



**(NON) TUTTI  
A MENSA 2017**



**Save the Children**

**IL SERVIZIO  
DI RISTORAZIONE SCOLASTICA  
PER LE SCUOLE PRIMARIE IN ITALIA**

*Coordinamento attività di ricerca e redazione:*

Silvia Taviani

*Supervisione attività ricerca e redazione:*

Antonella Inverno

*Si ringraziano:*

Marisa Belluscio, Irene Cesari, Giusy D'Alconzo, Francesca Giolivo,  
Christian Morabito, Diletta Pistono e Francesca Tacchia.

*Un ringraziamento particolare infine va a tutti i referenti del Programma Fuoriclasse, i coordinatori dei Punti Luce, i consulenti e volontari dei Servizi legali, ai volontari, alle famiglie e ai bambini che hanno contribuito alla realizzazione del monitoraggio.*

*Foto di copertina e interno:*

Alessia Mastroiacovo

*Grafica:*

Mauro Fanti - InFabrica - Gruppo Comunicazione e Marketing

*Stampa:*

Stino Srl

*Pubblicato da:*

Save the Children Italia Onlus  
settembre 2017



**Save the Children**

Save the Children Italia Onlus  
Via Volturmo 58 - 00185 Roma  
tel +39 06 4807001  
fax +39 06 48070039  
info.italia@savethechildren.org  
[www.savethechildren.it](http://www.savethechildren.it)

# **(NON) TUTTI A MENSA 2017**

**Il servizio di ristorazione scolastica  
per le scuole primarie in Italia**



# INDICE

<b>EXECUTIVE SUMMARY</b>	4
<b>1. INTRODUZIONE</b>	9
1.1 Il perché del monitoraggio e l'impegno di Save the Children per una mensa di qualità e aperta a tutti i bambini	9
1.2 Metodologia della ricerca	10
<b>2. LA MENSA OGGI: POLITICHE, AZIONI E DATI</b>	13
2.1 Politiche, azioni e questioni giuridiche aperte	13
2.2 Dati presenza e costo del servizio	24
<b>3. PAESE CHE VAI MENSA CHE TROVI</b>	37
3.1 L'accesso al servizio mensa: quali le tariffe e i criteri?	37
3.2 L'esclusione	45
3.3. La voce dei bambini	51
<b>4. L'EDUCAZIONE ALIMENTARE E LA PARTECIPAZIONE A MENSA</b>	55
4.1. Sani stili di vita e alimentazione scolastica	55
4.2. La partecipazione alla mensa e buone prassi	58
<b>5. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI</b>	67

# EXECUTIVE SUMMARY

(Non) tutti a mensa è il rapporto di monitoraggio sul servizio di refezione scolastica che Save the Children Italia cura da quattro anni. Un'analisi delle politiche e prassi relative alla mensa in Italia, con focus sui 45 comuni capoluoghi di provincia con più di 100.000 abitanti, sui quali si sviluppa un'indagine comparata di diverse variabili come la percentuale di accesso degli alunni al servizio, quella dei costi previsti da bilancio a carico delle famiglie, le tariffe, i criteri di agevolazione ed esenzione, le restrizioni e le eventuali esclusioni dei bambini dal servizio in caso di morosità dei genitori. La possibilità di avere accesso alla mensa scolastica contribuisce a garantire infatti il pieno godimento del diritto allo studio, del diritto alla salute e del diritto alla non discriminazione. Un aspetto prodromico e fondamentale è la presenza della mensa stessa. Sebbene dall'analisi delle buone pratiche emerga un'attenzione di alcuni comuni agli aspetti educativi della mensa, che si fa strumento di integrazione, educazione alimentare e inclusione, ad oggi la sua presenza non è garantita in modo uniforme sul territorio. La normativa definisce infatti ancora oggi la mensa come un servizio a domanda individuale, che dunque può essere o non essere garantito dai comuni, compatibilmente con le loro esigenze di bilancio; la mensa invece dovrebbe essere riconosciuta come un servizio pubblico essenziale, garantendo così la possibilità ad ogni alunno in qualsiasi comune di accedervi con le stesse

possibilità. Oltre a riportare i dati MIUR sulla percentuale di alunni che frequentano la mensa - che anche quest'anno confermano un'altissima percentuale di alunni che non usufruiscono della mensa al Sud, con picchi in Sicilia (80,04%), Puglia (73,10%), Molise (69,34%), Campania (64,58%) e Calabria (63,11%) - è stato chiesto ai comuni di fornire tale percentuale in relazione ai propri territori. I dati rilevati confermano il ranking nazionale. In ben 8 regioni italiane più del 50% degli alunni, 1 bambino su 2, non ha la possibilità di usufruire del servizio mensa. Anche quest'anno si conferma la forte associazione tra le regioni in cui la mensa è poco presente e le regioni in cui è fortemente diffusa la dispersione scolastica: la mensa quando associata al tempo pieno, al contrario diviene un forte strumento di contrasto alla dispersione e alla povertà, così come riconosciuto anche nel IV° Piano Nazionale Infanzia. Investire sulla mensa in un paese in cui la povertà minorile aumenta di anno in anno in misura preoccupante<sup>1</sup> può rappresentare un forte segnale di cambiamento non solo politico, ma anche molto concreto: garantire almeno un pasto proteico e salutare al giorno ai bambini può migliorare la condizione di quel 5,7% di minori che non consuma né carne, pollo, pesce o l'equivalente vegetariano neppure una volta al giorno<sup>2</sup> e combattere la malnutrizione del 10% dei bambini obesi e del 20% dei bambini in sovrappeso che oggi crescono in Italia<sup>3</sup>. L'elemento relativo alla lotta

alla malnutrizione e l'importanza della mensa in termini di sani stili di vita è stato approfondito nel quarto capitolo dedicato all'analisi di dati e buone prassi relative all'educazione alimentare, alla partecipazione a mensa dei bambini e alla qualità dell'accesso.

Il servizio mensa, anche quando disponibile, non sempre è erogato attraverso appositi refettori. Il dato nazionale ci riporta una situazione allarmante: il locale della mensa manca nel 23% delle scuole che erogano il servizio di ristorazione<sup>4</sup>. In questi casi i bambini sono costretti a mangiare in classe o in aule adibite a tale scopo e molto spesso sono loro stessi a portare da casa le posate e i piatti. La maggior parte dei comuni intervistati sul punto afferma di avere il refettorio nella quasi totalità delle scuole; nei casi in cui esso manchi, l'opinione raccolta attraverso un'indagine tra gli alunni del Progetto Fuoriclasse<sup>5</sup> è molto critica: *“Vorrei una sala mensa”* ci dice Omar, oppure Dalia: *“La mensa deve essere più grande, accogliente e pulita”*; tra le tante testimonianze raccolte dai genitori dei nostri Punti Luce una mamma de L'Aquila racconta: *“Nella scuola dove va mio figlio non hanno uno spazio mensa, i bambini mangiano in classe e ci sono dei problemi di orario con l'arrivo dei pasti; tendenzialmente i bimbi più lenti a mangiare devono comunque sbrigarsi per permettere la ripresa delle lezioni”*. Gli alunni intervistati, inoltre, hanno una percezione della mensa mediamente positiva: al 42% la mensa piace abbastanza mentre al 17,3% piace molto. Al 27,7% degli alunni, invece, la mensa non piace, e al 12,9% non piace per niente. In particolare relativamente alla sala mensa è

stato chiesto ai bambini di esprimersi rispetto alla grandezza, pulizia e rumorosità dello spazio refettorio. L'83,8% dei bambini ritiene che la mensa sia grande, mentre la restante percentuale pensa sia piccola. Si mostrano divisi a metà invece in tema di pulizia del locale mensa: per il 45% degli alunni intervistati la mensa non è pulita, mentre per il 37% lo è abbastanza, e per il 18% è molto pulita. Infine, la mensa è percepita dal 72% degli alunni come molto rumorosa, un po' rumorosa nel 10% dei casi, abbastanza per il 16%, per niente rumorosa solo nel 2% dei casi. Il tempo per mangiare a mensa viene percepito dai bambini come poco o pochissimo nel 10% dei casi, sufficiente nel 73%, molto nel 17%. La qualità del tempo mensa, invece, è un argomento parimenti divisivo: al 41% dei bambini il tempo della mensa piace per niente o un po', al 59% degli alunni il tempo mensa piace tanto o tantissimo. Inoltre, andando ad analizzare la relazione tra le risposte, tra queste si possono notare alcune associazioni significative. È il caso della percezione della grandezza della sala con il giudizio complessivo sulla mensa: al 64% dei bambini piace la mensa solo quando si riscontra che la sala è abbastanza grande, così come sono il 63% gli alunni a cui non piace la mensa che la giudicano troppo piccola. Ancora più significativa è l'associazione tra la pulizia della mensa e il gradimento. Il 70% dei bambini per i quali la mensa risulta essere pulita, apprezzano il servizio; anche nel caso della mensa rumorosa, il 74% dei bambini la percepiscono poco rumorosa, l'apprezzano di più.

È stato inoltre chiesto ai 45 comuni monitorati

di indicare la percentuale di costo a carico delle famiglie prevista da bilancio. Dei 44 comuni che han dato riscontro<sup>6</sup>, 8 non hanno riferito tale dato<sup>7</sup>, mentre tra gli altri 36 comuni vi è una forte disparità: si va da un massimo dei comuni di Bergamo, Forlì e Parma che riferiscono di caricare circa il 100% del costo a carico delle famiglie, ad un minimo riferito dai comuni di Bari (30%), Cagliari, Napoli e Perugia (35%). Eppure la mensa è un servizio essenziale per i bambini e così facendo i comuni nella gran parte dei casi lasciano sulle spalle delle famiglie - e delle madri - tale peso, andando ad aggravare il quadro di disagio che le accompagna, peggiorando la loro condizione di svantaggio sociale, professionale ed economico. La stessa disparità tra comune e comune si conferma anche quest'anno per le tariffe minime e massime, per le quali si va da una tariffa massima di 2,3 euro a Catania a quella di 7,28 euro a Ferrara, da una minima di 0,3 euro a Palermo a una tariffa minima molto più alta di 6 euro a Rimini<sup>8</sup>. Per meglio comprendere le politiche tariffarie applicate dai comuni nei confronti delle famiglie sono state fatte due simulazioni tariffarie, l'una su una famiglia<sup>9</sup> a reddito medio (ISEE 20.000), l'altra su una famiglia in condizioni di povertà (ISEE 5.000). Nel primo caso, 8 comuni<sup>10</sup> su 43 applicano una tariffa inferiore o uguale a 3 euro e 13 comuni<sup>11</sup> applicano una tariffa superiore o uguale a 5 euro. Nel secondo caso, solo 9 comuni su 43 applicano l'esenzione e, nonostante 27 comuni dei rimanenti dichiarino di scendere a tariffa 0 euro per singoli casi segnalati dai servizi sociali, i comuni di Rimini<sup>12</sup>,

Bergamo, Modena, Reggio Emilia superano anche per le famiglie in situazione di povertà certificata i 3 euro di tariffa. Le politiche relative alle mense dovrebbero prevedere delle esenzioni e agevolazioni per le categorie maggiormente vulnerabili. Tuttavia, su 44 comuni monitorati, ancora 11 non prevedono l'esenzione totale dal pagamento della retta delle mense scolastiche né per reddito, né per composizione familiare o motivi di carattere sociale, a prescindere dalla segnalazione dei servizi sociali di singoli casi. 3 comuni - Bolzano<sup>13</sup>, Padova e Salerno - sin dal monitoraggio del 2015 confermano di non prevedere nessun tipo di esenzione dal pagamento della mensa. Gli altri 8<sup>14</sup> comuni prevedono, invece, la possibilità di esenzione nei casi di disagio accertato tramite la segnalazione da parte dei servizi sociali. L'applicazione dell'esenzione nei restanti 33 comuni è anch'essa disomogenea, poiché le Amministrazioni locali applicano criteri particolareggiati o multipli, sommando a soglie reddituali anche esenzioni per motivazioni di carattere sociale o familiare. 22 comuni<sup>15</sup> applicano l'esenzione sulla base del reddito sotto una certa soglia ISEE, applicando soglie tra loro più che varie: si va da un massimo di ISEE < 7.718 del comune di Venezia ad una soglia media di ISEE < 3.000 del comune di Taranto, Ravenna e Ferrara ad una minima di ISEE 0 del comune di Perugia. Solo 6 comuni<sup>16</sup> prevedono, invece, l'esenzione per motivi connessi alla composizione familiare e infine 31 comuni<sup>17</sup> esentano dal pagamento i nuclei familiari segnalati dai servizi sociali, per motivi di fragilità economica, come anche la sopravvenuta

disoccupazione, di disagio psico-sociale o disabilità. Anche le riduzioni prevedono criteri tra loro vari e cumulabili: 42 comuni<sup>18</sup> su 44 applicano le agevolazioni su base economica ponendo ognuno una soglia ISEE differente; 37 comuni<sup>19</sup> modulano le tariffe anche a seconda della composizione familiare; 17 comuni<sup>20</sup> anche sulla base di disagi sociali, perdita del lavoro o segnalazione dei servizi, mentre 4 comuni<sup>21</sup> riducono la tariffa anche per i nuclei familiari con disabilità.

