è infatti ferma ai dati del 2011-2012 con la rilevazione eseguita attraverso l'anagrafe dell'edilizia scolastica. Tra i dati di recente pubblicazione dell'anagrafe dell'edilizia scolastica 2014-2015¹⁹ non è stata infatti censita la presenza o meno del servizio di refezione nelle scuole.

Purtroppo, come già segnalato e denunciato in più occasioni da Save the Children²⁰ il quadro generale che emerge dalla lettura dei dati disponibili sulla presenza del servizio refezione nelle scuole è che circa il **40% delle istituzioni scolastiche principali è sprovvisto del servizio mensa**. Tuttavia analizzando più nel dettaglio i dati appare evidente come vi sia una **forbice tra le regioni del Nord e del Sud Italia**, con regioni dove il servizio è assente in quasi un terzo delle istituzioni scolastiche principali²¹ (Liguria, 29%; Lombardia, 27%; Piemonte, 27%), e regioni nelle quali il servizio non è presente in circa metà degli istituti: Sicilia (49%), Campania (51%) e Puglia (53%) (Tabella 1).

Tabella 1 - % di istituzioni scolastiche principali senza servizio mensa



Fonte MIUR (2011-12)

¹⁹ Cfr Anagrafe edilizia scolastica http://www.istruzione.it/edilizia_scolastica/anagrafe_edilizia_scolastica.shtml

²⁰ Cfr. Save the Children (2014) *La lampada di Aladino*

²¹ Per istituzioni scolastiche principali si intendono gruppi di scuole, quali Istituti Comprensivi (Primaria e Secondaria di I Grado) ed Istituti di Istruzione Superiore (Secondaria di Secondo Grado) (MIUR, 2014).

Un tentativo di mappatura, seppur parziale e non statisticamente rilevante, è stato fatto anche tramite i questionari distribuiti ai 45 comuni coinvolti nella ricerca. All'interno del questionario era infatti presente una sezione relativa alla presenza del servizio tra le scuole del territorio.

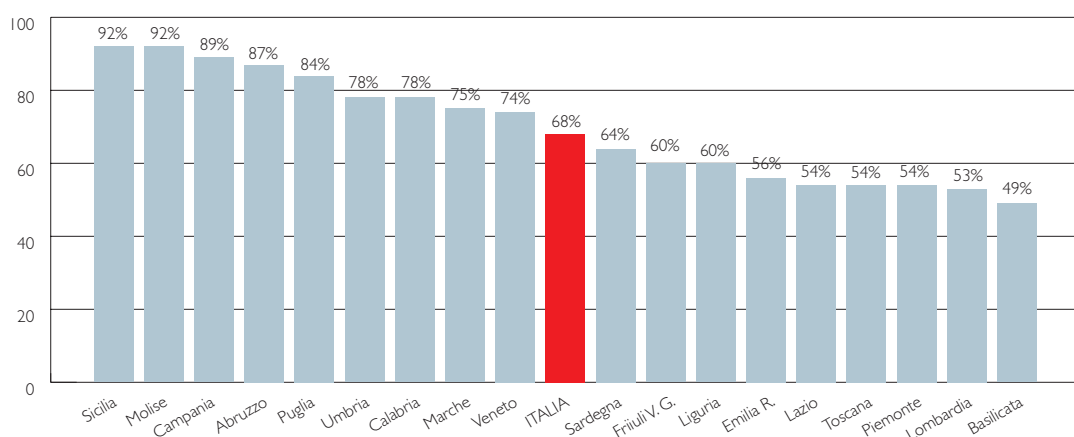
Anche se non tutti i comuni hanno risposto a questa domanda, o non totalmente (indicando ad esempio solo le scuole che offrono il servizio), i risultati parziali che emergono sono significativi perché confermano e anzi rafforzano i dati nazionali, ovvero di una profonda forbice tra i comuni del nord e centro Italia (con una presenza del servizio in più del 90% delle scuole comunali) e quelli del sud Italia in cui risulta una presenza attorno al 40%.²²

Come appare evidente dalla lettura di questi dati, il diritto del bambino ad avere un servizio di refezione scolastica inteso come diritto ad un'istruzione di qualità e a una buona salute è ben lontano dall'avere una sua applicazione concreta per tanti alunni e famiglie italiane e, cosa ancor più grave, con una discriminazione de facto che fa sì che un bambino su due che frequenta una scuola primaria nelle regioni del sud Italia non abbia neanche la possibilità di poter accedere al servizio mensa.

Il **servizio di refezione scolastica** è inoltre chiaramente **correlato** alla presenza del **tempo pieno nelle scuole** (la presenza del servizio mensa presuppone il tempo pieno o quantomeno parziale). In media in Italia circa il 70% delle classi della scuola primaria non offre il tempo pieno: solo la Basilicata vanta un'offerta di poco superiore al 50%, mentre in Molise, Sicilia, Campania, Abruzzo e Puglia più dell'80% delle classi non garantisce l'orario lungo²³.

Se andiamo quindi a leggere i dati relativi al servizio mensa assieme a quelli sulla presenza nel tempo pieno nelle scuole, vediamo come vi sia una chiara correlazione tra i due fenomeni con le regioni del sud Italia (Sicilia, Puglia e Campania in testa) che hanno percentuali tra le più elevate per entrambi i fenomeni.

Tabella 2 - % di classi senza tempo pieno nella scuola primaria per regione



Fonte MIUR (2013-14)

Una delle conseguenze evidenti della mancanza di offerta educativa nel mezzogiorno è l'elevato **tasso di dispersione scolastica**. La dispersione scolastica, spesso legata alle condizioni socio-economiche e culturali della famiglia, è infatti anche sintomo di un'offerta educativa che non riesce ad accogliere i bisogni educativi dei più piccoli, soprattutto quelli in situazioni di maggior svantaggio.

²² Spicca in questo senso, tra i comuni mappati, il Comune di Siracusa dove il servizio di refezione scolastica per le scuole primarie è erogato dal Comune in via del tutto eccezionale in un solo istituto in zona a forte disagio economico e sociale, fornendo circa 50 pasti.

²³ Per un approfondimento sul tema Cfr. Illuminiamo il Futuro 2030. Obiettivi per liberare i bambini dalla Povertà Educativa, cit.

Leggendo parallelamente i tre fenomeni (tabella 3) si vede come le prime 3 regioni con la percentuale più alta di istituzioni senza mensa per regione (**Puglia, Campania e Sicilia**) sono anche quelle con la percentuale più alta di classi senza tempo pieno e di dispersione scolastica. Scorrendo la classifica risulta poi evidente il nesso tra i tre fenomeni, che mostrano come al crescere dell'offerta formativa (mensa e tempo pieno) decresce visibilmente la percentuale di dispersione scolastica.

Tabella 3

Regione	% di istituzioni senza mensa per regione	% di classi senza tempo pieno per regione	% dispersione scolastica per regione
Puglia	53%	84%	20%
Campania	51%	89%	22%
Sicilia	49%	92%	26%
Lazio	37%	54%	12%
Emilia R.	37%	56%	15%
Umbria	35%	78%	12%
Molise	35%	92%	15%
Calabria	34%	78%	16%
Abruzzo	34%	87%	11%
Friuli VG	34%	60%	11%
Marche	33%	75%	14%
Toscana	33%	54%	16%
Sardegna	33%	64%	25%
Veneto	31%	74%	10%
Basilicata	30%	49%	15%
Liguria	29%	60%	15%
Lombardia	27%	53%	15%
Piemonte	27%	54%	16%

Elaborazione STC su dati MIUR e ISTAT.



In Evidenza

- Manca un aggiornamento costante e annuale dei dati sulle mense, che è fondamentale al fine di monitorare il reale impegno del governo e degli Enti Locali su questo tema
- Il servizio non è garantito in tutte le scuole, ma mentre nelle regioni del nord Italia il servizio è assente in un terzo degli istituti al sud quasi una scuola su due non ha il servizio mensa
- Dalla comparazione tra i dati relativi alla presenza del servizio mensa, tempo pieno e dispersione scolastica emerge il forte legame tra mancanza di offerte educative e dispersione.

Cosa significa la mancanza del servizio di refezione scolastica per le famiglie

La mancanza del servizio di refezione scolastica si ripercuote ovviamente in primis sul bambino a cui viene negata la possibilità di poter usufruire di un servizio per lui così importante per i molteplici aspetti già analizzati.

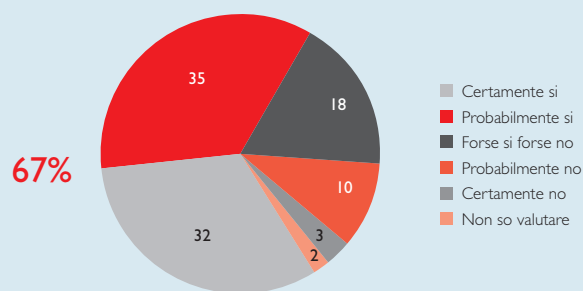
Tuttavia l'impossibilità di poter usufruire di questo servizio ha chiaramente importanti ricadute anche sulla famiglia e attraverso il sondaggio commissionato a IPSOS rivolto ai genitori dei bambini che frequentano la scuola primaria si è cercato di capire quanto pesi per la famiglia non poter usufruire di questo servizio.

All'interno del sondaggio è stata prevista una parte dedicata specificamente ai **genitori dei bambini che non frequentano il servizio mensa**, inserendo quindi un sottocampione significativo di questo insieme.

Il primo aspetto analizzato è stata la disponibilità/volontà di usufruire del servizio se ce ne fosse la possibilità.

Di fronte alla domanda "Se il servizio mensa fosse disponibile lei con che probabilità manderebbe suo figlio/ i suoi figli alla mensa scolastica" il **67% ha risposto che manderebbe il figlio se il servizio fosse disponibile**.

Se il servizio mensa fosse disponibile lei con che probabilità manderebbe suo figlio/i suoi figli alla mensa scolastica?



Fonte: Sondaggio IPSOS per Save the Children

Tra questi poi quasi il 90% ha chiaramente risposto che vi sarebbero dei vantaggi se il figlio potesse frequentare il servizio di mensa scolastica.



88%

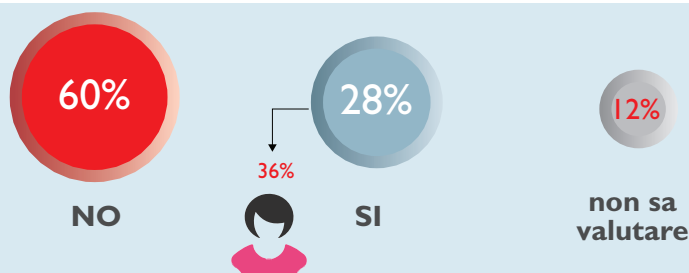


12%

Fonte: Sondaggio IPSOS per Save the Children

È stato quindi chiesto “se il fatto che suo figlio/ figli non frequentino la mensa scolastica comporti qualche disagio nell'organizzazione familiare” ed il 60% ha risposto di no, il 28% sì e il 12% non sa valutare.

Da sottolineare però che il 28% dei sì diventa il 36% analizzando solo le risposte date dalle mamme.