È poi prassi molto diffusa non permettere di accedere alle riduzioni o esenzioni tariffarie ai bambini non residenti nel comune. 27 comuni<sup>22</sup> pongono la residenza come requisito essenziale per l'accesso alle agevolazioni; tra questi i comuni di Bolzano, Brescia, Catania, Padova e Vicenza la applicano solo per l'accesso alla riduzione, mentre i comuni di Torino e Bergamo solo nell'accesso alle esenzioni. Un paragrafo è dedicato all'analisi del problema dell'esclusione dal pasto per i figli dei genitori morosi: 9 Comuni su 44 non permettono l'accesso alla mensa ai bambini i cui genitori sono in ritardo con il pagamento delle rette. Pur ritenendo giusto richiedere il pagamento ai morosi, è fondamentale che le conseguenze non ricadano mai sui bambini.

In conclusione, il presente rapporto raccomanda innanzitutto alle istituzioni competenti di modificare la natura giuridica del servizio di refezione scolastica da servizio a domanda individuale a servizio pubblico essenziale, garantendo un accesso gratuito a tutti i minori in condizioni di povertà come livello essenziale delle prestazioni sociali per l'infanzia ai sensi dell'articolo 117, comma 2 lettera m) della Costituzione; attivare prontamente le risorse ad esso destinate al fine di contrastare, in modo coordinato, sia la povertà alimentare che la povertà educativa dei bambini e degli adolescenti, a partire dalle zone maggiormente deprivate, che saranno identificate a seguito dell'entrate in vigore del Decreto Mezzogiorno; garantire tariffe 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 anche durante l'anno scolastico, presentando l'ISEE corrente, senza mai escludere dal servizio i bambini figli di genitori morosi.



# **CAPITOLO 1**

# **INTRODUZIONE**

# INTRODUZIONE

## 1.1 Il perché del monitoraggio e l'impegno di Save the Children Italia per una mensa di qualità e aperta a tutti i bambini

La mensa scolastica in Italia è qualificata dalla normativa come un servizio pubblico a domanda individuale<sup>23</sup>, ovvero un servizio che l'ente locale non ha l'obbligo di fornire. Eppure il servizio di refezione scolastica, seppur non direttamente citato come diritto dall'ordinamento sovranazionale e, in particolare, dalla Convenzione ONU sui diritti dell'Infanzia e Adolescenza, è indirettamente tutelato, perché strettamente connesso al godimento del diritto alla salute e all'accesso all'istruzione. Con il sistema attualmente vigente purtroppo si riscontra una forte disomogeneità sia in termini di offerta del servizio che di tariffe, agevolazioni, restrizioni ed esclusioni. Ad oggi, infatti, ogni amministrazione comunale può decidere se e come organizzare il servizio mensa avendo piena discrezionalità gestionale, cosa che spesso comporta l'attivazione di politiche restrittive che poco hanno a che vedere con le finalità educative dell'offrire una mensa a tutti i bambini, e che, sempre più spesso, fanno ricadere sulle spalle degli alunni le difficoltà economiche dei genitori che non riescono a garantirne il pagamento. Save the Children Italia evidenzia la necessità di una repentina riforma legislativa al fine di garantire la mensa scolastica come servizio pubblico essenziale, riconoscendone l'importanza in termini educativi e di

sana alimentazione, in cui il diritto ad un'istruzione di qualità e alla salute vedono la loro concretizzazione. L'alimentazione a scuola è infatti un fattore cruciale per l'apprendimento, lo sviluppo fisico e la socialità e diviene ancor più indispensabile per i bambini a rischio di esclusione sociale. L'Organizzazione, a seguito di alcune segnalazioni circa episodi di esclusione dei bambini dal servizio mensa, sin dal 2013 ha avviato un monitoraggio sul sistema di refezione scolastica nelle scuole primarie, focalizzandosi dapprima sulle politiche di 36 città italiane e poi, dal 2015, sui 45 comuni capoluoghi di provincia con più di 100.000 abitanti. Sin dalla prima rilevazione 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 a maggior rischio di esclusione sociale<sup>24</sup>. Inoltre l'Organizzazione ha condotto diverse azioni atte a monitorarne e garantirne l'accesso: dal 2014 Save the Children Italia ha inserito la presenza del servizio mensa tra gli indicatori ritenuti significativi per costruire il primo e sperimentale Indice di Povertà Educativa (IPE)<sup>25</sup>. L'Organizzazione si è poi impegnata con la Campagna *Illuminiamo il Futuro*<sup>26</sup> a lanciare degli Obiettivi 2030 per il contrasto della povertà educativa e con l'Obiettivo 2, in particolare, richiede che “tutti i minori devono avere accesso all'offerta educativa di qualità” indicando con uno specifico target di “investire affinché tutte le istituzioni scolastiche principali garantiscano un servizio mensa di qualità per tutti e tale servizio deve essere gratuito

per i minori in condizioni certificate di povertà, entro il 2030 in ogni regione italiana”<sup>27</sup>. Infine, nel 2017, la richiesta di una “mensa di qualità per tutti” è stato uno dei tre messaggi chiavi di cambiamento lanciati con la petizione<sup>28</sup> della Campagna Italia *Illuminiamo il Futuro* di quest’anno.

La ricerca *(Non) Tutti a mensa* condotta nel 2015 e nel 2016 ha poi trattato non solo gli aspetti legati all’accesso alle mense, ma anche quelli relativi alla qualità del servizio effettuato, coinvolgendo oltre alle 45 amministrazioni comunali monitorate, 1.000 genitori dei bambini che frequentano la scuola primaria con un sondaggio IPSOS e più di 100 bambini con un percorso di consultazione. La presente ricerca è un aggiornamento degli scorsi monitoraggi: effettuata tra marzo e luglio 2017, 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 tipologia del servizio offerto nei 44 comuni capoluoghi di provincia italiani con più di 100.000 abitanti<sup>29</sup> che quest’anno offrono il servizio, ha ascoltato le testimonianze di più di 70 famiglie in 12 città dove sono siti i Punti Luce e i Servizi legali, raccolto la voce di più di 1.600 alunni con un’indagine qualitativa diffusa nelle scuole primarie del Progetto Fuoriclasse di 8 città.

Il monitoraggio portato avanti in questi anni mostra un panorama ancora composito e a tendenza invariabile, in cui alla complessità delle questioni giuridiche e politiche si accompagnano le scelte locali non inclusive e discriminatorie. Come si vedrà nelle analisi più di dettaglio dei criteri di accesso alle mense esaminati comune per comune, i cambiamenti sono stati alcune volte in positivo - con riduzioni minime tariffarie per le famiglie meno

abbienti e l’allargamento delle agevolazioni a fasce più svantaggiate - in alcuni casi negativi, come la mancata diminuzione dei comuni che escludono i bambini figli di genitori morosi o che applicano una percentuale vicina al 100% di contribuzione delle famiglie alla spesa per la mensa. Molte riforme e risorse devono ancora essere messe in campo, sia in termini legislativi che politici, centrali come locali, per garantire un accesso gratuito alla mensa a tutti i minori in condizione di povertà.

## 1.2 Metodologia della ricerca

*(Non) Tutti a mensa 2017* è la terza edizione del monitoraggio sul servizio di refezione scolastica nelle scuole primarie di 45 comuni capoluoghi di provincia con più di 100.000 abitanti. La ricerca, così improntata dopo un primo monitoraggio biennale dal 2013 su un campione di 36 comuni, di anno in anno viene aggiornata attraverso una metodologia di tipo quantitativo e qualitativo, con diversi strumenti di indagine e il coinvolgimento di differenti soggetti. Al fine di realizzare una mappatura delle politiche relative all’accesso alla mensa da una parte si è aggiornata l’analisi desk delle normative, dei dati e delle buone e cattive prassi più diffuse in Italia, dall’altra è stato distribuito un questionario tra i 45 comuni oggetto della ricerca, raccogliendo così informazioni relative ai criteri di accesso e alle modalità di erogazione del servizio di ristorazione da parte dei comuni. Pur consapevoli che tale campione non possa essere statisticamente rappresentativo degli oltre 8.000 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. Il questionario, relativo all' anno scolastico 2016/2017, inviato agli assessori comunali competenti, oltre che ai dirigenti responsabili per il servizio, è stato diviso in due sezioni: una concernente la presenza del servizio di refezione scolastica e l'accessibilità, l'altra sulla tipologia del servizio offerto. Sono state formulate domande aperte, così da permettere ai comuni di inserire tutte le informazioni che ritenessero utili e darne tutti i riferimenti. Per la parte relativa alla presenza e accessibilità al servizio è stato chiesto ai comuni di indicare la percentuale di alunni che accedono al servizio mensa nel loro comune, la percentuale delle scuole primarie che offrono il servizio di refezione scolastica, e tra queste quante dispongano della cucina interna e della sala refettorio. È stata poi rilevata la percentuale di copertura prevista da bilancio a carico delle famiglie utenti e la percentuale di utenti morosi. In via di premessa occorre sottolineare che questi dati, forniti dai comuni in auto-dichiarazione, vengono analizzati perché interessanti, specifici e resi pubblici dalle Amministrazioni, ma non possono essere oggetto di controverifica. Quanto alle tariffe e i criteri è stato richiesto di indicare la tariffa minima e massima applicata, due simulazioni tariffarie: l'una per una famiglia con ISEE 5.000, l'altra per una famiglia con ISEE 20.000. Sono stati inoltre richiesti i criteri applicati per la riduzione e l'esenzione dalle tariffe, l'eventuale applicazione di criteri restrittivi come la residenza e le politiche adottate dal comune in caso di insolvenza da parte dei genitori dei bambini che usufruirono del servizio. Infine, è

stato chiesto di indicare se il comune prevede altre forme di supporto per il pagamento della mensa per famiglie in situazione di povertà accertata e qual è la percentuale di bambini che frequentano il servizio mensa i cui genitori risultano morosi nel pagamento della retta. Per la parte relativa alla tipologia del servizio offerto è stato chiesto ai comuni di indicare la presenza e la attivazione della Commissione Mensa ed eventuali buone prassi relative al servizio di refezione scolastica attuate nel territorio comunale, in particolare relativamente a pratiche di partecipazione dei bambini alla mensa. Al fine di garantire una fotografia quanto più ampia e dettagliata del servizio di refezione scolastica si è ritenuto opportuno consultare gli alunni, i primi fruitori e attori del pasto scolastico. Per meglio comprendere quale possa essere la percezione dei bambini nell'accesso al servizio è stato diffuso un questionario nella rete delle scuole del Progetto Fuoriclasse di Save the Children Italia<sup>30</sup>, coinvolgendo 1.656 studenti di III, IV e V elementare di 8 comuni (Milano, Torino, Napoli, Roma, Scalea, Bari, Ancona, Padova). Seppur non risulti un campione rappresentativo, ha permesso di portare alla luce la voce dei ragazzi su quattro ambiti di indagine: l'accesso, la qualità del cibo, l'esclusione e la partecipazione<sup>31</sup>. Infine, sono state raccolte le testimonianze da parte degli operatori dei Punti Luce di Bari, Napoli - Soccavo e Sanità, Milano - Giambellino e Quarto Oggiaro, L'Aquila, Venezia - Marghera, Roma - Torre Maura, Torino, Potenza, Marina di Gioiosa e Scalea, che hanno intervistato più di 60 famiglie.



## **CAPITOLO 2**

# **LA MENSA OGGI: POLITICHE, AZIONI E DATI**

# LA MENSA OGGI: POLITICHE, AZIONI E DATI

## 2.1 Politiche, azioni e questioni giuridiche aperte

“MENZA SCOLASTICA PER TUTTI” è uno dei tre messaggi chiave della **petizione** lanciata in occasione della Campagna Illuminiamo il Futuro nel 2017<sup>32</sup> di Save the Children Italia, richiamando l'attenzione di Governo e Parlamento perché assumano alcuni impegni immediati, prima della scadenza della legislatura, per contrastare la povertà educativa in Italia. La richiesta di accesso gratuito alla mensa scolastica, soprattutto nelle zone maggiormente deprivate del Paese, si è accompagnata con quella di garantire l'accesso all'asilo nido in maniera universale e rafforzare i servizi sociali ed educativi. In sostanza con la Campagna<sup>33</sup> di mobilitazione si è chiesto che il Parlamento approvi una legge per rendere la mensa scolastica un servizio pubblico essenziale, con accesso gratuito per le famiglie in condizioni di povertà, e che il Governo sblocchi i fondi europei già stanziati e non utilizzati per l'apertura di mense nelle scuole più svantaggiate.

La mensa è un servizio educativo e dunque un diritto che dovrebbe esser garantito ad ogni alunno in misura uguale in tutta la penisola. Garantire la mensa significa anche usufruire del tempo pieno, combattendo la dispersione scolastica ed educando tutti i bambini alla sana alimentazione e all'inclusione. Come si approfondirà di seguito, in Italia, oggi, il 48%

degli alunni continua a non poter usufruire della mensa scolastica e più di 1 bambino su 20 (tra 1 e 15 anni) non riceve un pasto proteico al giorno. Eppure il pasto consumato a scuola è un'esperienza fondamentale per la crescita dei bambini, un momento educativo indispensabile in termini di promozione di sani stili di vita, di educazione alimentare; favorisce inoltre l'integrazione sociale e può farsi strumento di contrasto alla povertà minorile. Infatti, tra i tanti dati a suffragio dell'importanza dell'accesso alla mensa scolastica, che afferiscono a numerose aree di intervento, i più allarmanti sono certamente quelli che riguardano proprio la **povertà minorile**. Dagli ultimi dati Istat di luglio 2017<sup>34</sup> il numero di minori che vivono in condizioni di povertà assoluta è ulteriormente aumentato, raggiungendo quota 1 milione e 292 mila minori; così come è cresciuto anche quello dei bambini e adolescenti che vivono in condizioni di povertà relativa, che arriva a 2 milioni e 297 mila. Combattere la povertà minorile è fondamentale, anche perché l'esclusione sociale, se vissuta nei primi anni di vita, ha delle conseguenze molto gravi anche negli adulti di domani; in positivo, invece, i principi come l'eguaglianza e la solidarietà se praticati sin dai primi giorni di scuola possono fare la differenza da un punto di vista di educazione e di inclusione sociale. Come accennato, tra i numerosi interventi richiesti da Save the Children Italia per combattere la

povertà minorile in Italia<sup>35</sup>, vi è quello della gratuità della mensa per tutti i bambini e le bambine i cui genitori versano in difficoltà economiche gravi. Per questi bambini, infatti, il pasto consumato con i compagni a scuola è l'unico pasto completo a cui hanno accesso. Per questo motivo l'Organizzazione ritiene prioritario approvare una riforma legislativa che riconosca la mensa scolastica come un servizio garantito per legge, un **servizio pubblico essenziale** e non più un servizio a domanda individuale, con accesso gratuito per le famiglie in condizioni di povertà. Il servizio di refezione scolastica deve essere qualificato come servizio pubblico, in ragione delle caratteristiche proprie del servizio stesso, così come anche riconosciuto da parte della **giurisprudenza** di primo grado: “non v'è dubbio che la refezione sia qualificabile come servizio pubblico. Essa infatti è assunta dall'Amministrazione intimata con la finalità di favorire ed agevolare la frequenza delle scuole dell'infanzia ed elementari presenti nel proprio territorio. Ricorre quindi sia l'elemento soggettivo, ossia la riferibilità dell'attività di refezione scolastica ad un ente pubblico, sia l'elemento

oggettivo e cioè la finalizzazione dell'attività medesima a scopi di interesse generale, consistenti nell'agevolazione della frequenza scolastica”<sup>36</sup>. Anche il Consiglio di Stato si è espresso in tal senso, sostenendo che la mensa debba essere qualificata come “servizio essenziale, funzionale a garantire l'attività didattica” e “strumentale all'attività scolastica stessa”<sup>37</sup>. L'importanza di tale raccomandazione è stata riconosciuta anche nel **IV Piano Nazionale Infanzia**<sup>38</sup> del 2016, il quale prevede tra le azioni per il contrasto della povertà dei bambini e delle famiglie, nell'obiettivo specifico di rafforzare l'influenza del sistema educativo per il contrasto del disagio sociale, un'azione dedicata all'accesso alla mensa scolastica<sup>39</sup>. Tuttavia tale azione non è stata supportata da un investimento di risorse. Il tema dell'accesso alla mensa scolastica è divenuto sempre più centrale nel dibattito sulla tutela dei diritti dell'infanzia e adolescenza, sia nell'ambito dell'accesso al diritto allo studio che al diritto alla salute e alla non discriminazione. Come vedremo l'attenzione non riguarda soltanto il terzo settore, che mantiene alto il profilo di ricerche e monitoraggi<sup>40</sup> sul tema, ma anche i media e la politica<sup>41</sup>.

# “LA SCHISCIETTA” E IL PANINO A SCUOLA: NÉ VINCITORI NÉ VINTI

*“A scuola di mio figlio molti bambini mangiano il panino portato da casa, per questo vengono creati degli spazi ad hoc dove poter consumare il panino lontano dagli altri che mangiano il pasto proposto dalla scuola”.*

Il dibattito relativo alle mense scolastiche da giugno del 2016 si è animato intorno alla questione relativa alla possibilità di consumare a scuola il pasto domestico. Tale alternativa è stata resa possibile da una sentenza della Corte di Appello di Torino<sup>42</sup> che ha riconosciuto il diritto di 58 ricorrenti di usufruire in modo parziale del tempo mensa attraverso la consumazione, negli stessi locali destinati alla refezione scolastica, del pasto preparato a casa, in alternativa al servizio mensa. Sulla scia di tale provvedimento diversi genitori in tutta Italia si sono mostrati interessati alla possibilità di portare il cibo da casa per il tempo mensa. Con successive ordinanze tale diritto è stato riconosciuto applicabile anche alle altre famiglie della circoscrizione che non hanno preso parte al processo, ma ugualmente interessate a rinunciare al servizio mensa e a portare il c.d. panino a scuola. In senso contrario è invece intervenuto il Tribunale di Napoli che, con ordinanza de 26 maggio, ha espresso parere negativo alla richiesta di una famiglia di portare il pasto da casa sostenendo che “al diritto alla libertà di scelta individuale del genitore vadano contrapposti altri diritti fondamentali della

collettività, anch’essi di rango costituzionale, come il diritto all’uguaglianza e alla salute, alla partecipazione a una comunità sociale, quale appunto quella scolastica”<sup>43</sup>.

A conclusione dell’anno scolastico 2016/2017 il fenomeno è più che diffuso: da un’indagine ANCI su 46 comuni italiani con più di 100.000 abitanti<sup>44</sup>, dai primi dati parziali resi disponibili, emerge che su un campione di 350.350 bambini delle scuole primarie dei 25 comuni che han dato riscontro, il 2,3% porta il pasto da casa. Per ogni 1.000 bambini che utilizzano la mensa, ce ne sono altri 24 che portano il pasto da casa. Il fenomeno però è presente solo in 8 comuni tra i 25 interpellati. Più evidente il caso di Torino, dove risultano 4.057 casi (il 79%) dei casi complessivi.

Il Ministero dell’Istruzione, dell’Università e Ricerca ha preso posizione in merito, da una parte presentando ricorso contro le sentenze sopracitate, per il quale si è in attesa della pronuncia della Cassazione, dall’altra, a marzo 2017, ha diffuso una circolare<sup>45</sup> in cui ha riconosciuto la necessità che le scuole applichino linee di condotta uniformi sull’intero territorio nazionale. Per affrontare l’alto numero di richieste del “panino da casa” il Ministero ha dunque ammesso la possibilità di attuare tale pratica, purché questo avvenga senza contaminazione ed eventualmente con il supporto del servizio di igiene della Asl.

Contestualmente è stato reso pubblico che presso il Ministero della Salute è nato un tavolo tecnico che riveda le Linee guida sulla ristorazione scolastica del 2010: “nel frattempo si è in attesa dell’esito dei ricorsi presso la Corte di Cassazione, il Ministero invita gli USR a supportare le scuole affinché nell’erogazione del servizio non si discostino dalle pronunce della magistratura e le scuole a favorire e sostenere una serena e costruttiva interlocuzione con le famiglie, raccogliendone ove possibile segnalazioni e richieste, così come con gli enti locali responsabili della refezione scolastica”. Un profilo certamente problematico, rilevato dai dirigenti scolastici, è la responsabilità che ricade su questi ultimi, i quali, in forza della loro “autonomia e discrezionalità valuteranno, per gli aspetti di loro competenza, le soluzioni idonee a garantire la fruizione del pasto domestico e l’erogazione del servizio mensa, assicurando la tutela delle condizioni igienico sanitarie e il diritto alla salute”<sup>46</sup>. La ricerca ANCI sopracitata mostra che il 50% dei dirigenti esprime un giudizio negativo sulla nota del MIUR del 9 marzo 2017, di cui il 5% ne ha un’opinione pessima. Il restante 30% ne ha un’opinione buona, 15% sufficiente e ottima solo nel 5% dei casi.

Inoltre, a sostenere l’importanza di una presa di posizione più forte da parte del Ministero, è stato un gruppo di senatori, che nell’ambito di un’interrogazione parlamentare alla Ministra Fedeli, hanno richiesto esplicitamente l’approvazione di Linee Guida del MIUR “che colmino il vuoto normativo messo in evidenza

dalle decisioni degli organi giudiziari relativi al panino a scuola”<sup>47</sup>. Tra gli atti di indirizzo si segnala una risoluzione in cui è stato richiesto al Governo da parte di alcuni deputati di “assumere iniziative per quanto di competenza in collaborazione con gli enti locali, volte a emanare apposite linee guida al fine di orientare i dirigenti scolastici, le famiglie e il personale della scuola nell’ottica di un’efficace gestione della ristorazione scolastica che tenga conto delle diverse esigenze, tutelando il diritto alla ristorazione degli alunni”<sup>48</sup>.

In attesa, dunque, di un allineamento normativo in tal senso si rileva che tale prassi sta producendo degli effetti discriminatori non indifferenti. Dall’indagine ANCI sopracitata, infatti, emerge che nel 92% dei casi i bambini che portano il pasto da casa mangiano in tavoli separati, nel 2% in locali diversi e solo nel 6% dei casi sugli stessi tavoli dei bambini che usufruiscono della mensa. Non sono rari i casi segnalati in cui emerge che i bambini che portano il cibo da casa, vengono fatti mangiare in un’altra area, non mangiano allo stesso tavolo di chi usufruisce della mensa e non gli viene fornita neanche l’acqua<sup>49</sup>. Per questi motivi l’ANCI, a seguito della riunione della Commissione Istruzione di metà luglio 2017 ha ritenuto opportuno sostenere che “richiederemo una forte presa di posizione al ministero competente” in materia dell’organizzazione del pasto domestico nelle scuole<sup>50</sup>.