Questo dato è particolarmente significativo se letto alla luce del tasso di disoccupazione femminile che nel mezzogiorno è quasi del 50% e dell'evidente difficoltà per le madri di conciliare il tempo dedicato al lavoro – o alla ricerca del lavoro – con gli impegni familiari, tra cui il dover prendersi cura dei figli.

Questi alcuni dei principali disagi riportati dai genitori intervistati:

“È un disagio perché potrei lavorare di più ma se devo andare a prenderlo a scuola e preparare il pranzo non posso farlo”

“Devo lavorare part time e cercare di far coincidere i miei orari con i suoi, conciliando anche l'assistenza a genitori anziani”

“Il fatto che al momento il lavoro di noi genitori si trova a 20 minuti di auto dalla scuola ci sta creando dei problemi”

“Non poter avere più ore libere per scegliere di andare al lavoro”

PAESE CHE VAI MENSA CHE TROVI

Il dato della presenza del servizio mensa è una condizione necessaria ma non sufficiente per misurare l'opportunità di benessere del minore nella scuola. Se da un lato l'offerta del servizio mensa rappresenta un indicatore importante per valutare le opportunità educative nelle diverse regioni, dall'altro, tale offerta deve essere realmente alla portata di tutti i bambini, anche di quelli provenienti dai contesti più disagiati.

Dal monitoraggio effettuato da Save the Children nel 2013 e 2014 sull'accesso alla mensa in 36 comuni italiani emerge chiaramente come la politica delle mense scolastiche, decentralizzata alle autonomie locali, sia affetta da forti squilibri nell'accesso al servizio. Se molti comuni adottano criteri di equità, prevedendo esenzioni per bambini in situazioni di particolare svantaggio - ad esempio per minori con genitori disoccupati, rifugiati e a basso reddito - molti altri adottano pratiche che sortiscono effetti discriminatori, contribuendo inevitabilmente ad alimentare le disuguaglianze scolastiche.

Nel tentativo di offrire un quadro generale delle differenti prassi adottate dai vari comuni, sia per quanto riguarda le modalità d'accesso che il tipo di servizio offerto, è stato distribuito un questionario ai 45 comuni capoluoghi di provincia con più di 100.000 abitanti.

Tale mappatura, seppur focalizzata solo sui grandi comuni, consente comunque di mostrare un quadro complessivo del territorio nazionale, mostrando, come vedremo nel dettaglio, realtà e prassi profondamente differenti tra loro, sia per quanto riguarda le modalità di accesso, che il tipo di servizio offerto.

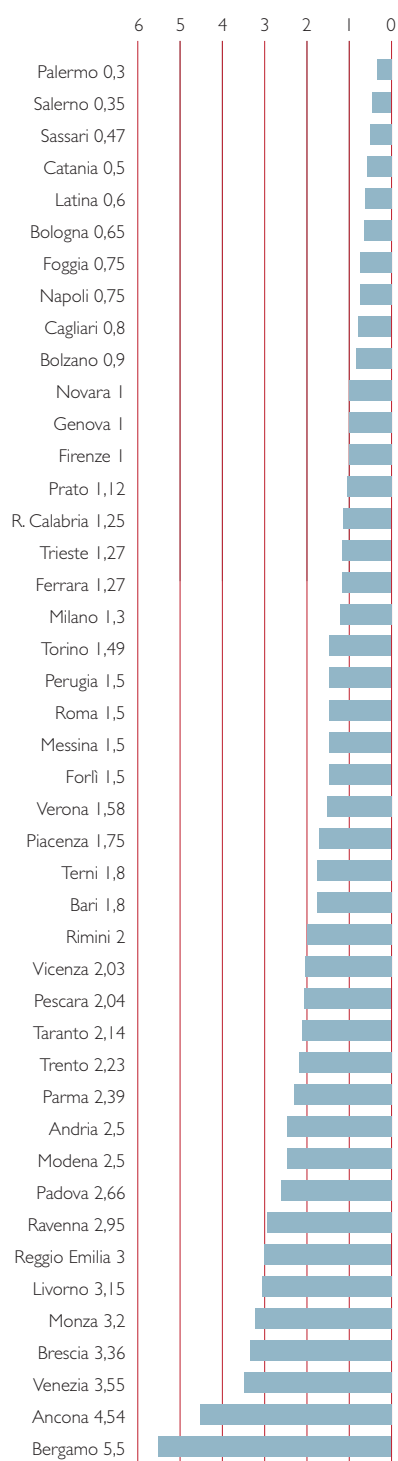
Mensa, ma quanto mi costi? Le condizioni di accessibilità al servizio nei 45 comuni mappati.

Sulla scia della mappatura effettuata nel 2013 e 2014, la prima parte del questionario prevedeva una serie di domande relative alle condizioni di accesso al servizio, oltre che alle prassi attuate in caso di morosità delle famiglie. Per quanto riguarda l'accessibilità l'analisi ha riguardato: tariffa minima e massima, criteri applicati per la riduzione e l'eventuale esenzione (tetto ISEE, restrizioni all'accesso), azioni previste in caso di insolvenza.

Il primo dato che è stato analizzato è quello delle **tariffe massime e minime**, primo e più evidente indicatore dell'accessibilità al servizio per le famiglie. Come si può vedere dai grafici le tariffe variano significativamente sul territorio, con tariffe minime che vanno dagli 0,3 euro al giorno di Palermo ai 5,5 di Bergamo e tariffe massime che vanno dai 2,3 euro di Catania ai 7,7 euro di Ferrara (per poter fare una comparazione delle tariffe, queste sono state rese omogenee considerando il costo standardizzato a pasto per il servizio per 5 giorni la settimana, per il primo figlio - nel caso di sconti per famiglie numerose - e considerando 20 pasti al mese e 9 mesi di servizio).²⁴

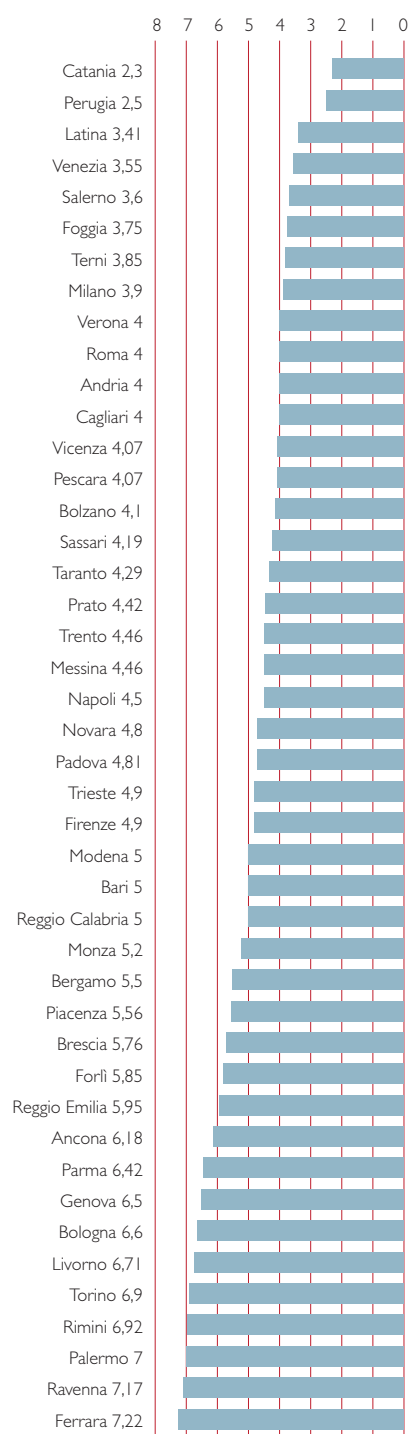
²⁴ I dati del Comune di Siracusa non sono stati presi in considerazione per quanto riguarda l'accesso al servizio in quanto come detto sopra il Comune eroga in via del tutto eccezionale il servizio di refezione in un'unica scuola primaria del territorio, fornendo circa 50 pasti ad un istituto sito in zona a forte disagio economico e sociale. Detti pasti sono forniti gratuitamente in quanto il reddito ISEE dei nuclei familiari interessati è pari a 0.

TARIFFA MINIMA per le le scuole primarie per l'a.s. 2014/2015



Fonte Elaborazione Save the Children

TARIFFA MASSIMA per le le scuole primarie per l'a.s. 2014/2015



Fonte Elaborazione Save the Children

Come detto l'analisi delle tariffe (massime e minime) tra i 45 comuni mappati mostra un **quadro assolutamente disomogeneo**, con variazioni significative tra i comuni mappati. Tuttavia l'analisi di questo dato di per sé rischia di non essere significativa, in quanto ogni comune adotta criteri differenti nell'applicazione delle tariffe con scaglioni che variano al variare dell'ISEE familiare dell'alunno in maniera differente nei diversi comuni mappati.

Per poter rendere più chiara ed evidente la variazione delle tariffe tra comune e comune è stata fatta una simulazione su due famiglie tipo, una **famiglia di classe "medio-alta" con ISEE 25.000²⁵ e un figlio**, e una **famiglia in condizioni di povertà con ISEE 5.000 e tre figli che usufruiscono del servizio** (la tariffa riportata si riferisce al costo per il terzo figlio). Si è quindi cercato di calcolare, sulla base di tali parametri, il costo che le famiglie avrebbero sostenuto per il servizio mensa. Anche in questo caso le tariffe sono state rese omogenee considerando il costo standardizzato a pasto per il servizio per 5 giorni la settimana e considerando 20 pasti al mese e 9 mesi di servizio.

Anche i dati della simulazione mostrano un quadro assolutamente disomogeneo, potremmo dire **a macchia di leopardo**, in cui non appare ad esempio la forbice tra nord e sud evidenziata rispetto alla presenza del servizio, ma mostrano invece **prassi differenti su tutto il territorio**.

Partendo dal presupposto che una tariffa al di sopra dei 5 euro (per un totale di 100 euro al mese) appare eccessivamente onerosa anche per una famiglia con un ISEE di 25.000 euro, ben 15 comuni superano questa soglia (Ancona 5,56; Bergamo 5,5; Bologna 6,35; Brescia 5,76; Ferrara 6,6; Forlì 5,85; Genova 5,62; Livorno 6,71; Palermo 6; Parma 6,42; Piacenza 5,56; Ravenna 5,79; Reggio Emilia 5,95; Rimini 6; Torino 6,56). Tra questi spicca Palermo che, nonostante sia in una regione caratterizzata da un basso costo della vita e uno dei tassi di disoccupazione più alti d'Italia, ha una tariffa di 6 euro a pasto.

Nel caso di una famiglia di classe "medio-alta" con ISEE 25.000 e un figlio il comune con la tariffa più economica risulta essere Catania con una retta giornaliera di 2,3 euro, mentre quello più caro Livorno con una retta di 6,71 euro. Con una differenza tra i due comuni di quasi 4 euro e mezzo.

Inoltre la **distribuzione del grafico** non mostra un andamento geografico Nord-Sud (da cui si potrebbe desumere un differente costo legato al differente costo della vita), ma **piuttosto casuale**. In questo senso le **differenze tariffarie non possono essere imputate ad un differente costo della vita tra comuni del Nord e Sud Italia**.