In conclusione, quel che si può rilevare è che da una parte sicuramente non si può sminuire

l'interesse di quelle famiglie che, con tale atto, hanno voluto far riconoscere la loro libertà di scelta, probabilmente anche a causa delle difficoltà economiche dovute alle rette che spesso sono effettivamente onerose. Dall'altra occorre ricordare che la mensa non è un luogo dove ognuno mangia per sé; al contrario è un momento educativo, in cui attraverso il cibo si trasmettono importanti valori tra cui l'integrazione, la socializzazione, la prevenzione e l'educazione alimentare. È il momento in cui tutti i bambini devono insieme, nessuno escluso, poter accedere ad un pasto sano, caldo e di qualità. Come anche sostenuto da Chiara Saraceno<sup>51</sup>, i motivi sostanziali del

divieto al pasto da casa risiedono nel fatto che "l'istituzione della mensa scolastica ha storicamente perseguito almeno due obiettivi: garantire a tutti i bambini, indipendentemente dalle risorse della loro famiglia, almeno un pasto di elevato valore nutritivo e bilanciato al giorno e fare del momento del pasto un momento di educazione sia alimentare sia comportamentale. Per questo motivo, la presenza in mensa fa parte dell'orario di lavoro degli insegnanti ed i bambini, almeno fino a tutte le elementari, non sono lasciati a se stessi mentre sono a mensa". Immaginare dunque l'auto-esclusione dal servizio per le famiglie in difficoltà "è una sconfitta per tutti, non una vittoria di qualcuno"<sup>52</sup>.

In ambito di proposte legislative che cerchino di garantire un accesso equo alla mensa per tutti, si segnala, invece, che allo stato attuale sono all'attenzione del **Legislatore** due disegni di legge in materia di servizio di refezione.

Ad aprile 2014 è stata presentata alla Camera una proposta di legge “Disposizioni per garantire l'eguaglianza nell'accesso dei minori ai servizi di mensa scolastica” (AC2308)<sup>53</sup>, a prima firma dell'On. Scuvera, che introdurrebbe il principio dell'eguale accesso alla mensa non più come servizio a domanda individuale ma come livello essenziale ai sensi dell'articolo 117 comma 2 lettera m), così da garantirne un equo e uniforme accesso su tutto il territorio nazionale. Attualmente tale proposta non risulta però calendarizzata.

Ad agosto 2015 è stata poi presentata al Senato una proposta di legge “Disposizioni in materia di servizi di ristorazione collettiva”<sup>54</sup>, a prima firma dell'On. Pignedoli, che nel momento in cui si scrive è in corso di esame in Commissione Agricoltura e Produzione agroalimentare, per il quale l'Organizzazione è stata audita lo scorso 12 ottobre 2016<sup>55</sup>. Il testo prevede anch'esso all'art. 5 l'introduzione del servizio mensa come servizio pubblico essenziale, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge 12 giugno 1990, n. 146.

La prima firmataria - vicepresidente della commissione Agricoltura del Senato - ha inoltre ribadito l'importanza della mensa sostenendo quanto da noi più volte ribadito, ovvero che *“Il tempo del pranzo in mensa è un momento della giornata fondamentale, veicolo non più marginale,*

*visti i numeri degli utenti, per incidere sulla salute dei cittadini, per impostare abitudini alimentari corrette, per creare consapevolezza maggiori sul rapporto con il cibo e per prevenire patologie croniche che insieme all'inattività fisica sono causa di malattie. [...] Ogni giorno sono oltre un milione i bambini che mangiano nelle mense: siamo di fronte al profilo di un servizio che ha una valenza sempre più ampia e deve tenere insieme tanti aspetti di salute, di coesione sociale, culturale. Un servizio a funzioni complesse che richiede una specificità di norme e di regole, indici di misurazione della qualità che va dalle materie prime, alla professionalità del personale, alle attrezzature e l'organizzazione”*<sup>56</sup>. Diversi sono poi gli atti di controllo di iniziativa parlamentare<sup>57</sup>, tra cui l'interrogazione dell'On. Palese<sup>58</sup>, lo scorso novembre, il quale ha rappresentato la problematica interrogando il Ministero della Salute e il MIUR sostenendo che *“da un recente rapporto di Save the Children Italia sulla situazione delle mense scolastiche nel nostro Paese, è emerso che ci sono “due Italie” anche nella qualità della refezione scolastica e nella tutela della salute e dei diritti dei bambini, specie di quelli appartenenti a famiglie con reddito medio basso”*. Pertanto raccomanda ai Ministeri competenti di *“promuovere con urgenza una sorta di mappatura della situazione delle mense, regione per regione e comune per comune, in modo da comprendere come vengono bandite le gare, quali criteri di qualità e quali protocolli di controllo vengono imposti alle aziende, quali comuni garantiscono un sostegno alle famiglie con reddito basso e, di conseguenza, assumere*

iniziative per un intervento di sostegno statale”. Il **Governo** stesso, dal 2013, ha più volte<sup>59</sup> riconosciuto l'importanza della mensa e la necessità di mettere in campo forme di monitoraggio per verificare sistematicamente se siano garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale i diritti civili e sociali ai sensi dell'articolo 117, comma 2 lettera m) della Costituzione con riferimento ai minori, in particolare su come gli enti locali garantiscano un servizio di refezione. Allo stato attuale però gli impegni del Governo non hanno trovato ancora attuazione concreta; al contrario si è persa l'occasione di intervenire in tal senso in sede di esame del decreto attuativo della c.d. Buona Scuola in materia di diritto allo studio<sup>60</sup>. Il decreto n. 63, entrato in vigore il 31 maggio 2017, tratta all'art. 6 il servizio di refezione scolastica come un servizio prioritario per il supporto al diritto allo studio, limitandosi però a disciplinare la possibilità per gli Enti locali di prevedere la gratuità totale o parziale dell'accesso al servizio, lasciando così alla loro discrezionalità l'individuazione dei criteri di compartecipazione economica da parte delle famiglie, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica<sup>61</sup>. Inoltre, all'art. 11 del suddetto decreto si prevede l'istituzione di una **Conferenza Nazionale** per il diritto allo studio, nell'ambito della cui operatività si auspica possa avviarsi nel breve periodo un monitoraggio istituzionale per verificare sistematicamente se e come viene assicurato l'accesso alla mensa su tutto il territorio nazionale, garantendo che in nessun

caso i comuni escludano i figli di genitori morosi dal servizio mensa. Si ritiene inoltre importante raccomandare la predisposizione di Linee guida atte a garantire tariffe minime e massime uniformi su tutto il territorio nazionale da applicare a tutte le famiglie, residenti e non.

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

Un ulteriore tema fondamentale per garantire l'accesso al servizio mensa è l'investimento economico per la costruzione e il mantenimento del servizio, a partire dall'impiego di risorse in quei territori a maggiore svantaggio sociale.

Alla mancanza di investimenti per le mense, si affiancano anche i problemi relativi alla spesa dei fondi già stanziati. Con forte rammarico occorre ripetere quanto già esposto negli anni passati relativamente al **Fondo di Aiuti Europei Agli Indigenti** (FEAD). Il Programma Operativo italiano legato al FEAD, ha stanziato per il periodo 2014-2020, 789 milioni di euro all'Italia per interventi a favore di persone in condizione di grave deprivazione materiale.

Tra i punti previsti dal finanziamento, 77 milioni

di euro vengono destinati all'attivazione di mense scolastiche e attività di doposcuola per contrastare l'abbandono scolastico e la povertà alimentare. Come sollecitato lo scorso anno anche con un'interrogazione parlamentare<sup>62</sup>, tali fondi dovevano essere attivati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, a partire da un investimento nelle zone geografiche maggiormente deprivate. Al momento in cui si scrive, tali fondi non sono ancora stati erogati e vi è il rischio concreto che vengano accorpati alle risorse del PON Scuola, perdendo così la specificità dell'investimento.

Infine, si segnala il progetto del MIUR avviato con i fondi europei in supporto alla dispersione scolastica e all'inclusione sociale, "**La Scuola al Centro**", che nel 2016 ha garantito l'apertura estiva di 400 scuole nei quartieri periferici di Milano, Roma, Napoli e Palermo con lo stanziamento di 10 milioni di euro.

Il progetto ha permesso anche la copertura dei costi della mensa per i bambini che frequenteranno per almeno tre ore un laboratorio pomeridiano.

Con il Bando "Scuole al centro" lanciato nell'autunno 2016, sono state poi finanziate 4.633 scuole, per uno stanziamento totale di oltre 187 milioni di euro, con risorse di circa 40 mila euro per ciascuna istituzione scolastica. Hanno partecipato all'avviso il 37% delle scuole delle regioni economicamente più stabili e l'81% nelle regioni con tassi di deprivazione socio economica più importanti<sup>63</sup>.

In conclusione, emerge con forza la necessità di migliorare il godimento del diritto alla mensa scolastica da un punto di vista normativo, politico, amministrativo e economico. L'azione congiunta di modifiche legislative e prassi passano inoltre per un necessario cambiamento culturale e la sensibilizzazione della popolazione e delle amministrazioni comunali. Per questo motivo l'Organizzazione da anni porta avanti azioni di **advocacy** su più livelli, promuovendo un dibattito nella società e nelle istituzioni, al fine di prevedere mense di qualità e gratuite per tutti i minori a partire da quelli in condizioni di povertà, anche in un'ottica di contrasto alla dispersione scolastica e di inclusione sociale.

# ACCESSO AL DIRITTO ALLO STUDIO

## I libri scolastici e i contributi volontari

Nell'ambito del monitoraggio dei servizi funzionali a garantire l'attività didattica è emerso che la mensa non è il solo servizio che ricade sulle spalle delle famiglie. Dai dati raccolti da Save the Children Italia nel monitoraggio "Tutti a scuola... e i libri?"<sup>64</sup> sull'impatto delle misure e delle agevolazioni messe in campo da stato, regioni e comuni per garantire la fruizione dei **libri di testo** per gli alunni meno abbienti della scuola secondaria di primo grado, emerge un quadro preoccupante in cui, nella quasi totalità delle regioni, le misure messe in atto sono insufficienti a garantire l'effettivo accesso ai libri di testo. A seguito della diffusione del monitoraggio e delle indagini giornalistiche da esso scaturite, lo scorso 9 febbraio la Ministra Fedeli ha dichiarato in una lettera a un quotidiano: "Non c'è dubbio: le procedure burocratiche vanno snellite e i tempi dello Stato vanno resi più compatibili con l'avvio dell'anno scolastico. Ne siamo consapevoli e per questo prendo un impegno concreto. Da quest'anno la gestione dei fondi a livello centrale passa sotto la diretta competenza del MIUR. I nostri uffici lavoreranno per velocizzare l'invio delle risorse alle Regioni affinché i successivi passaggi, attraverso i Comuni, avvengano in tempo utile. I libri di testo servono all'inizio dell'anno. Non alla fine."<sup>65</sup> Così facendo la Ministra ha modificato per l'anno scolastico entrante la procedura di erogazione dei bonus libro, eliminando l'ulteriore approvazione da parte del Ministero dell'Interno<sup>66</sup>. Si segnala però che per l'a.s. 2017/2018 la tempistica non è stata anticipata; inoltre

il Decreto Dipartimentale 781 del 17 luglio 2017, ha disposto lo stanziamento di soli 32.981.794,80 di euro da ripartire alle regioni per la fornitura dei libri di testo in favore degli alunni meno abbienti delle scuole dell'obbligo e secondarie superiori.

Per quest'anno infatti lo stanziamento di 103 milioni previsti in legge di bilancio sono stati decurtati dalla Conferenza Stato Regioni d'Intesa tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano<sup>67</sup>. L'Organizzazione invece ritiene sia necessario non solo snellire e anticipare le procedure di erogazione dei fondi per i bonus libri, ma anche favorire l'armonizzazione del sistema a partire dai lavori che si terranno in sede della Conferenza nazionale istituita con il decreto legislativo 63/2017, attuativo della L. 105/2015 c.d. Buona Scuola, in materia di diritto allo studio<sup>68</sup>, attualmente in attesa di convocazione.

A tal riguardo si auspica che venga allargata la partecipazione alla Conferenza anche alle associazioni della società civile competenti in materia, così da poter incoraggiare un rapido cambiamento in merito alle tante questioni aperte sul diritto allo studio, tra cui l'accesso ai libri di testo e alla mensa scolastica per tutti.

Nel decreto legislativo citato, il sistema di fruizione gratuita o semigratuita dei libri di testo non è stato strutturalmente modificato; al contrario il dettato normativo si è limitato a promuovere, così come raccomandato anche dall'Organizzazione, l'uso da parte delle istituzioni scolastiche di "servizi di

comodato d'uso gratuito per la fornitura di libri di testo e di dispositivi digitali tramite la stipula di specifiche convenzioni in accordo con gli enti locali”, senza risolvere però il problema della disomogeneità territoriale. Tale uniformazione è indispensabile per garantire uno standard organizzativo nazionale che ponga fine alle troppe discriminazioni e differenze di accesso ai libri di testo. Infine, con il decreto in esame è stato dato un primo segnale di investimento, non sufficiente a modificare l'attuale impianto organizzativo, ma un primo passo: sono stati stanziati 10 milioni di euro, a partire dal 2019, per favorire l'acquisto di libri di testo e di altri contenuti didattici, anche digitali (art. 7 comma 4) e altri 10 milioni di euro per tre anni, a partire dall' a.s. 2017/2018, per favorire l'acquisto di sussidi didattici per alunni diversamente abili, qualora presenti (art. 7 comma 3). Tali 10 milioni sono stati ripartiti alle regioni con Decreto Direzionale MIUR 784 del 18 luglio 2017 e si sommano ai precedenti 32mln segnalati. Altri aspetti importanti da segnalare in materia di diritto allo studio sono quelli delle tasse scolastiche per l'istruzione non obbligatoria e del **“contributo scolastico volontario”** per la scuola dell'obbligo.

Riguardo alle prime, il recente decreto attuativo della Buona Scuola n. 63/2017 sopra citato ha previsto all'art. 4, a decorrere dall' a.s. 2018/2019, l'esonero dal pagamento delle tasse scolastiche per la scuola secondaria di secondo grado<sup>69</sup>, eliminando così le uniche tasse obbligatorie previste per la scuola non dell'obbligo. Tali tasse dovrebbero costituire la sola condizione indispensabile per la regolarità dell'iscrizione

e della frequenza degli alunni appartenenti al segmento di istruzione non obbligatoria, provvedimento che si accoglie con favore.

Diverso è il discorso per il “contributo scolastico volontario”. Com'è noto, il principio della gratuità non ammette eccezioni rispetto all'istruzione obbligatoria, tuttavia, nonostante quanto previsto in termini generali, tale principio rischia di restare disatteso in relazione alla richiesta di contributi economici nell'ambito dell'autonomia scolastica. Per il segmento dell'istruzione obbligatoria, con riferimento ai citati principi dell'obbligatorietà e gratuità dell'istruzione per la fascia 6-16, il Ministero dell'Istruzione ha ribadito in note ufficiali e sul proprio sito web<sup>70</sup> che *“In ragione dei principi di obbligatorietà e di gratuità, non è consentito richiedere alle famiglie contributi obbligatori di qualsiasi genere o natura per l'espletamento delle attività curriculari e di quelle connesse all'assolvimento dell'obbligo scolastico (fotocopie, materiale didattico o altro), fatti salvi i rimborsi delle spese sostenute per conto delle famiglie medesime (quali ad es: assicurazione individuale degli studenti per RC e infortuni, libretto delle assenze, gite scolastiche, etc.). Eventuali contributi possono dunque essere richiesti solo ed esclusivamente quali contribuzioni volontarie con cui le famiglie, con spirito collaborativo e nella massima trasparenza, partecipano al miglioramento e all'ampliamento dell'offerta formativa degli alunni, per raggiungere livelli qualitativi più elevati. È pertanto illegittimo, e si configura come una violazione del dovere d'ufficio, subordinare l'iscrizione degli alunni al preventivo versamento del contributo”*.

Tuttavia, da un'analisi dei casi registrati presso gli sportelli legali di Save the Children Italia, siti presso i Punti Luce e gli Spazi mamme (progetti

operanti presso aree disagiate di diverse città italiane), emerge che non sono rari gli episodi in cui le istituzioni scolastiche, in forza della propria autonomia, richiedono il pagamento del contributo volontario ponendolo alle famiglie, più o meno, esplicitamente, come genericamente dovuto, quando non addirittura prerequisito all'atto di iscrizione.

Sono in tutto 10 le famiglie che, a Roma, Napoli, Bari e Palermo, hanno segnalato ai legali di Save the Children Italia di essersi trovate in una situazione in cui si sentivano obbligate dalla scuola a pagare il contributo, nonostante le difficoltà economiche a farvi fronte. Le testimonianze raccolte presso di loro indicano che il contributo (che andava da un minimo di 10 euro a un massimo di 87 euro) è stato di fatto presentato loro con insistenza come obbligatorio, nella maggior parte dei casi all'atto di iscrizione. Nei casi più seri è stato necessario l'intervento del legale il quale, rivolgendosi alla scuola con riferimento alle indicazioni ministeriali, ha potuto ottenere l'iscrizione.

*“Non potevo pagare il contributo ma più volte l'insegnante di mio figlio mi ha invitato a recarmi in segreteria per provvedere al ritiro del bollettino. L'insegnante mi ha detto che avrei rischiato e che sarebbero venuti i carabinieri a casa mia. Non ho ancora pagato”.*

*“Non potevo pagare il contributo ma a scuola più volte hanno richiesto a mio figlio il pagamento del bollettino creando imbarazzo soprattutto in presenza dei compagni di scuola”.*

*“Io non potevo pagare tale contributo perché provvedo da sola al sostentamento di mia figlia, essendo morto il*

*padre, e a scuola mi hanno detto che tale pagamento era obbligatorio. Mi sono rivolta al servizio legale e al termine dell'incontro con l'avvocato, si è deciso di andare a parlare direttamente a scuola per capire meglio la situazione. A scuola, inizialmente ci era stato ribadito come tale contributo fosse obbligatorio, successivamente è intervenuta la preside la quale ha invece sottolineato come mia figlia avesse il diritto di essere iscritta a scuola e come il contributo fosse facoltativo”.*

*“Mia figlia è iscritta ad un istituto tecnico con indirizzo moda e al momento che mi sono presentata in segreteria per iscriverla al secondo anno mi hanno detto che senza il pagamento del contributo di più di 80 euro, l'iscrizione non poteva essere perfezionata. Mi sono rivolto all'avvocato di Save the Children, il quale ha prima telefonato alla scuola. Nel corso di questa telefonata le hanno detto che questi soldi servivano per comprare i tessuti per i laboratori e che potevano essere pagati anche a rate. L'avvocato ha quindi scritto una formale richiesta di chiarimenti alla scuola, a mezzo pec. Non ricevendo risposta, si è recata presso l'istituto, dove ha parlato con la preside, la quale si è scusata, ipotizzando che ci sia stata un'incomprensione, ribadendo come tale contributo non sia assolutamente obbligatorio ma facoltativo, e come la scuola abbia l'obbligo di iscrivere mia figlia a scuola. La stessa preside ha però sottolineato come i fondi siano insufficienti e non riescano a coprire i costi delle scuole in particolare degli istituti tecnici, considerando i costi di gestione dei laboratori”.*

*“Ho pagato, ma se non avessi pagato mi sarei vergognata perché lo chiedevano con insistenza”.*

## 2.2. Dati presenza e costo del servizio

### 2.2.1 La presenza della mensa nelle scuole primarie e la % alunni che vi accedono

Gli alunni in Italia iscritti alle primarie delle scuole statali per l'a.s. 2016/2017 secondo i dati forniti dal Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca (MIUR)<sup>71</sup> sono 2.572.969, divisi in 131.372 classi, a loro volta inserite in 15.088 sedi scolastiche statali. Tra questi milioni di bambini poco meno della metà non possono accedere alla mensa scolastica, non avendo dunque la possibilità di usufruire di tutti i benefici che essa comporta in termini nutrizionali quanto educativi. Per comprendere la vastità del problema della mancanza di accesso al servizio, basti pensare che nell'anno scolastico 2015/2016 solo il 52% circa degli alunni delle scuole primarie e secondarie di primo grado ha avuto accesso alla mensa. A ben vedere questi dati risultano più che preoccupanti, soprattutto se affiancati al dato sulla dispersione scolastica, che proprio nei territori dove il tempo pieno e la mensa sono carenti, è più diffusa. Come dimostrato anche nei precedenti monitoraggi, permane una forte correlazione tra i fenomeni.

Nella tabella di seguito riportata si analizza il dato aggiornato degli *early school leavers*<sup>72</sup> in relazione ai dati forniti dal MIUR<sup>73</sup> relativi alla % di alunni frequentanti le scuole primarie che non accedono alla mensa scolastica e la % di classi prive di tempo pieno. Come si può vedere dalla tabella, la differenza tra il Sud e Nord è molto ampia, così come le alte percentuali di

mancato accesso al servizio mensa in tutta Italia vengono di fatto confermate. Si va da un'altissima percentuale di alunni che non usufruiscono della mensa in Sicilia (80,04%), Puglia (73,10%), Molise (69,34%), Campania (64,58%) e Calabria (63,11%) a percentuali sotto il 30% per le regioni Piemonte (28,85%) e Liguria (29,86%). Rispetto alle variazioni percentuali, oltre a un leggero aumento per la Valle d'Aosta (+2,93%), le altre regioni, seppur con piccole variazioni, rimangono stabili nella classifica.

Questi dati confermano dunque la gravità della mancanza di un'offerta congrua del servizio mensa in tutte le regioni italiane e in misura ancora maggiore nel Mezzogiorno, dove insistono le prime cinque regioni che hanno un'offerta più scarsa di tempo pieno, e si confermano le stesse in cui il servizio mensa è disponibile solo per una fascia percentuale di alunni che va dal 20% al 37% circa. Il mancato accesso al servizio mensa, superiore al 50% degli alunni in ben 8 regioni italiane, è davvero allarmante: più di 1 bambino su 2 in queste regioni non ha la possibilità di usufruire del servizio mensa. Anche l'offerta di tempo pieno nelle scuole è scarsa in tutto il territorio italiano dove nell'anno scolastico 2015/2016 la percentuale della media nazionale si avvicina al 69% di classi senza tempo pieno. Non si può dunque che esprimere forte preoccupazione per la mancanza quasi totale di accesso al tempo pieno in Molise (92, 84%), Sicilia (92,23%), Campania (86,40%) e Puglia (83,33%). Come emerge dalla tabella qui riportata proprio in quei territori dove c'è una scarsa offerta di mensa e tempo pieno si annida il fenomeno preoccupante della dispersione scolastica. Sicilia, Campania,

Puglia e Calabria, nei primi posti per la maggiore percentuale di alunni che non usufruiscono del servizio mensa sono le stesse regioni in cui la percentuale di *early school leavers* è più elevata. Una maggiore fruizione del servizio mensa e del tempo pieno nelle scuole sono i primi passi per sconfinare la dispersione scolastica e dunque le giuste premesse per sviluppare progetti di inclusione scolastica e socializzazione. Tra l'altro, come più volte denunciato dall'Organizzazione, il fenomeno della dispersione è ancora molto alto, se confrontato alla media dei paesi dell'Unione Europea (11%). In Italia, infatti, il 14% circa dei giovani tra i 18 e i 24 anni non consegue il diploma

superiore e lascia prematuramente ogni percorso di formazione. Nonostante il tasso di dispersione scolastica sia stato più che dimezzato in circa 20 anni - passando dal 38% del 1992 al 15% del 2015 - e negli ultimi 5 anni sia diminuito di 5 punti percentuali - il dato resta preoccupante. L'Italia rischia dunque di non raggiungere l'obiettivo stabilito dall'Unione Europea di abbassare la percentuale di *early school leavers* sotto la soglia del 10% entro il 2020, così come difficilmente raggiungerà l'ulteriore traguardo del 5% fissato dagli obiettivi della Campagna Illuminiamo il Futuro di Save the Children Italia<sup>74</sup>.