Discorso analogo si può fare per la simulazione di una famiglia in situazione di povertà con ISEE di 5000 euro e tre figli. In questo caso mentre vi sono comuni che garantiscono automaticamente la presa in carico del minore attraverso il servizio gratuito, per gli altri il prezzo del pasto varia fino ad un massimo di 3,85 euro per Bergamo. 34 comuni non garantiscono neanche in questo caso l'esenzione dal pagamento sulla sola base del reddito certificato, e di questi 6 (Bolzano, Catania, Padova, Rimini, Salerno e Trento) non la garantiscono affatto. In questo caso i comuni che presentano le criticità maggiori risultano essere quelli di Rimini e Padova con una tariffa mensile rispettivamente di 40 e 53,2 euro.

Anche su questo versante mal si comprende la disparità di trattamento registrata, che di fatto risulta essere ancor più grave visto che si parla di bambini che provengono da famiglie maggiormente disagiate a cui quindi l'amministrazione dovrebbe dedicare particolare attenzione e per cui, come detto nell'introduzione, il servizio mensa può rappresentare un importante strumento di lotta alla povertà.

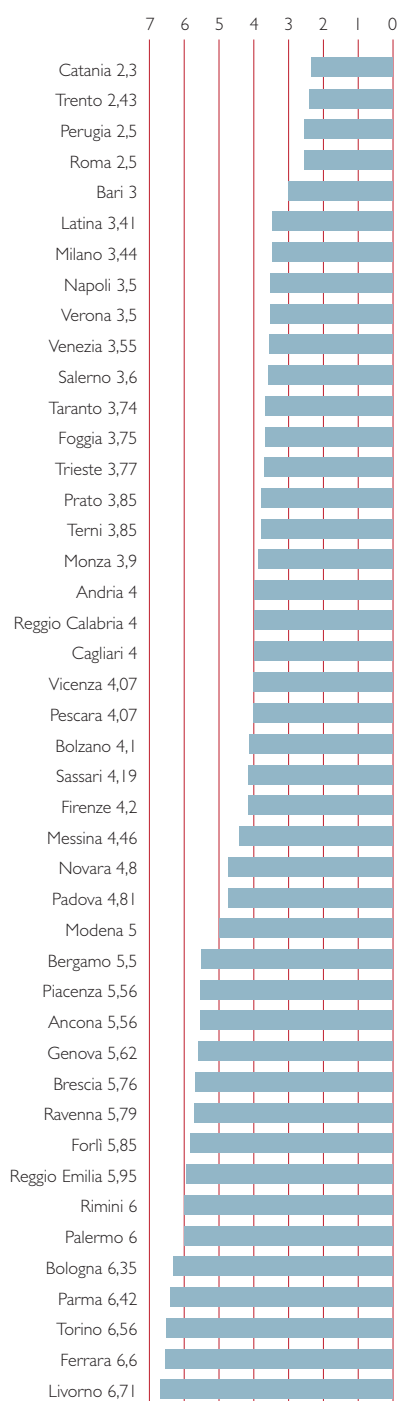
Ciò che inoltre colpisce dall'analisi delle due simulazioni, rendendo ancor più inspiegabile e casuale il trattamento, è il fatto che **una famiglia in condizione di povertà a Bergamo paghi comunque di più di una famiglia con un reddito medio-alto a Trento** (per restare sempre nel Nord Italia).

²⁵ Per il Comune di Bolzano il valore ISEE è stato calcolato a partire dal VSE (valore situazione economica) in quanto il Comune utilizza quest'ultimo sistema per l'accesso alle agevolazioni tariffarie; per il comune di Trento il valore ISEE è stato invece calcolato a partire dal ICEF (indicatore condizione economica familiare) in quanto il Comune utilizza quest'ultimo sistema per l'accesso alle agevolazioni tariffarie; per il comune di Bergamo la simulazione è stata calcolata sulla base degli sconti previsti per il terzo figlio in quanto la tariffa è unica per tutti gli utenti e non sono previsti scaglioni di costo differenti sulla base dell'ISEE familiare.

Dall'analisi emergono infine comuni le cui **tariffe** risultano particolarmente **onerose** sia per le famiglie di classe medio-alta (ISEE 25.000) che in situazione di povertà (ISEE 5.000), ovvero i comuni di Bergamo, Forlì, Piacenza, Reggio Emilia con tariffe rispettivamente sopra i 5 euro e i 2 euro a pasto.

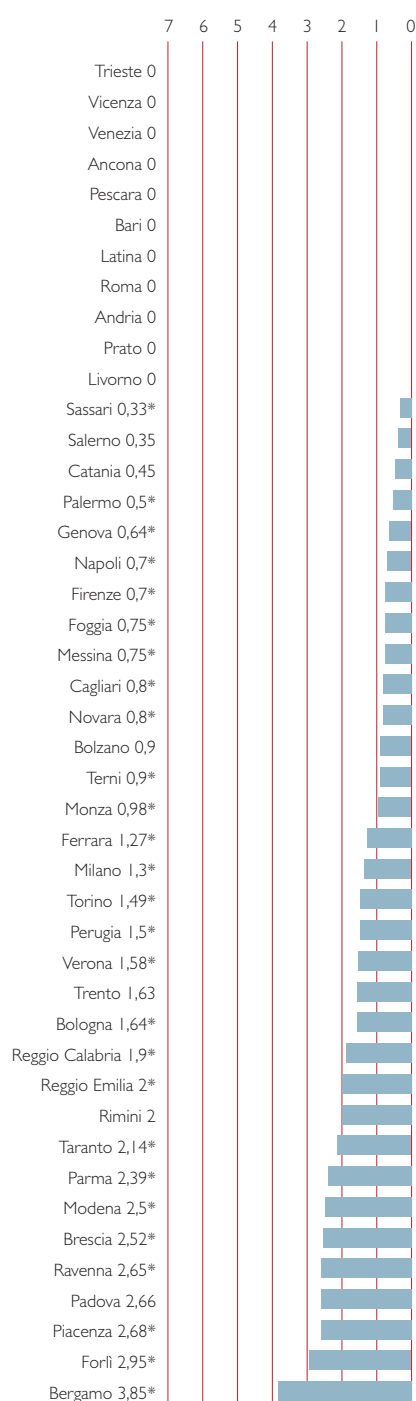
In conclusione si deve sottolineare come da alcune segnalazioni pervenute, oltre che dai fatti di cronaca riportati dalla stampa, per diversi comuni mappati vi sia stato un significativo aumento delle tariffe per l'anno scolastico in corso.

Tariffa servizio refezione scolastica per l'a.s. 2014-2015 per famiglia con ISEE 25.000 e un figlio



Fonte Elaborazione Save the Children

Tariffa servizio refezione scolastica per l'a.s. 2014-2015 per famiglia con ISEE 5.000 e tre figli



Fonte Elaborazione Save the Children

* In caso di segnalazione dei servizi o presa in carico da parte dei servizi o per alunni con disabilità certificata la tariffa applicata può scendere a zero

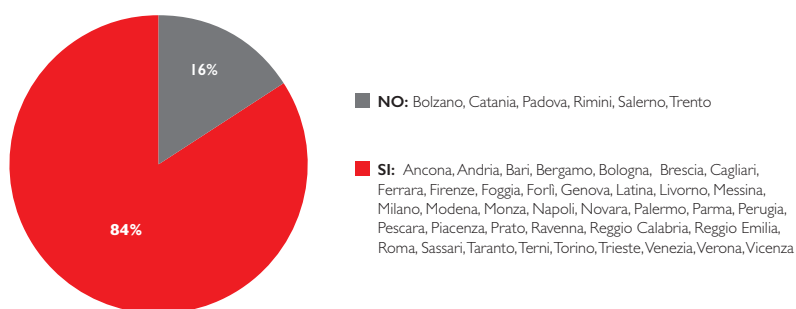
In merito alle condizioni di accesso al servizio, sono stati analizzati i criteri applicati per la **riduzione** e l'eventuale **esenzione** dal pagamento.

In tutti i comuni sono previste **riduzioni** della tariffa sulla base del calcolo ISEE e/o della situazione familiare o per la presenza di più figli iscritti al servizio. Tuttavia i criteri applicati per aver accesso alle riduzioni variano significativamente tra comune e comune, sia per quanto riguarda gli scaglioni ISEE di riferimento che rispetto ai criteri applicati.

Mentre praticamente tutti i comuni mappati prevedono riduzioni in base al valore ISEE della famiglia, solo 30 comuni sui 45 mappati, il 66%, prevedono particolari riduzioni per nuclei familiari numerosi. Inoltre solo il 25% circa dei comuni prevede la riduzione delle tariffe in casi di sopravvenuta disoccupazione o cambiamenti della situazione economica della famiglia avvenuti durante l'anno (ISEE Corrente).

La possibilità di **esenzione** totale dal pagamento per le famiglie in situazione di maggiori difficoltà non è prevista in tutti i comuni: nei comuni di Bolzano, Catania, Padova, Rimini, Salerno, Trento non è prevista infatti **nessuna forma di esenzione** pur in presenza di redditi molto bassi o di situazioni di disagio per le famiglie anche se prese in carico dai servizi.

Esenzione

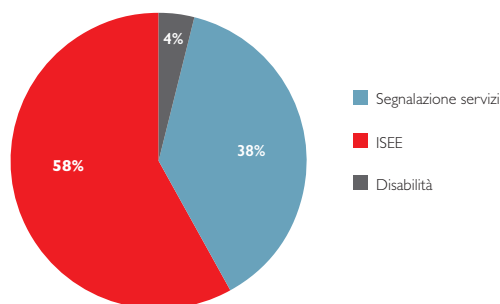


Fonte: Elaborazione Save the Children

Anche per quanto riguarda l'esenzione, in quei comuni dove è prevista, né i criteri né la soglia di accesso sono omogenei.

Raggruppando per macroaree i criteri applicati dai comuni per l'accesso all'esenzione, vediamo come in 29 comuni l'esenzione sia legata in diversa forma a una certa soglia ISEE (con criteri che comunque variano significativamente tra comune e comune, con il comune di Perugia che prevede una soglia ISEE di 0 euro e quello di Venezia una soglia ISEE di 7700 euro); in 18 comuni l'accesso all'esenzione sia condizionato dalla segnalazione dei servizi sociali (talvolta in combinato con un certa soglia ISEE) o di presa in carico da parte dei servizi (minori in strutture di accoglienza) mentre infine in solo 8 comuni l'esenzione sia prevista specificamente per gli alunni portatori di handicap o con forme di grave disabilità certificata.