**Tabella 1 - % alunni che non usufruiscono del servizio mensa, abbandono scolastico e mancanza di tempo pieno**

Regioni	% Alunni che non usufruiscono del servizio mensa 2015/2016	% Early school leavers 2016	% di classi senza tempo pieno a.s. 2015/2016
Sicilia	80,04%	23,5%	92,23%
Puglia	73,10%	16,9%	83,33%
Molise	69,34%	10,3%	92,84%
Campania	64,58%	18,1%	86,40%
Calabria	63,11%	15,7%	77,84%
Abruzzo	57,60%	12,4%	85,39%
Marche	58,04%	11,0%	74,23%
Umbria	53,78%	6,7%	76,14%
Basilicata	48,55%	13,6%	49,32%
Sardegna	46,07%	18,1%	65,89%
Lazio	44,36%	10,9%	52,05%
Veneto	41,61%	6,9%	70,01%
Emilia Romagna	38,95%	11,3%	54,69%
Toscana	32,88%	11,5%	53,39%
Friuli V.G.	32,36%	8,0%	59,89%
Valle d'Aosta	31,93%	14,5%	/
Lombardia	31,58%	12,7%	52,37%
Trentino A.A.	/	9,5%	68,02%
Liguria	29,86%	11,4%	59,84%
Piemonte	28,85%	10,2%	54,64%
NAZIONALE	48,07%	13,8%	68,87%

Elaborazione Save the Children dati MIUR e EUROSTAT

Per poter monitorare, e di conseguenza migliorare, l'accesso degli alunni alla mensa scolastica occorre necessariamente incrementare il sistema di raccolta dati, garantendo trasparenza e aggiornamento continuo dei dati sulla presenza della mensa nelle scuole pubbliche. Come più volte denunciato, l'Italia è ancora in attesa di una Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica, completa e disponibile, che tracci tra i tanti indicatori la presenza dell'offerta del servizio di refezione, evidenziando anche parametri specifici e di dettaglio, non solo rispetto alla presenza del servizio mensa, ma anche alle sue dimensioni, disponibilità di refettorio, cucina interna e luoghi didattici dedicati all'educazione alimentare. A novembre 2016 il Ministero dell'Istruzione aveva annunciato l'attivazione della nuova Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica, un nuovo sistema di raccolta dati che avrebbe incluso un numeroso set di indicatori con la possibilità di aggiornamento in tempo reale dei dati a disposizione. Tuttavia allo stato attuale si evidenzia che tale piattaforma non è ancora attiva.

I dati più aggiornati sull'offerta del servizio mensa nelle scuole sarebbero dunque quelli resi disponibili tramite il portale Open Data del MIUR<sup>75</sup>, Scuola in Chiaro, dal quale dovrebbe essere possibile estrapolare i dati sulla presenza delle mense tracciati dal Ministero con il sistema precedente, aggiornati all'anno scolastico 2015/2016. Preme constatare però che tale sistema non è completo, i dati risultano ancora non aggiornati, e dunque poco affidabili almeno per alcune regioni e per i comuni oggetto della presente ricerca, pertanto

non utilizzabili.

Gli ultimi dati disponibili e completi risalgono dunque all'anagrafe del 2011-2012, che come denunciato anche negli scorsi monitoraggi, riporta un'offerta del servizio di refezione scolastica insufficiente e differente da territorio a territorio. La mensa, non è garantita in tutti i comuni in numero sufficiente: il 40% circa delle istituzioni scolastiche è sprovvisto del servizio mensa, con una variazione percentuale ampia, che mette in luce ancora una volta il forte divario Nord-Sud. Si va dal 29% delle scuole in Liguria senza mensa al 53% in Puglia<sup>76</sup>.

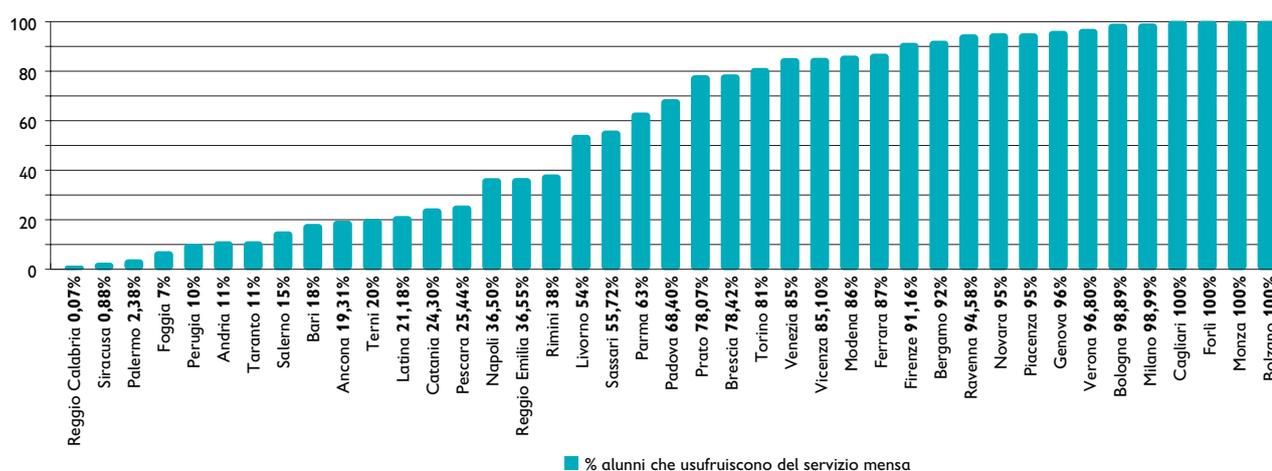
La forbice Nord-Sud emerge con forza in tutte le indagini statistiche relative alla mensa scolastica. Ne è conferma l'indagine a campione (su 2.374 plessi) presentata lo scorso 4 maggio 2017 congiuntamente dal Ministero della Salute e dell'Istruzione. Nell'indagine *Okkio alla Salute 2016 sull'ambiente scolastico*<sup>77</sup>, infatti, la presenza della mensa, seppur con percentuali diverse, perché campionaria e non rappresentativa di tutto il territorio nazionale, ancora una volta si differenzia tra Settentrione e Meridione. Il 72,2% delle scuole indagate ha una mensa scolastica che nel 72,8% dei casi è utilizzata almeno 5 giorni a settimana, ma se si va a vedere la distribuzione territoriale della presenza del servizio, tornano con forza i divari Nord-Sud. In Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria, Trentino e Friuli Venezia Giulia e nel Lazio la percentuale è superiore al 90%, tra il 75% e il 90% in regioni come il Veneto, Emilia Romagna, Toscana e Basilicata, tra il 50% e il 75% in Sardegna, Marche e Abruzzo, fino ad arrivare

ad una presenza inferiore al 50% nel restante Centro-Sud, con picco di una percentuale inferiore o uguale al 29% in Sicilia.

Per arricchire ulteriormente il panorama dei dati disponibili sull'accesso al servizio di refezione si è ritenuto interessante riportare i dati comunali sulla % di accesso degli alunni alla mensa auto-dichiarati dai 45 comuni Capoluogo di Provincia con più di 100.000 abitanti oggetto del presente monitoraggio. Sono 41<sup>78</sup> i comuni che hanno dato riscontro al quesito; 17 offrono l'accesso alla

mensa a meno del 40% degli alunni frequentanti le scuole primarie; tra questi si evidenzia la drammatica situazione di quei comuni che offrono il servizio a meno del 10% degli alunni: Reggio Calabria (0,07%), Siracusa (0,88%), Palermo (2,38%), Foggia (7%) e Perugia (10%). Sono 13 invece i comuni che offrono il servizio a più del 95% degli alunni frequentanti le scuole primarie, tra questi Cagliari, Forlì, Monza e Bolzano alla totalità degli alunni.

**Grafico 1 - % alunni che usufruiscono del servizio mensa per comuni**



Elaborazione Save the Children dati MIUR e EUROSTAT

Dei 45 comuni oggetto della ricerca, inoltre, 43<sup>79</sup> han fornito il dato sullo stato dell'offerta del servizio mensa nel loro comune, specificando, nella quasi totalità dei casi, anche quali scuole, tra quelle che offrono il servizio mensa, hanno la cucina interna e la sala refettorio. Il dato complessivo sull'offerta del servizio nelle scuole riproduce una classifica simile a quella già

analizzata relativamente alla percentuale di alunni che accedono al servizio, considerando però che in molti casi anche laddove la scuola offra il servizio non significa che la totalità degli alunni vi possa o voglia accedere. Da un'analisi della tabella sotto riportata emerge che 17 comuni su 43 offrono il servizio in tutte le scuole primarie del territorio e ulteriori 13 comuni lo offrono in più del 70% delle

scuole. Ritorna preoccupante il dato sull'offerta minore al 20% nelle scuole dei comuni di Reggio Calabria (0,23%), Palermo (6,29%), Siracusa (7%), Perugia (11%), Foggia (15%) e Latina (18,52%).

Un altro aspetto molto importante nella quotidianità della fruizione del pasto per gli alunni è la presenza del refettorio. In molte scuole la sala mensa, strutturata e dedicata a tale scopo, non esiste. Il dato nazionale ci riporta una situazione allarmante: il locale della mensa o refettorio manca nel 23% delle scuole che erogano il servizio di ristorazione<sup>80</sup>. In questi casi i bambini sono costretti a mangiare in classe o in atri edifici scolastici e o aule adibite a tale scopo, e molto spesso sono loro stessi a portare da casa le posate e i piatti.

In 35 comuni su 37<sup>81</sup> che han dato riscontro in merito alla presenza della sala mensa, questa è presente nel 100% circa delle scuole, salvo il caso del comune di Ferrara che afferma di avere la sala mensa soltanto nel 68% delle scuole e di Prato dove è presente nel 94% delle scuole. Per quei comuni che dichiarano di non avere sempre una sala refettorio disponibile, è stato chiesto quale sia il luogo alternativo dove mangiano i bambini. Tra i comuni che hanno dato riscontro all'ulteriore specifica, il pasto in alcuni casi viene consumato nelle aule - tra questi Ferrara, Bari, Ancona (in una scuola soltanto), Prato (in due scuole) e Terni (in 1 scuola i pasti vengono consumati in classe per lavori di ampliamento) -, mentre a Ravenna il comune afferma che per una scuola che non ha la sala mensa è stato organizzato il trasporto dedicato verso la mensa scolastica più vicina.

Inoltre, su 42 comuni, 36<sup>82</sup> forniscono il dato relativo alla presenza della cucina interna, e tra questi in 21 comuni la cucina non è presente nella totalità delle scuole, mentre in 7 comuni è presente in più dell'80% delle scuole. La presenza della cucina interna è preferibile al fornire esclusivamente pasti trasportati da cucine esterne, così come anche raccomandato nelle Linee Guida del Ministero della Salute del 2010<sup>83</sup>, così da ridurre al minimo l'intervallo di tempo fra la preparazione e la distribuzione del pasto.

Come approfondito e riportato nel monitoraggio del 2015, nei 45 comuni monitorati per l'a.s. 2014/2015 la maggioranza dei comuni (65%) adoperava solo pasti trasportati dall'esterno, mentre la restante percentuale aveva nelle scuole del suo territorio, almeno in alcune, la disponibilità delle cucine interne. L'affidamento a ditte esterne però non necessariamente corrisponde al trasporto del pasto; vi sono infatti casi in cui la ditta appaltatrice opera direttamente nelle cucine interne alle scuole, le quali però come detto, non sono numerose<sup>84</sup>.

Infine, occorrerà sottolineare che anche quando la mensa è presente, non sempre è sicura. Come già analizzato nello scorso monitoraggio sono sempre attuali e preoccupanti i dati forniti da Cittadinanzattiva<sup>85</sup> sullo stato dell'edilizia delle nostre scuole. In particolare, relativamente alle mense emerge che più di una mensa su tre ha l'impianto elettrico e antincendio per nulla o solo parzialmente adeguato; oltre un terzo (37%) non ha porte con apertura antipanico; una su dieci ha segni di fessurazione e poco meno (8%) presenta distacchi di intonaco.

**Tabella 2 - % scuole che offrono il servizio mensa per comuni, scuole con cucina interna, sala mensa**

Regioni	% scuole che offrono il servizio mensa	% scuole che hanno la cucina interna	% scuole che hanno un locale mensa ad essa dedicato
Bolzano	100%	95%	100%
Bergamo	100%	24%	100%
Torino	100%	0%	98%
Piacenza	100%	81,25%	100%
Monza	100%	80%	100%
Novara	100%	100%	100%
Brescia	100%	0%	100%
Vicenza	100%	0%	100%
Venezia	100%	6,75%	100%
Verona	100%	16%	100%
Trento	100%	n.d.	n.d.
Parma	100%	n.d.	100%
Bologna	100%	0%	100%
Genova	100%	n.d.	100%
Roma	100%	80%	100%
Prato	100%	0%	94%
Forlì	100%	0%	100%
Firenze	98,20%	21,80%	100%
Milano	98,15%	34,43%	100%
Ravenna	96,66%	n.d.	n.d.
Modena	93%	0%	100%
Padova	83,33%	2,85%	100%
Ferrara	80,64%	0%	68%
Cagliari	79%	68,42%	100%
Ancona	77,27%	0%	99%
Sassari	75%	0%	n.d.
Trieste	73,50%	n.d.	100%
Livorno	72%	0%	100%
Taranto	70%	0%	100%
Catania	67%	n.d.	100%
Pescara	50%	n.d.	100%
Bari	50%	0%	n.d.
Reggio Emilia	41,46%	1	100%
Rimini	46%	0%	100%
Terni	40%	80%	99%
Andria	37,50%	0%	100%
Salerno	24%	0%	100%
Latina	18,52%	0%	100%
Foggia	15%	0%	n.d.
Perugia	11%	50%	100%
Siracusa	7%	0%	100%
Palermo	6,29%	0%	100%
Reggio Calabria	0,23%	0%	n.d.

Elaborazione Save the Children dati MIUR e EUROSTAT

## TESTIMONIANZE DAL TERRITORIO

*“Nelle scuole dei miei figli la sala mensa è disponibile solo nella scuola materna, mentre la scuola elementare del nostro quartiere non ce l’ha: i bambini mangiano all’interno dell’aula dove si svolgono le lezioni”.* (Napoli)

*“Come mamma la mensa ha il significato di offrire a mia figlia un momento importante di convivialità con i compagni, purtroppo l’assenza di un luogo adeguato dove poter pranzare tutti insieme la dispone in una condizione di confusione e caos. Mi è capitato più volte di andare a scuola durante le ore dedicate alla mensa e quello che ha visto è tanto trambusto e disorganizzazione. I ragazzi mangiano in classe”.* (Marina di Gioiosa)

*“Nella scuola dove va mio figlio non hanno uno spazio mensa, i bambini mangiano in classe e ci sono dei problemi di orario con l’arrivo dei pasti; tendenzialmente i bimbi più lenti a mangiare devono comunque sbrigarsi per permettere la ripresa delle lezioni. Mio figlio mi dice che per questo spesso è assente anche un vero momento di ricreazione, che viene consumata velocemente anch’essa in classe”.* (L’Aquila)

*“I miei figli alle elementari mangiano nell’atrio della scuola, su dei tavoli che durante le lezioni vengono utilizzati dalle insegnanti di sostegno con i loro alunni. Solo nel caso della scuola materna è presente una sala mensa”.* (Marina di Gioiosa)

*“Nella scuola frequentata da mia figlia, esistono addirittura due sale mensa (una per piano), sono molto pulite, mia figlia non si è mai lamentata, tra l’altro la mensa è aperta a tutti, per cui ho potuto constatare di persona che il servizio, tutto sommato, non è male”.* (Brindisi)

*“Mio figlio ha la mensa dove mangiare ma gli spazi sono un po’ stretti e i tempi di fruizione sono estremamente veloci. I bimbi lamentano infatti che sono costretti a mangiare di corsa e spesso anche per questo lasciano il cibo. L’impressione è che non riescano veramente a godere del momento del pasto come un tempo di condivisione”.* (Venezia)

*“Mia figlia e i suoi compagni mangiano nell’aula, sui loro stessi banchi”.* (Gioiosa Jonica)

### 2.2.2. La spesa per la mensa e l'impatto per le famiglie

La spesa per la mensa scolastica è certamente uno dei versanti che è necessario analizzare, per meglio comprendere quali siano le difficoltà e l'ammontare degli investimenti da parte delle famiglie in primis, e poi dei comuni in questo servizio. Poiché la mensa scolastica, come visto in precedenza, è un servizio pubblico a domanda individuale, i comuni hanno piena discrezionalità nel garantirlo e, nel farlo, devono chiaramente rispettare il principio di pareggio di bilancio.

Per questo motivo non è remota l'ipotesi in cui dei comuni in difficoltà o dissesto finanziario, decidano di non garantire l'offerta del servizio mensa agli alunni frequentanti le scuole del comune. A tal proposito non possiamo non riportare il caso eclatante del comune di Messina che lo scorso anno ha dovuto mettere in campo una politica restrittiva che potremmo riassumere con il motto "Niente bilancio, niente mense scolastiche". Il comune, infatti, conferma di non poter compilare il questionario inviato per il monitoraggio in oggetto, perché per l'a.s. 2016/2017 non ha erogato il servizio mensa a causa di motivi connessi al bilancio<sup>86</sup>.

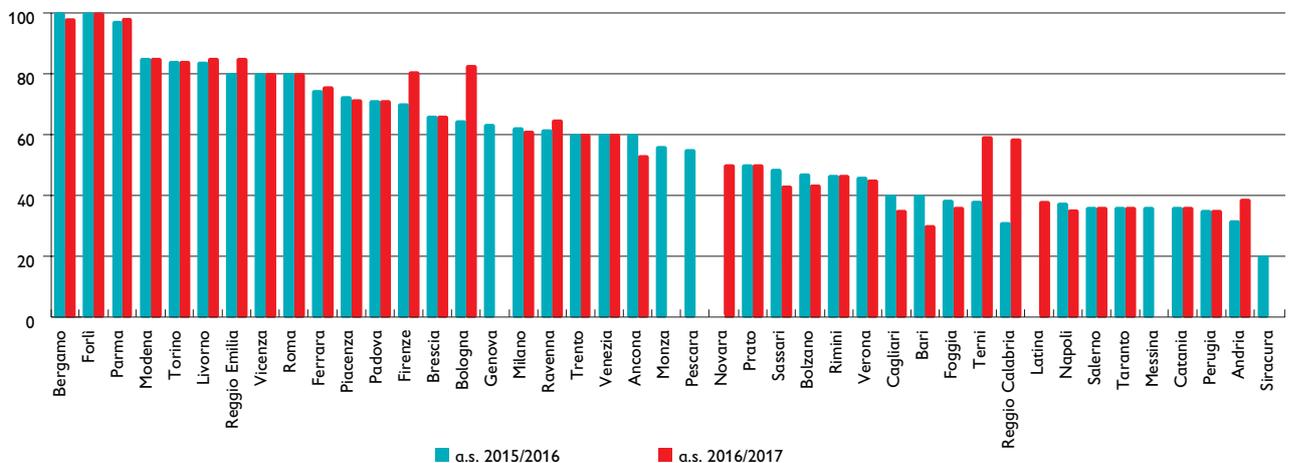
Questo esempio estremo ci ricorda che fin tanto che il servizio mensa non sarà definito un servizio pubblico essenziale e un diritto, più che un servizio a domanda individuale, non solo la sua emissione sarà discrezionale, ma laddove offerto, gli investimenti messi in campo dalle Giunte saranno anch'essi variabili. Il sistema attualmente in vigore permette infatti che le politiche economiche attuate dai comuni siano profondamente diverse tra loro.

A titolo esemplificativo si potrà citare il dossier di Open Polis<sup>87</sup>, che, nell'analizzare le spese degli Enti locali con più di 200.000 abitanti per l'istruzione pubblica<sup>88</sup> nel 2014 - ultimo anno di cui sono disponibili i bilanci consuntivi - dimostra quanto sia differente l'investimento dei comuni pro capite. A ben vedere la spesa nei comuni più popolosi per questo tipo di servizi connessi all'istruzione varia di molto da città a città: dai 99,49 euro pro capite di Verona e 86,58 di Firenze, ai 29,18 di Bari e 14,46 euro pro capite di Padova. Inoltre, occorre evidenziare che la differenza non riguarda soltanto l'ammontare degli investimenti, ma quanta percentuale di compartecipazione ai costi viene richiesta alle famiglie. Anch'essa infatti è lasciata alla scelta degli enti locali, i quali, di volta in volta, possono stabilire che percentuale di copertura finanziaria garantire rispetto al costo complessivo del servizio di ristorazione scolastica, stabilendo, così, diverse percentuali di spesa da parte dell'utenza. L'unico vincolo legislativo attualmente vigente, al contrario, pone il limite del 36% come soglia minima di contribuzione da parte dell'utenza, per quei comuni che sono riconosciuti come strutturalmente deficitari, così come previsto all'art. 242 del D. Lgs. 267/2000. La giurisprudenza non è conforme<sup>89</sup> nell'attribuire ai comuni la facoltà di finanziare per intero il servizio di refezione scolastica, garantendone così la fruizione gratuita da parte dell'utenza. Eppure, si ritiene fondamentale sostenere la che la spesa per la mensa, così come per i servizi educativi per l'infanzia, non debbano essere soggette a tali vincoli. Per avere un'idea della differenza della compartecipazione ai costi messa in campo dai

comuni, è stato chiesto tramite il questionario oggetto della presente ricerca di rendere nota la percentuale di spesa a carico delle famiglie. Dei 44 comuni che han dato riscontro, 8 non hanno riferito tale dato<sup>90</sup>, mentre per gli altri 36 comuni possiamo riportare nel grafico la distribuzione percentuale. Come si può notare vi è una forte differenza da comune a comune: si va da un massimo dei comuni di Bergamo, Forlì e Parma che riferiscono di caricare circa il 100% del costo a carico delle famiglie, ad un minimo riferito dai comuni di Bari (30%), Cagliari, Napoli e Perugia (35%)<sup>91</sup>.

Dal grafico sottostante si potrà vedere come per la maggior parte dei comuni le politiche siano rimaste invariate dallo scorso anno scolastico. Ciò nonostante possiamo evidenziare da una parte la positiva riduzione superiore al 5% della percentuale di compartecipazione ai costi da parte delle famiglie messa in campo dai comuni di Bari (-10%), Ancona (-7%), Sassari (-5,51%) e Cagliari (-5%)<sup>92</sup>; dall'altra si evidenzia con rammarico che alcuni comuni hanno altresì aumentato di più del 10% la compartecipazione delle famiglie ai costi: Reggio Calabria (+27,5%), Terni (+21,23%), Bologna (+18,19%) e Firenze (+10,53%)<sup>93</sup>.

**Grafico 2 - % di spesa a carico delle famiglie a confronto a.s. 2015/2016 e 2016/2017**



Elaborazione Save the Children

L'analisi della compartecipazione ai costi risulta interessante per portare alla luce quelle evidenze, non solo di differenze territoriali, ma anche di disparità di scelte strategiche che sorgono di anno in anno tra gli Enti locali. Come spesso accade in materia di servizi educativi e sociali, non sono solo

le tariffe e i costi a variare da città a città, come vedremo, ma anche la misura in cui le famiglie devono contribuire a tale spesa.

Ad oggi è prevista una detrazione pari al 19% delle spese per la frequenza scolastica che si estende anche ai costi sostenuti per la mensa e copre

anche i servizi integrativi come il pre/post scuola e l'assistenza al pasto. La detrazione è disponibile anche se il servizio è reso tramite il comune o altri

soggetti terzi rispetto alla scuola e se non è stato deliberato dagli organi di istituto<sup>94</sup>.