Motivi esenzione

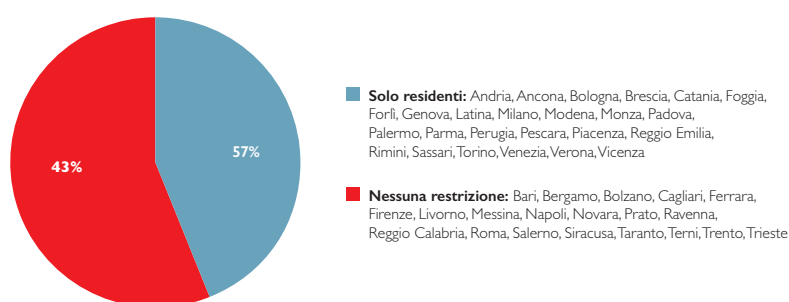


Fonte: Elaborazione Save the Children

L'altro aspetto che è stato analizzato rispetto ai criteri di accesso alle riduzioni o esenzioni è quello delle possibili restrizioni all'accesso legate alla **residenza** del nucleo familiare. Dai monitoraggi effettuati negli anni precedenti era risultato infatti come molti comuni limitassero l'accesso alle riduzioni e alle esenzioni solo alle famiglie residenti, escludendo di fatto le famiglie migranti non ancora residenti, ma anche le famiglie italiane che per svariate ragioni portano i figli a scuola in un comune diverso da quello di residenza (ad esempio per motivi di lavoro).

Si è quindi chiesto ai comuni intervistati se le riduzioni ed esenzioni fossero riservate o meno alle sole famiglie residenti. Il 57% dei comuni intervistati prevede misure di riduzione e esenzione solo per i residenti, mentre il 43% non prevede nessuna forma di restrizione legata alla residenza. È da segnalare in questo caso il comune di Brescia come cattiva prassi in cui non solo si richiede la residenza da almeno 5 anni per avere accesso all'esenzione (prevista in caso di famiglie numerose con più 4 e più figli di età compresa tra 0 e 18 anni e ISEE inferiore a 20.220,00), ma addirittura le tariffe per i non residenti sono maggiorate del 15% rispetto a quelle per i residenti.

Restrizioni esenzione/riduzione



Fonte: Elaborazione Save the Children

L'ultimo aspetto analizzato relativo all'accessibilità del servizio riguarda le **prassi adottate dai comuni in caso di genitori morosi nei pagamenti**. A partire dai precedenti monitoraggi erano stati infatti segnalati vari casi di esclusione del bambino dal servizio nel caso di genitori morosi²⁶.

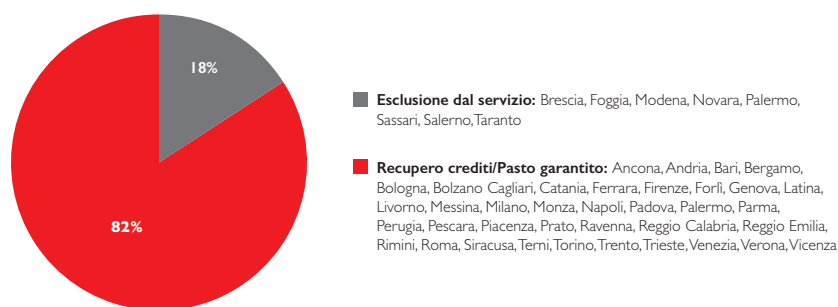
Come già ricordato in precedenza in molti casi i motivi di tale fenomeno (in espansione) vanno ricercati nella difficoltà che molte famiglie incontrano nel far quadrare il bilancio, a causa di eventi che incidono sulla capacità personale di produrre reddito (perdita del lavoro, malattia etc).

È da sottolineare che l'esclusione dal servizio di refezione per motivi economici e di morosità da parte di famiglie in condizioni di povertà, come le conseguenti separazioni imposte agli alunni durante il tempo dedicato al pasto, rappresentino una grave forma di discriminazione nei confronti dei bambini. Anche se è giusto e doveroso richiedere il pagamento laddove ci sia una morosità colpevole, comunque la rivalsa nei confronti dei genitori va esercitata in altro modo, non dovendo pesare sui bambini.

Anche se la maggioranza dei comuni intervistati (37 comuni, l'82% del totale) ha dichiarato di non escludere il bambino dal servizio in caso di morosità dei genitori (si attiva il servizio di recupero crediti, ma viene comunque garantita la presenza del bambino in mensa), 8 comuni (il 18% del totale) hanno risposto che in caso di morosità si applica l'esclusione dal servizio (secondo differenti modalità) del bambino.

Nel Comune di Novara non viene effettuata l'iscrizione al servizio per l'anno successivo per i genitori morosi; nel Comune di Brescia non viene effettuata l'iscrizione al servizio per l'anno successivo per i genitori morosi o se i genitori non pagano la quota annua stabilita a titolo di acconto; nel Comune di Sassari gli utenti morosi non vengono iscritti al servizio; nel Comune di Modena, a seguito di un sollecito si effettua riscossione coatta e dimissione del bambino dal servizio²⁷; nel Comune di Salerno, l'amministrazione Comunale ha previsto il blocco delle card (carte magnetiche per la prenotazione del pasto) qualora si raggiunga un debito di 5 pasti; nel Comune di Taranto, in presenza di reiterata inadempienza ai pagamenti, è preclusa l'iscrizione al servizio fino a regolarizzazione del debito; nel Comune di Foggia, nel caso di morosità oltre il mese, il bambino viene sospeso temporaneamente dal servizio; nel Comune di Palermo, in caso di insolvenza viene applicata la sospensione del servizio mensa.

Esclusione dal servizio



Fonte: Elaborazione Save the Children

²⁶ Tra i vari casi segnalati particolarmente grave il caso di Vigevano (non presente in questa mappatura) in cui il debito contratto dai genitori di un alunno viene considerato un "debito familiare", con la conseguenza che i fratelli vengono esclusi tutti dal servizio, anche se solo per uno di loro c'è una morosità nel pagamento delle tariffe. Proprio per la gravità del caso Save the Children ha lanciato nel 2013 una petizione online di denuncia per la ritira della delibera <http://www.illuminiamoilfuturo.it/petizione>

²⁷ A seguito di una verifica dei dati raccolti il Comune ha specificato tuttavia che la misura della dimissione viene applicata esclusivamente per le scuole non rientranti nella fascia dell'obbligo.

Dall'analisi comparata dei dati raccolti relativi all'accesso al servizio sono da rilevare come **casi particolarmente negativi**, il Comune di Brescia con le tariffe tra le più alte (e addirittura maggiorate del 15% per i non residenti) che prevede l'esenzione solo per famiglie numerose, residenti da almeno 5 anni secondo quanto specificato in precedenza, o se prese in carico dai Servizi Sociali, su esplicita richiesta di questi ultimi, e che comunque esclude i figli di genitori morosi dall'accesso al servizio; il Comune di Salerno che, pur non avendo tariffe particolarmente elevate, non prevede nessuna forma di esenzione per le famiglie in situazioni di disagio e allo stesso tempo esclude i figli di genitori morosi dall'accesso al servizio; infine il Comune di Bergamo che ha tariffe molto alte in particolar modo nelle fasce per le famiglie con redditi bassi, ma allo stesso tempo prevede la possibilità di esenzione dal pagamento solo su richiesta diretta dei servizi sociali.

Sono poi da segnalare come **negative le prassi** dei comuni di Brescia, Foggia, Modena, Novara, Palermo Salerno, Sassari e Taranto di escludere i figli dei genitori morosi dal servizio e quelle dei comuni di Bolzano, Trento, Padova, Rimini, Salerno, Catania, di non prevedere nessuna forma di esenzione dal pagamento per famiglie in situazione di disagio socio-economico.

Al contrario si deve evidenziare l'**approccio positivo e inclusivo** messo in pratica dai comuni di Cagliari, Forlì e Genova, nell'applicazione di criteri agevolativi corrispondenti alle esigenze delle categorie più svantaggiate come ad esempio minori in affido temporaneo in famiglie o comunità per minori oltre che dai comuni di Bari e Novara, i quali prevedono misure mirate a sostegno delle famiglie colpite dalla crisi economica come la riduzione del 50% in caso di perdita di lavoro da parte di uno dei due genitori lavoratori o l'esenzione totale per famiglie monoreddito con capo famiglia disoccupato.

Sono infine da menzionare come positivi tutti quei comuni come Bologna, Firenze, Milano, Livorno, Taranto che applicano criteri flessibili e passibili di modifica nel corso dell'anno per l'applicazione della tariffa (ISEE Corrente o possibilità per le famiglie, con particolare disagio economico, di richiedere la variazione e/o la gratuità della quota, in corso d'anno).



In Evidenza

- Le tariffe applicate al servizio variano in maniera significativa su tutto il territorio
- Non tutti i comuni garantiscono la possibilità di esenzione per le famiglie svantaggiate e i criteri di accesso non sono uniformi
- Quasi la metà dei comuni limita la possibilità di riduzioni e esenzioni alle sole famiglie residenti con evidenti effetti discriminatori per la famiglie non ancora residenti
- Nonostante le ripetute denunce fatte da Save the Children e altre organizzazioni di tutela, alcuni comuni ancora escludono il bambino dal servizio in caso di insolvenza dei genitori

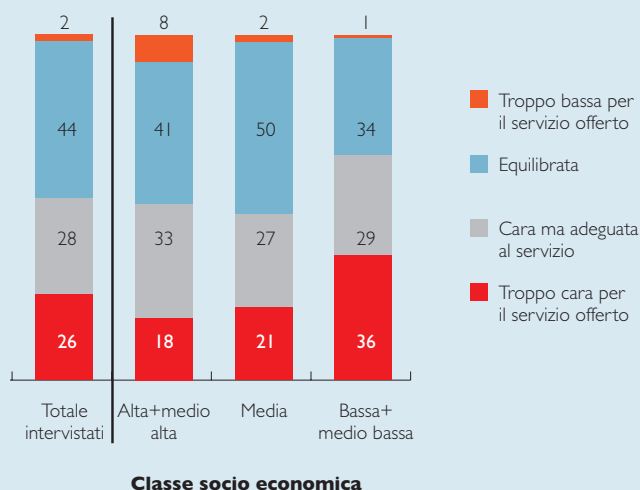
Quanto è cara la mensa per le famiglie italiane

Una sezione del sondaggio effettuato da IPSOS sulle mense scolastiche analizza la percezione del costo del servizio, oltre che la sua accessibilità per le famiglie stesse.

Per i genitori intervistati la **retta** per il servizio mensa è considerata **equilibrata dal 44%** del campione; **il 28% la considera cara** ma adeguata al servizio e **il 26% troppo cara** per il servizio offerto. La retta è considerata troppo cara in particolare dalle famiglie economicamente meno abbienti (in questo caso la percentuale cresce dal 26 al **36%**).

Tra le famiglie **economicamente meno abbienti** il giudizio complessivo di un **servizio comunque caro** (troppo caro o caro anche se adeguato) è del **65%**.

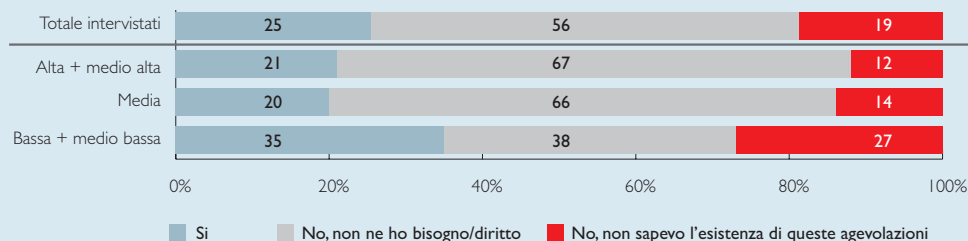
Valutazioni della retta



Fonte: Sondaggio IPSOS per Save the Children

Le **agevolazioni** per l'accesso al servizio mensa sono **state utilizzate dal 25%** dei genitori intervistati; la maggioranza (56%) ha dichiarato di non averne diritto e un intervistato su 5 (il 19%) di non conoscerne l'esistenza. Si deve tuttavia sottolineare come la percentuale di coloro che non sono a conoscenza dell'esistenza delle agevolazioni salga al 27% tra le classi economiche medio-basse, ovvero proprio tra coloro per i quali tali forme di supporto economico sono pensate e indirizzate.

Ha usufruito delle agevolazioni economiche per la retta del servizio mensa?

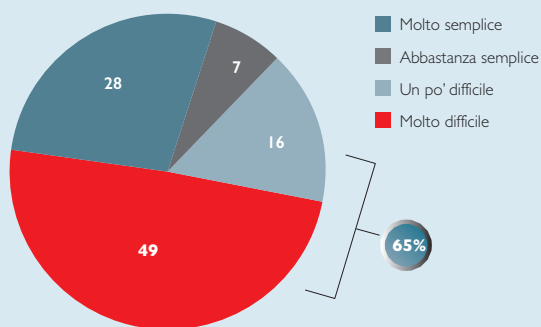


Fonte: Sondaggio IPSOS, per Save the Children

Il 35% dei genitori che hanno usufruito delle agevolazioni ha riportato come difficile (molto o un po' difficile) poterne usufruire.

Semplicità di accesso alle agevolazioni

Secondo la sua personale esperienza l'accesso a queste agevolazioni (in termini di reperibilità delle informazioni necessarie, presentazione dei documenti, disponibilità del personale) è stato...



Fonte: Sondaggio IPSOS, per Save the Children

Mensa quanto sei buona? Analisi di alcune variabili sulla qualità del servizio offerto nei 45 comuni mappati

Un ulteriore aspetto analizzato è stato quello relativo alla qualità del servizio offerto. Anche in questo caso infatti, se da un lato le linee di indirizzo elaborate dal Ministero della Salute sulla ristorazione scolastica stabiliscono che tutti i bambini hanno diritto ad avere una mensa sostenibile, rispettosa delle scelte alimentari, educativa e attenta al biologico, alle differenze e al territorio, dall'altro assistiamo a pratiche molto differenziate sul territorio.

A questo proposito si deve sottolineare come anche il Ministero della Salute, consapevole delle differenti prassi attuate dai comuni rispetto al servizio di ristorazione scolastica, abbia effettuato una rilevazione sull'effettiva applicazione dei principi stabiliti nelle Linee Guida del 2010 e come anche da questa risultino significative differenze tra le scuole mappate²⁸.

Non potendo in questa sede effettuare un'analisi dettagliata dei singoli menù proposti dalle scuole, si è cercato di concentrarsi su una serie di variabili che potessero essere rilevate tramite il questionario distribuito ai comuni e che fossero significative rispetto alla qualità del servizio offerto.

La seconda sezione del questionario ha quindi previsto una serie di domande sulle seguenti variabili: presenza o meno di una ditta esterna per lo svolgimento del servizio, presenza o meno di menù differenziati per motivi etici o religiosi, preparazione o meno dei menu sulla base dei LARN (Livelli di Assunzione giornalieri Raccomandati di Nutrienti), presenza e tipo di attività di controllo e monitoraggio svolta. In conclusione è stato chiesto ai comuni di segnalare alcune delle buone prassi applicate al tema (se presenti). Rispetto alla **tipologia del servizio erogato**, quasi il 90% dei comuni intervistati (40) ha risposto che il servizio è appaltato in toto a una società di ristorazione esterna, per il restante 10 % (5) il servizio è in parte gestito direttamente dal comune, in parte appaltato, ovvero coesistono la gestione diretta di alcune mense e l'appalto per altre.

Tipo di servizio



Fonte: Elaborazione Save the Children

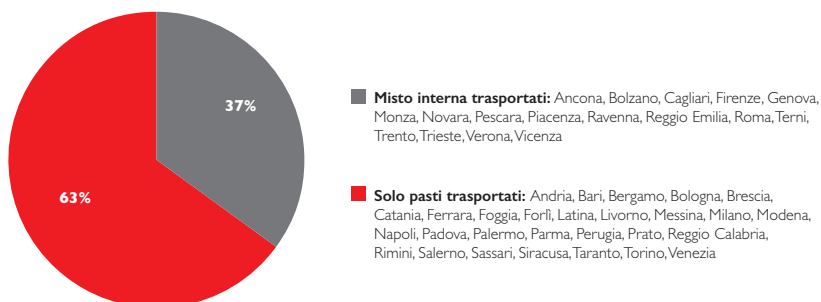
Questi dati trovano conferma nei dati raccolti dal Ministero per il monitoraggio sull'applicazione delle linee guida precedentemente citate, da cui risulta che sui 4294 plessi (tra scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado) che hanno risposto al questionario del Ministero, quasi l'80% svolga il servizio tramite una ditta esterna mentre il restante 20% o con un servizio interno o misto²⁹.

L'altro dato analizzato, accanto a quello puramente gestionale, è quello della tipologia di mensa, ovvero mense **con cucine interne alla scuola o fornite esclusivamente con pasti trasportati da cucine esterne**. Ove possibile infatti, come riportato anche dalle Linee Guida del Ministero, è da privilegiare la produzione di pasti in loco, sia che venga operata in economia dal committente che con gestione esternalizzata all'appaltatore; comunque l'intervallo di tempo fra preparazione e distribuzione va ridotto al minimo.

²⁸ Cfr L'Indagine conoscitiva sulla ristorazione scolastica in Italia Relazione 2014, cit.

²⁹ Ibidem

Cucina Interna/Pasto trasportato



Fonte: Elaborazione Save the Children

Anche in questo caso la maggioranza dei comuni (65%) adopera solo pasti trasportati dall'esterno, mentre il 35% ha almeno in alcune scuole del territorio cucine interne. È da notare come non necessariamente l'affidamento a ditte esterne sia sinonimo di pasti trasportati, ma vi siano comuni (come il Comune di Roma ad esempio) in cui la ditta appaltatrice opera all'interno delle cucine interne alla scuole. Si deve infine sottolineare come tutti i comuni del Sud Italia ad eccezione di Cagliari non abbiano cucine interne, ma svolgano il servizio solo con pasti trasportati, segno anche questo della forbice profonda tra Nord e Sud Italia anche rispetto alla qualità strutturale delle istituzioni scolastiche.

È stato inoltre chiesto ai comuni di indicare la presenza o meno nelle scuole del territorio di **menù differenziati legati a scelte etiche e religiose oltre che per intolleranze alimentari certificate**. In questo caso si deve riportare come tutti i comuni abbiano risposto di prevedere all'interno del servizio la possibilità di menù differenziati sia per scelte religiose che etiche (ad esempio menù senza carne di suino o vegetariani oltre che ovviamente per intolleranze alimentari certificate).

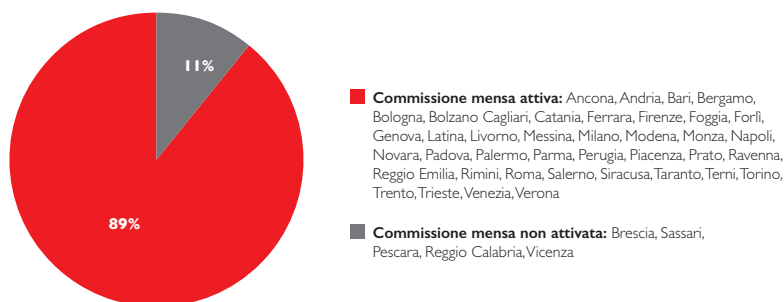
Rispetto alla preparazione dei menù sulla base **LARN (Livelli di Assunzione giornalieri Raccomandati di Nutrienti) e ai controlli sull'erogazione del servizio** tutti i comuni intervistati hanno recepito le indicazioni date dalle Linee guida del ministero: tutti i comuni predispongono i menù sulla base dei LARN e questi sono visionati dalle ASL territoriali; tutti i comuni hanno inoltre predisposto nel capitolato controlli esterni sulla qualità del servizio, affidati a tecnici specializzati. Il dato trova anche in questo caso conferma nei dati raccolti dal Ministero per il monitoraggio sull'applicazione delle Linee Guida.

Tuttavia si possono segnalare alcune importanti differenze rispetto alla presenza o meno di una **Commissione Mensa** attiva per l'attività di controllo e monitoraggio.

La Commissione Mensa è un organo previsto dalle Linee Guida del 2010 del Ministero, formato da docenti e genitori e ha, secondo le linee guida, il ruolo di collegamento tra l'utenza, il Comune/scuola paritaria e la ASL, facendosi carico di riportare i suggerimenti ed i reclami che pervengono dall'utenza stessa, oltre che il ruolo di collaborazione nel monitoraggio dell'accettabilità del pasto e delle modalità di erogazione del servizio, anche attraverso schede di valutazione, opportunamente predisposte.

La presenza di una Commissione Mensa attiva nelle scuole del territorio è stata infatti rilevata in 40 comuni. In 5 comuni la Commissione non è invece stata attivata (Brescia, Pescara, Reggio Calabria, Sassari, Vicenza).

Commissione Mensa



Fonte: Elaborazione Save the Children

Questo dato trova conferma anche nella conoscenza piuttosto superficiale della Commissione Mensa tra i genitori: il 49% la conosce a grandi linee, mentre il 26% non la conosce affatto (specialmente tra le classi sociali più fragili, al sud e tra i non occupati).

La Commissione Mensa: Lei ne conosceva l'esistenza?



In conclusione, la Commissione Mensa non è presente in tutti i comuni mappati e si deve a questo proposito insistere sull'importanza di quest'organo per coinvolgere e mettere in collegamento le famiglie, i bambini delle scuole e l'ente gestore.

A questo proposito Save the Children propone, anche sulla base di quanto emerso dagli incontri di consultazione con i ragazzi, che la Commissione Mensa sia allargata anche a una rappresentanza degli alunni, proprio per poter svolgere al meglio il ruolo di collegamento affidatole dal Ministero. Non si capisce infatti per quale motivo non si debba permettere ai ragazzi di esprimere il loro giudizio su un servizio pensato e messo in piedi proprio per loro.

Nell'ultima parte del questionario è stato chiesto al comune di riportare eventuali **buone prassi** presenti sul territorio. Molteplici sono le attività riportate dai comuni, dal recupero delle eccedenze ai programmi di educazione alimentare.

Non è possibile in questa sede ovviamente riportare tutte le attività promosse dai comuni sul tema, ma in termini generali si nota come siano molto diffusi i programmi incentrati sul **recupero delle eccedenze alimentari**, segno dell'accresciuta sensibilità ambientale anche tra le amministrazioni comunali. Più del 50% dei comuni intervistati ha infatti riportato di progetti presenti sul territorio mirati al recupero delle eccedenze alimentari e alla sua redistribuzione a enti caritatevoli.

Tra i vari progetti promossi vale la pena segnalare il “Progetto Aggiungi un posto a tavola”. Nell’ambito della campagna “Io Non Spreco”, gli Assessorati all’Educazione e alle Politiche Sociali del Comune di Milano e il Gestore del Servizio hanno chiesto la collaborazione di dirigenti scolastici e insegnanti per aprire le porte della propria scuola e accogliere a mensa chi spesso mangia solo o fatica ad avere un pasto completo, nutriente, equilibrato. È stato quindi possibile con tale progetto, aggiungendo qualche posto a mensa, favorire un’azione di solidarietà che ha lo scopo non soltanto di contrastare la solitudine, ma di condividere un momento importante e gioioso della giornata come il pasto e, parallelamente, di ridurre gli avanzi. Il progetto definito in fase sperimentale è stato avviato il 20 ottobre 2014. Le scuole che hanno comunicato la propria adesione sono state 11 ed ognuna di essa ha ospitato 3 persone del quartiere dove è ubicata la scuola, già seguite dai Servizi Sociali, e un custode sociale. Gli ospiti esterni hanno pranzato con i bambini 3 volte a settimana (lunedì, mercoledì, e venerdì). Le persone individuate sono state per lo più anziani i quali, anziché mangiare soli, hanno consumato un pasto in compagnia, conoscendo così altri concittadini, ma, soprattutto, godendo dell’allegria contagiosa dei bambini.

Il progetto in questa fase sperimentale è stato accolto con molto entusiasmo, c’è stata da parte della dirigenza scolastica e degli insegnanti una grande disponibilità e collaborazione ed i riscontri sono stati molto positivi. Il progetto per il periodo Natalizio è stato sospeso con la chiusura delle scuole ma è proseguito nel nuovo anno anche perché molte altre scuole del Comune di Milano hanno già aderito al progetto. Ad oggi hanno aderito 14 scuole primarie con una media, dall’inizio del 2015, di 54 pasti settimanali consumati dai nonni.

Al fine di ridurre gli sprechi e l’impatto ambientale del sistema di refezione scolastica molti comuni hanno messo in atto prassi positive che è auspicabile siano maggiormente diffuse tra tutte le scuole del territorio nazionale come **l’uso di posate riutilizzabili e non usa e getta** (come i comuni Reggio Emilia, Rimini, Roma ad esempio) e l’utilizzo di un **sistema informatico per le prenotazioni dei pasti effettivamente** da preparare utilizzato nei comuni di Cagliari e Firenze. Se maggiormente diffusi questi due tutto sommato semplici accorgimenti potrebbero da soli ridurre di molto lo spreco di cibo non consumato e l’impatto ambientale del sistema di refezione scolastica.

Nell’ottica infine di promuovere sani stili di vita e corrette abitudini alimentari per i bambini e le famiglie (fondamentale, come abbiamo già detto, per prevenire la diffusione dell’obesità infantile) molti comuni hanno avviato **progetti di educazione alimentare** coprogettati con le istituzioni scolastiche della città promuovendo differenti attività ed incontri di sensibilizzazione sul tema. Tra i vari progetti riportati sicuramente degno di nota è il Club del Gusto del Comune di Reggio Emilia.

Il “Club del Gusto” è attivo in ogni scuola a tempo pieno del Comune di Reggio Emilia ed è formato da almeno due bambini per ogni classe, coordinati dall’insegnante referente e dalla dietista del Comune. Le attività del Club creano opportunità di ascolto, comunicazione e confronto sul gradimento e sulla negoziazione del menu, rendendo i bambini protagonisti e soggetti competenti nell’orientare scelte e proposte. Il Club del Gusto è un’occasione per approfondire temi di educazione alimentare. Negli anni si sono affrontati diversi argomenti: l’importanza della colazione, la stretta relazione fra movimento e alimentazione, l’esigenza di consumare un menu equilibrato, la rilevanza del consumo di frutta e verdura (attraverso il progetto “coloriamo la nostra tavola” in collaborazione con il Servizio Sian dell’Asl cittadina), il valore delle apparecchiature per eventi speciali, la valenza dell’autoservizio in stretta relazione sia allo sviluppo delle autonomie a tavola, sia come modalità di consapevolezza di sé e di riconoscimento degli altri, necessario a contribuire alla definizione di uno stile di consumo (e di vita) sobrio ed eco-compatibile (attraverso il progetto “occhio allo scarto”).

Altro progetto che vale la pena riportare tra i percorsi di educazione alimentare, anche per l’importante coinvolgimento dei ragazzi nel percorso educativo è il progetto “Il menu l’ho fatto io” promosso dal Comune di Torino.

“Il menù l'ho fatto io” è un progetto di durata pluriennale, promosso dall'Assessorato alle Politiche Educative della Città di Torino ed è rivolto alle scuole torinesi con l'obiettivo di coinvolgere bambini, docenti, famiglie e commissioni mensa in un percorso sull'educazione alimentare e sul consumo consapevole in una dimensione di sostenibilità ambientale. Il percorso educativo proposto intende affrontare il tema da più punti di vista e con l'apporto di competenze interdisciplinari, e tratta aspetti legati ai comportamenti, agli stili di vita e al benessere, toccando temi quali il contenimento dell'obesità infantile, la prevenzione sanitaria, l'informazione sulle esigenze nutrizionali e l'etichettatura. Insieme ai temi della salute è stato affrontato anche un percorso di educazione al consumo. In particolare il percorso ha coinvolto direttamente alcune classi di Scuole primarie di Torino per costruire un “menù partecipato” proposto direttamente dai bambini. Un menù capace di coniugare gli aspetti di salute con quelli ecologici e che contribuisca a migliorare il gradimento dei pasti consumati in tutte le Scuole di Torino, riducendo così anche lo spreco alimentare.

Al termine della prima fase del progetto (che proseguirà anche per gli anni scolastici successivi) sono stati inseriti nel menu delle scuole primarie relativo all'a. s. 2014/15 alcuni piatti scelti dai bambini.

In evidenza:

- Il servizio di ristorazione è affidato da quasi il 90% delle scuole ad un ditta di ristorazione esterna e nel 65% dei casi il servizio viene effettuato con pasti trasportati
- La totalità dei comuni intervistati dichiara di avere predisposto menù differenziati per scelte etiche o di natura religiosa delle famiglie
- Tutti i comuni intervistati dichiarano che i menù sono predisposti sulla base dei LARN e visionati dalle ASL territoriali, così come hanno risposto di prevedere nel capitolato dei controlli esterni (ASL o funzionari del comune)
- Mentre tutti i comuni prevedono controlli esterni, solo l'80% di questi ha previsto per le scuole del territorio l'attivazione della Commissione Mensa, fondamentale per coinvolgere anche le famiglie sul tema dell'educazione alimentare
- Molti comuni hanno avviato progetti per il recupero delle eccedenze alimentari e la distribuzione delle stesse a enti caritatevoli. Più limitate sono invece le buone prassi da segnalare relative a progetti di educazione alimentare così come la raccolta di questionari di valutazione degli alunni, fondamentali questi per coinvolgere i minori nell'elaborazione di menù che siano da loro apprezzati e per raccogliere il loro punto di vista sul servizio



La Mensa secondo i ragazzi

Per poter raccogliere le voci dei bambini rispetto a come vivono la mensa scolastica e come vorrebbero che fosse sono stati effettuati degli **incontri di consultazione** in 6 città (Torino, Milano, Napoli, Bari, Crotone, Scalea), coinvolgendo una classe di una scuola primaria in ognuna di queste.

Le scuole coinvolte sono state la 5A della scuola “Don Orione” di Bari, una rappresentanza di bambini delle classi 4A e 4B della scuola “Gherardini” di Milano, la 4B della scuola “C. Battisti” di Torino, la 3B della scuola “Alcmeone” di Crotone, la 4A della scuola “Caloprese” di Scalea, la 4G della scuola “Fava Gioia” di Napoli.

In totale sono stati coinvolti 101 bambini, che hanno partecipato a due incontri, tipo focus group, della durata di due ore ciascuno nei mesi di maggio e giugno 2015.

Entrambi gli incontri sono stati condotti attraverso attività ludiche, realizzazione di disegni e cartelloni, lavori di gruppo, circle time e discussioni frontali. I bambini hanno partecipato con spirito di collaborazione ed entusiasmo alle attività proposte, mostrando un forte interesse nei confronti del tema trattato e molta voglia di poter dire la loro. Anche i

docenti sono stati coinvolti negli incontri e hanno partecipato attivamente, collaborando con gli educatori e stimolando le riflessioni dei bambini grazie ad una conoscenza diretta dei contesti di riferimento. Il lavoro è stato agevolato dal fatto che tutte le scuole coinvolte hanno già partecipato a progetti di Save the Children e sono quindi avvezze alle metodologie utilizzate e al tipo di attività proposte.

L'apporto qualitativo della consultazione non è solo funzionale alla narrazione del punto di vista dei bambini sulle mense, ma è anche uno strumento fondamentale per conoscere le proposte di coloro che tutti i giorni le vivono.

Le principali criticità emerse nelle varie città riguardano:

- il desiderio di cambiare il cibo della mensa con piatti più appetitosi,
- le porzioni spesso esigue o servite fredde,
- lo spazio mensa troppo piccolo e poco accogliente: in alcuni i casi i bambini hanno riportato di consumare il pasto all'interno di aule scolastiche,
- la voglia di arricchire il menù con piatti di altre nazioni o della tradizione culinaria locale.

In diversi contesti infine bambini hanno espresso il desiderio di partecipare alla Commissione Mensa (laddove presente) come attori protagonisti accanto a docenti e genitori, o avviare un dialogo con le istituzioni che si occupano della gestione del servizio per far presenti criticità e suggerimenti.

Nella città di Torino, nell'ambito del progetto di contrasto alla dispersione scolastica Fuoriclasse di Save the Children, in alcune delle scuole coinvolte (Plessi Neruda e Ambrosini - Istituto Comprensivo Da Vinci) i bambini hanno spontaneamente portato come proposta dei Consigli Consultivi³⁰ il tema della mensa scolastica, chiedendo un miglioramento della qualità del cibo, nonché di abbassare la tariffa richiesta (considerata proibitiva per molte famiglie) e di organizzare incontri tra il dietista e i bambini per poter essere consultati sui menù proposti.

Queste sono alcune delle frasi riportate dai bambini che hanno partecipato agli incontri nelle sei città coinvolte:

Gli spazi della mensa....

"In mensa c'è tanto frastuono!"

"Vorrei tanto un divano in mensa per poterci rilassare."

"Vorremmo una mensa solo per la 4B perché c'è troppo rumore."

"I banchi sono sporchi, mangiare in aula è poco igienico."

"L'aula è troppo piccola per mangiare."

"L'aula è piccola e non adatta alla mensa. È come se uno sta nella sua stanza e mangia nella sua stanza, ci vorrebbe una mensa."

Il tempo della mensa....

"Sì, mi sembra il tempo giusto. Vorrei un'ora per mangiare e un'ora per giocare"

"Un'ora va bene ma forse è un po' poco perché io mangio piano."

"A casa dopo mangiato mi riposo mentalmente, qua no"

Il cibo....

"Il pesce a volte è freddo, sembra surgelato"

"L'insalata non ha il sapore di insalata."

"Quelli che portano il cibo non tengono la mascherina"

"Frutta e verdura della scuola non sono tanto sicura che siano pulite"

"I bastoncini non sanno di pesce"

³⁰ Spazi di dialogo permanenti che assumono la forma di tavoli di lavoro a cui partecipano rappresentanze di studenti e docenti per confrontarsi sul tema della dispersione scolastica e su possibili azioni da compiere per contrastarla e per incentivare il benessere scolastico http://www.savethechildren.it/IT/Page/t01/view_html?idp=708

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

La mensa scolastica rappresenta un importante momento di convivialità e di socialità per i bambini e concorre a garantire un'adeguata offerta di servizi e opportunità formative. La mensa scolastica inoltre può rappresentare uno strumento importante di contrasto alla povertà minorile e alla dispersione scolastica, quando associata al tempo prolungato.

Tuttavia la presenza del servizio non è garantita in maniera uniforme su tutto il territorio, ma anzi si registra una forbice significativa tra regioni del nord e del sud Italia, proprio dove sono più significativi i tassi di povertà minorile e di dispersione scolastica. Mentre nelle regioni del nord Italia il servizio è assente in un terzo degli istituti, al sud quasi una scuola su due non ha il servizio mensa.

Inoltre, laddove presente, si registra una grande differenza di trattamento, sia dal punto di vista dell'accesso che della qualità del servizio.

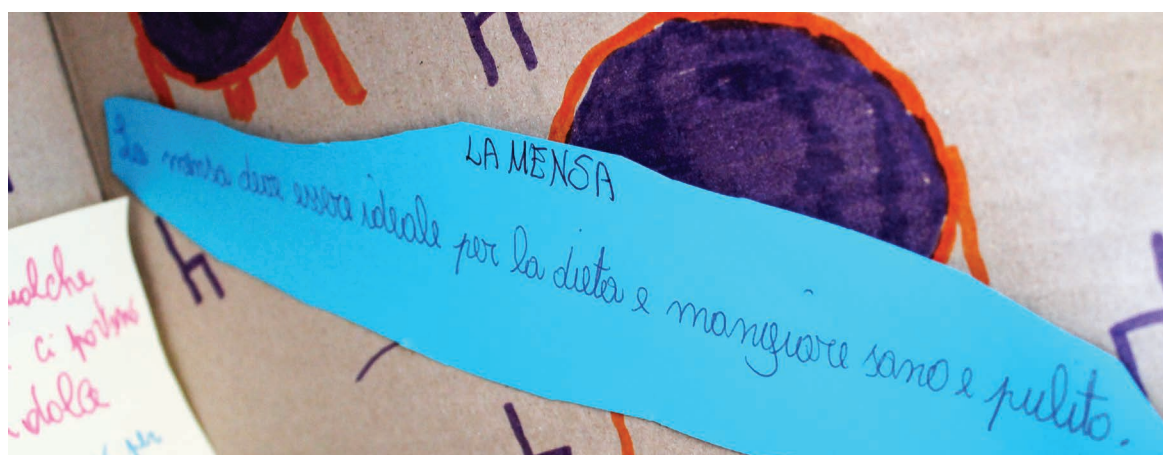
Dal punto di vista dell'accesso al servizio di refezione scolastica emerge una chiara e forte disparità di trattamento a partire dalle soglie e dai criteri di accesso, fino alla presenza o meno di riduzioni o esenzioni per le fasce più disagiate. Quasi la metà dei comuni limita l'accesso alle agevolazioni e riduzioni ai soli residenti e alcuni comuni escludono il bambino dal servizio in caso di insolvenza dei genitori. Emerge quindi un quadro assolutamente disomogeneo, potremmo dire a macchia di leopardo con prassi differenti su tutto il territorio. Anche la qualità del servizio offerto varia in maniera significativa nei territori mappati. Il servizio è affidato per la grande maggioranza dei casi (il 90%) a ditte esterne di ristorazione e per il 65% dei comuni il servizio viene effettuato esclusivamente con pasti trasportati da cucine esterne. Percentuale che diventa la totalità quasi assoluta per i comuni del Sud Italia che (ad eccezione di Cagliari) usufruiscono esclusivamente di servizi di refezione con pasti trasportati dall'esterno.

Anche se tutti i comuni hanno recepito le direttive delle Linee Guida del Ministero della Salute per quanto riguarda la predisposizione dei menù sulla base dei LARN e la predisposizione di controlli esterni, non tutti hanno attivato la Commissione Mensa in tutte le scuole, fondamentale per coinvolgere anche le famiglie sul tema dell'educazione alimentare.

Sono molti infine i comuni che già promuovono buone prassi per la sostenibilità ambientale delle mense (dal recupero delle eccedenze alla riduzione degli sprechi), mentre altri fanno ancora molto poco su questo tema. Per quasi tutti poi è da raccomandare un maggior coinvolgimento dei minori e delle famiglie in primis attraverso la costituzione delle commissioni mensa (laddove ancora non costituite) e in secondo luogo attraverso progetti di educazione alimentare e che favoriscano la partecipazione dei minori.

A partire dai risultati della ricerca svolta oltre che dalle voci dirette dei ragazzi coinvolti nella ricerca, Save the Children raccomanda di:

- Garantire un accesso gratuito al servizio a tutti i minori in condizioni di povertà come primo livello essenziale delle prestazioni sociali per l'infanzia ai sensi del titolo V della Costituzione;
- Garantire con specifici finanziamenti l'estensione del servizio di mensa scolastica in tutte le istituzioni scolastiche principali di ogni regione italiana, anche facendo ricorso a risorse europee (quali il Fondo europeo di aiuto agli indigenti - FEAD³¹) per realizzare servizi mensa collegati alle attività doposcuola per contrastare, in modo coordinato, sia la povertà alimentare che la povertà educativa dei bambini e degli adolescenti;
- Garantire tariffe minime e massime uniformi su tutto il territorio nazionale da applicare a tutte le famiglie (residenti e non) secondo il principio di contribuzione progressiva sulla base del livello economico della famiglia stessa (ISEE) e con la possibilità di modificare la fascia di contribuzione (a favore dell'utenza) durante l'anno scolastico (ISEE corrente);
- Garantire che in nessun caso i figli di genitori morosi siano esclusi dal servizio mensa;
- Promuovere l'uso di prodotti a basso impatto ambientale (biologici o da agricoltura integrata) e, dove possibile, prodotti localmente proponendo menù stagionali preparati sulla base dei livelli di assunzione raccomandati giornalieri di energia e nutrienti (LARN) per le diverse fasce di età così come raccomandato dalle Linee di Indirizzo Nazionale per la Ristorazione Scolastica del Ministero della Salute (2010);
- Promuovere l'attivazione delle Commissioni Mensa in tutte le scuole con servizio mensa, favorendo così il coinvolgimento delle famiglie nell'elaborazione e valutazione dei menù proposti; prevedere inoltre possibili forme di partecipazione dei bambini stessi, quali fruitori finali del servizio, all'interno delle Commissioni o attraverso specifici strumenti di consultazione (questionari di soddisfazione etc.);
- Favorire ed incentivare pratiche di prevenzione e riduzione degli sprechi e dei rifiuti (sistema informatico di prenotazione pasti, utilizzo di stoviglie lavabili etc.) così come pratiche di recupero e distribuzione del cibo non consumato.



Disegno realizzato dai bambini della classe IVg della scuola Fava Gioia di Napoli nell'ambito degli incontri di consultazione svolti per la ricerca "(Non) Tutti a mensa!".

³¹ Il Fondo europeo di aiuto agli indigenti (FEAD) prevede infatti nelle zone con i più alti tassi di povertà minorile e di dispersione scolastica la possibilità di attivare servizi mensa gratuiti collegati alla realizzazione di attività di doposcuola per contrastare, in modo coordinato, sia la povertà alimentare che la povertà educativa dei bambini e degli adolescenti dei contesti più deprivati. Cfr. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1089&langId=it>.



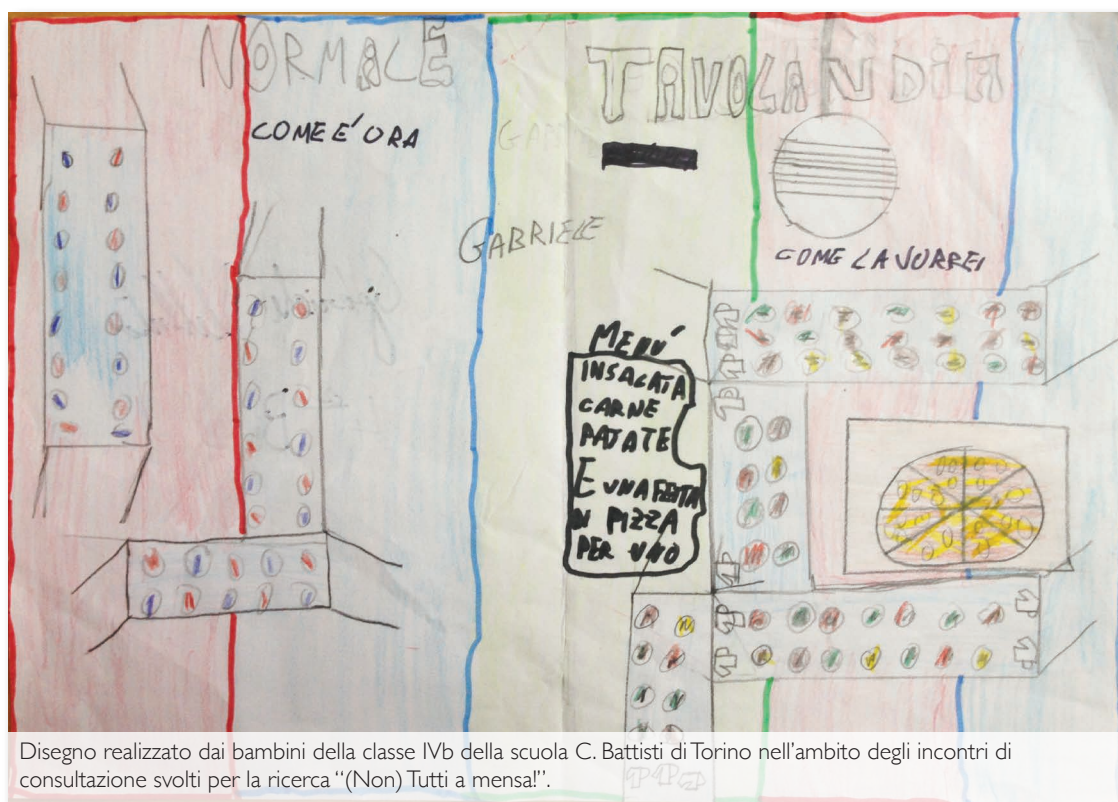
Foto dai bambini della classe IVa della scuola Caloprese di Scalea nell'ambito degli incontri di consultazione svolti per la ricerca "(Non) Tutti a mensa!".



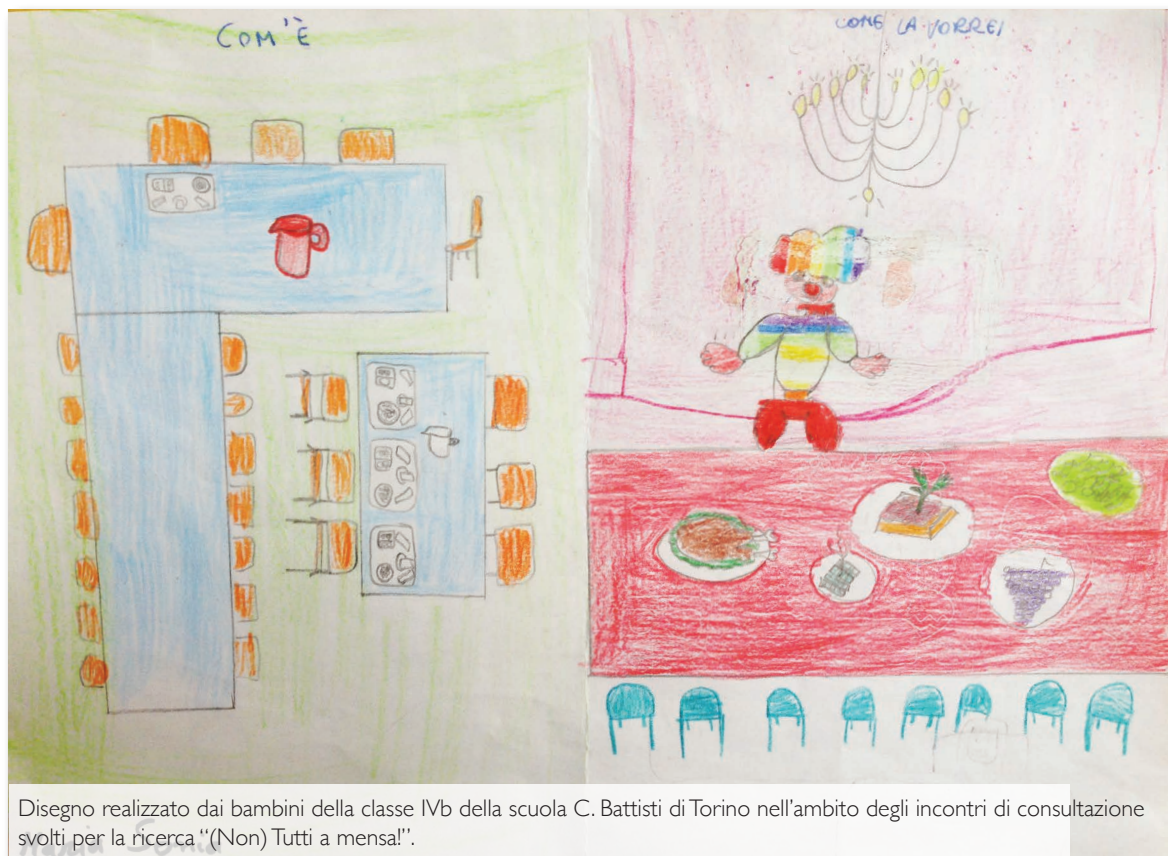
Foto dai bambini della classe IVg della scuola Fava Gioia di Napoli nell'ambito degli incontri di consultazione svolti per la ricerca "(Non) Tutti a mensa!".



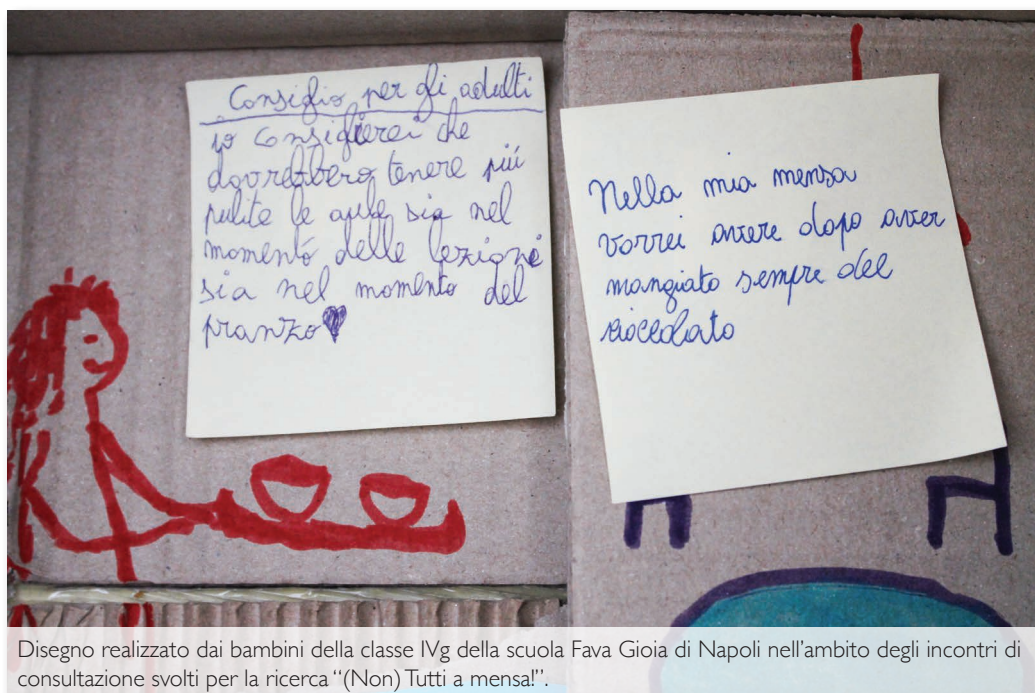
Disegno realizzato dai bambini della classe IVb della scuola C. Battisti di Torino nell'ambito degli incontri di consultazione svolti per la ricerca "(Non) Tutti a mensa!"



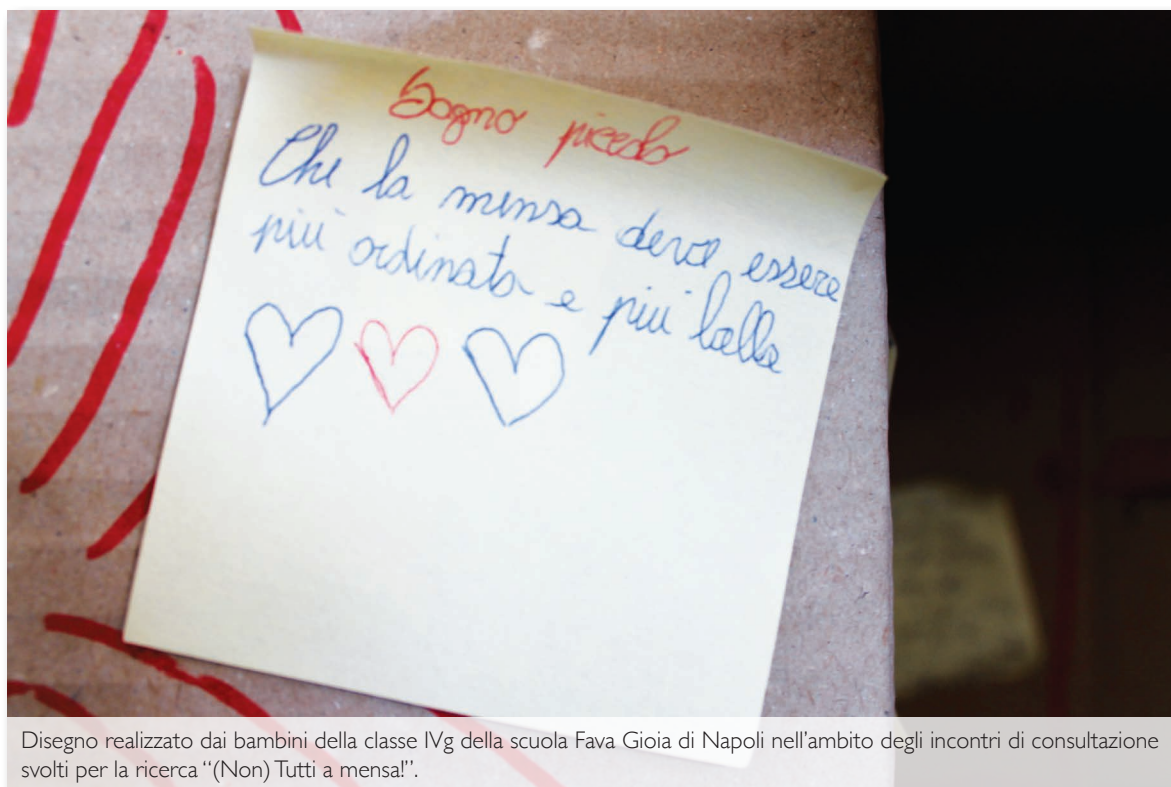
Disegno realizzato dai bambini della classe IVb della scuola C. Battisti di Torino nell'ambito degli incontri di consultazione svolti per la ricerca "(Non) Tutti a mensa!".



Disegno realizzato dai bambini della classe IVb della scuola C. Battisti di Torino nell'ambito degli incontri di consultazione svolti per la ricerca "(Non) Tutti a mensa!".



Disegno realizzato dai bambini della classe IVg della scuola Fava Gioia di Napoli nell'ambito degli incontri di consultazione svolti per la ricerca "(Non) Tutti a mensa!".



Disegno realizzato dai bambini della classe IVg della scuola Fava Gioia di Napoli nell'ambito degli incontri di consultazione svolti per la ricerca "(Non) Tutti a mensa!".

Save the Children è la più importante organizzazione internazionale indipendente, dedicata dal 1919 a salvare i bambini in pericolo e a promuovere i loro diritti, subito e ovunque, con coraggio, passione, efficacia e competenza.

Opera in 119 paesi per garantire a tutti i bambini salute, protezione, educazione, sviluppo economico, sicurezza alimentare e promuovere la partecipazione di tutti i minori. Inoltre risponde alle emergenze causate da conflitti o catastrofi naturali.

Save the Children è stata costituita in Italia alla fine del 1998 come Onlus e ha iniziato le sue attività nel 1999.

Oggi è una Ong riconosciuta dal Ministero degli Affari Esteri. Oltre all'importante impegno a livello internazionale Save the Children Italia da più di 10 anni sviluppa programmi che hanno l'obiettivo di migliorare la vita dei bambini e delle bambine che vivono sul nostro territorio con interventi nell'ambito della lotta alla povertà minorile, della protezione dei minori a rischio di sfruttamento (come i minori stranieri non accompagnati), dell'educazione e della scuola, dell'uso sicuro delle nuove tecnologie, della tutela dei minori nelle emergenze.



Save the Children

Italia ONLUS

Save the Children Italia Onlus
Via Voltorno 58 - 00185 Roma
tel +39 06 4807001
fax +39 06 48070039
info.italia@savethechildren.org