## LA MENSA E L'ORGANIZZAZIONE FAMILIARE: LA DIFFICOLTÀ DELLE MADRI

*“La refezione è un servizio importantissimo per noi mamme soprattutto se ci troviamo in un momento di difficoltà. La mensa ci aiuta sia ad avere più tempo a disposizione per andare a lavorare (perché spesso il nostro lavoro è ad ore e ci dobbiamo spostare da un posto all'altro)”. (Napoli)*

*“Il servizio è importantissimo perché nel mio caso lavorando entrambi, io e mio marito, la mensa è sicuramente un supporto alla famiglia. Sapere che i bambini pranzano assieme agli altri permette anche a noi genitori di sentirci più tranquilli, pensando che sono assieme a personale educativo che li supporta”. (Venezia)*

*“Ho 6 figli e sia io che mio marito non troviamo lavoro. Per la mia famiglia il servizio mensa è più che importante, almeno posso garantire un pranzo sicuro ai miei figli”. (Milano)*

*“Il servizio mensa è molto importante per me che sono una madre sola con due bambini e fare ciò che facevano i miei genitori con me, ovvero di andare a prenderla per il pranzo e rientrare a scuola dopo mangiato, sarebbe impossibile”. (Roma)*

*“Per noi il servizio è molto importante perché io e mio marito lavoriamo entrambi e quindi non abbiamo degli orari e dei tempi che ci facilitano nel riportare a casa la nostra bambina di 8 anni”. (Potenza)*

Il tema della mensa scolastica racchiude in sé diversi ruoli e funzioni, che gli stessi genitori riconoscono come presenti e importanti. L'indagine IPSOS del 2015 per Save the Children Italia<sup>95</sup> su un campione di 1.000 genitori ha riportato un quadro interessante: secondo l'86% dei genitori intervistati la mensa è prima di tutto un luogo dove i bambini accrescono l'indipendenza e la socialità, ma è anche un'occasione di educazione alimentare (81%) e per ricevere un pasto completo (71%). Un'alta percentuale di genitori intervistati riconosce poi l'importanza della mensa come fattore incidente nella formazione della personalità del bambino: il 74% ne riconosce il ruolo di integrazione tra culture diverse e il 60% come strumento di contrasto alla dispersione scolastica (60%). Il servizio di refezione scolastica, infatti, se associato all'apertura pomeridiana della scuola può contribuire fortemente al contrasto del fenomeno dell'abbandono scolastico che, come visto, è diffuso e spesso correlato alla mancata presenza del tempo pieno e delle mense, che sono due pilastri importanti per la realizzazione di scuole inclusive e aperte al territorio.

Inoltre, la presenza della mensa scolastica incide profondamente su altri fattori di contesto più ampi, come l'organizzazione della vita familiare e l'accesso al mondo del lavoro delle madri. Le pari opportunità per le donne (e le mamme) di lavorare e di disporre dei servizi di welfare indispensabili per l'accudimento dei figli è strettamente connessa infatti alla fruizione di servizi quali la mensa scolastica. Come dimostrato dal sondaggio IPSOS 2015, la presenza della mensa e la sua accessibilità facilitano di gran lunga l'organizzazione familiare. Quasi il 70% del campione dei genitori di bambini che non frequentano il

servizio mensa usufruirebbe del servizio se la mensa fosse disponibile. Il 36% delle madri intervistate, in aggiunta, sostiene che la mancanza del servizio mensa produce un forte disagio per l'organizzazione familiare.

Questi dati e testimonianze vanno a rafforzare il quadro di disagio che accompagna le madri in Italia. Come evidenziato da Save the Children Italia nell'ultimo Rapporto Mamme 2017<sup>96</sup>, le mamme sono delle equilibriste: tutte, indistintamente, condividono una condizione di svantaggio sociale, professionale ed economico. Il difficile equilibrio tra la scelta di maternità e il carico dovuto alle cure familiari, è ancora molto sbilanciato sulle loro spalle e reso ancor più gravoso dalla carenza di servizi di sostegno sul territorio, a partire dalle mense, e da un mercato del lavoro che le penalizza a priori in quanto donne e diventa un problema ancora più grande quando arrivano i figli. Dal rapporto emerge come la pressione del lavoro di cura familiare riguarda in Italia circa 8 milioni di mamme tra i 25 e 64 anni che convivono con figli under 15 o under 25 ma ancora dipendenti economicamente da loro, ma si concentra maggiormente su quelle con almeno un figlio sotto i 5 anni (2,7 milioni di mamme) o tra i 6 e gli 11 anni (2 milioni). A livello europeo il tasso di occupazione delle donne tra i 25 e i 49 anni colloca l'Italia alla 27<sup>a</sup> posizione, evidenziando ancora una volta la criticità della condizione occupazionale femminile italiana nella prospettiva europea, in riferimento alla generazione maggiormente impegnata nelle responsabilità genitoriali. Le difficoltà lavorative delle donne tra i 25 e i 49 anni aumentano inoltre all'aumentare del numero dei figli, per cui il loro tasso di occupazione

diminuisce progressivamente: dal 62,2% del tasso di occupazione delle donne senza figli tra i 25 e i 49 anni, si scende poi al 58,4% delle donne con un figlio, al 54,6% delle donne con due figli, al 41,4% delle donne con tre e più figli. L'occupazione femminile rappresenta una delle criticità strutturali più grave del nostro Paese e si manifesta tra disparità salariali, riduzioni dell'orario di lavoro, diffusione del part-time e dei contratti precari, situazioni alle quali le donne devono adattarsi per non perdere il proprio posto nel mercato del lavoro. In questo quadro, la conseguenza più diretta è un abbassamento del livello di qualità della vita che spesso pregiudica scelte familiari e riproduttive. Inoltre, rispetto ai loro colleghi uomini, in Italia le donne vengono pagate meno, una condizione che le rende vulnerabili e a

rischio di povertà.

Questi sono solo alcuni dei dati preoccupanti riportati nel citato rapporto e che sintetizzano le numerose difficoltà per le madri in particolare, e per le famiglie in generale, in Italia. La mancanza di servizi e di opportunità nell'accesso al mondo del lavoro incidono fortemente nella vita di genitori e bambini e hanno delle ripercussioni importanti soprattutto per le famiglie meno abbienti: politiche più inclusive da parte delle amministrazioni, a partire dalle mense scolastiche qui trattate, possono garantire infatti un miglioramento sostanziale in termini di contrasto alla povertà minorile e alla dispersione scolastica, qualora la presenza del servizio mensa sia associata al tempo pieno.



## **CAPITOLO 3**

**PAESE CHE VAI  
MENZA CHE TROVI!**

## PAESE CHE VAI MENSA CHE TROVI!

Il sistema di offerta della mensa scolastica nel nostro Paese varia da città a città. I comuni, come approfondito nelle pagine precedenti, in forza della loro autonomia, possono decidere se e come erogare il servizio, regolando non solo le spese e la misura di compartecipazione delle famiglie a queste ultime, ma anche deliberando di anno in anno le tariffe per il pasto, i criteri per l'accesso alle agevolazioni ed esenzioni, le restrizioni ed esclusioni. Diverse sono poi le iniziative messe in campo da territorio a territorio riguardo all'educazione alimentare, all'attenzione al riciclo, all'uso di prodotti biologici e a kilometro zero. Al monitoraggio delle buone prassi ed iniziative meritevoli si accompagna però una raccolta quantitativa di dati sull'accesso alle mense che, se comparati, permettono di ricostruire il panorama complesso e multiforme delle politiche comunali in materia di istruzione, in particolare relativamente al servizio di refezione nelle scuole primarie. Il presente monitoraggio, avviato da Save the Children Italia dal 2013, prima su 36 comuni italiani, poi dal 2015 sui 45 comuni capoluoghi di provincia con più di 100.000 abitanti, nasce proprio con l'intento di raccontare la realtà di più di un milione di bambini che ogni giorno nelle scuole primarie accedono - o non accedono - con tante differenze alla mensa scolastica. La discriminazione territoriale tracciata dal monitoraggio è forte e preoccupante, e diviene ogni anno la premessa urgente e sostanziale per l'analisi, l'orientamento per il cambiamento di tali politiche e per le proposte conclusive.

### 3.1. L'accesso al servizio mensa: quali le tariffe e i criteri?

Il monitoraggio mostra una mappatura sintetica delle prassi e politiche attivate nei territori dei 44 comuni monitorati<sup>97</sup>, restituendo un quadro complessivo della gestione delle mense nel territorio nazionale, sia per quanto riguarda le modalità d'accesso, che il tipo di servizio offerto. Il questionario ha preso in analisi le politiche sul servizio di refezione in riferimento alle normative vigenti per l'anno scolastico 2016/2017. In tema di accesso è stato richiesto prima di tutto di indicare le tariffe minime, massime, le variazioni nelle tariffe negli ultimi tre anni, nonché delle simulazioni tariffarie per due tipologie di famiglie composte da due genitori e un figlio, l'una con ISEE 20.000, l'altra con ISEE 5.000. Nell'analisi delle tariffe minime e massime applicate dai 44 comuni oggetto della ricerca che erogano il servizio mensa, anche quest'anno il dato più emergente è certamente quello della disomogeneità delle tariffe.

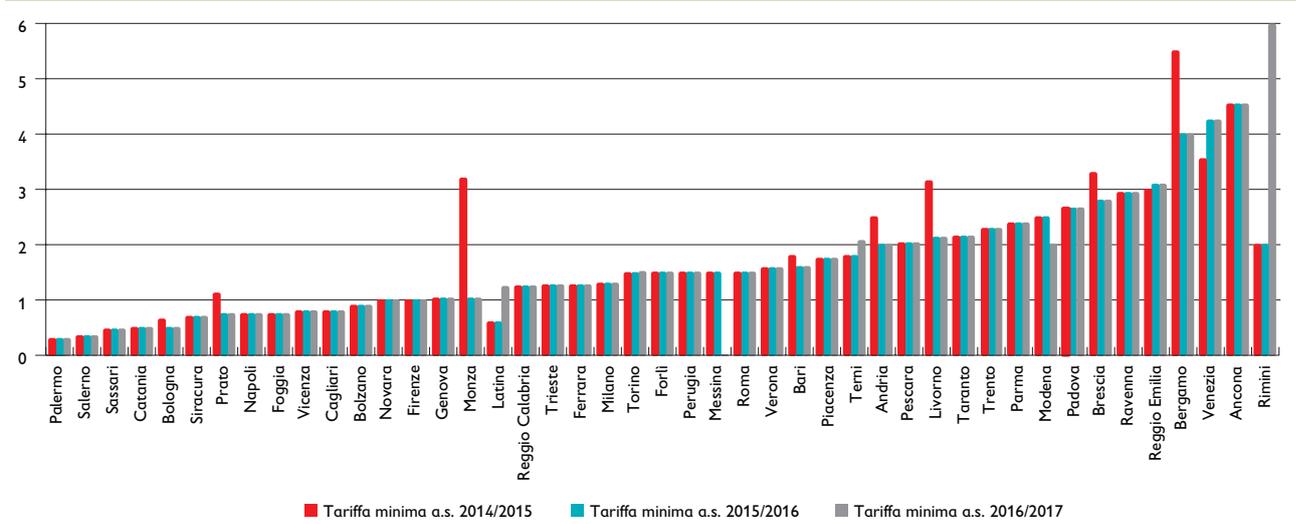
Come si vedrà, le tariffe massime variano da 2,3 euro a Catania a quella di 7,28 a Ferrara, quelle minime da 0,3 euro a Palermo a 6 euro a Rimini. Dai grafici seguenti possiamo notare le modifiche tariffarie degli ultimi tre anni scolastici, ossia dal 2014/2015 al 2016/2017. I cambiamenti più significativi per le tariffe minime riguardano le diminuzioni apportate dal comune di Bergamo (-1,50 euro in tre anni)<sup>98</sup>, Modena (-0,50 euro), e come già segnalato nello scorso monitoraggio dall'anno scolastico 2015/2016 avevano ridotto le tariffe i comuni di Livorno (-1,02 euro), Monza (-2,17 euro), Brescia (-0,50 euro),

Bologna (-0,15 euro), Andria (-0,50 euro), Prato (-0,37 euro), Bari (-0,20 euro). Dei comuni, invece, hanno aumentato le tariffe, come il comune di Latina (+0,64 euro), Terni (+0,27 euro), Torino (+0,02), Reggio Emilia (+0,9 euro), Venezia dallo scorso anno ha alzato la tariffa unica di 0,70 euro e Rimini<sup>99</sup> (+4 euro).

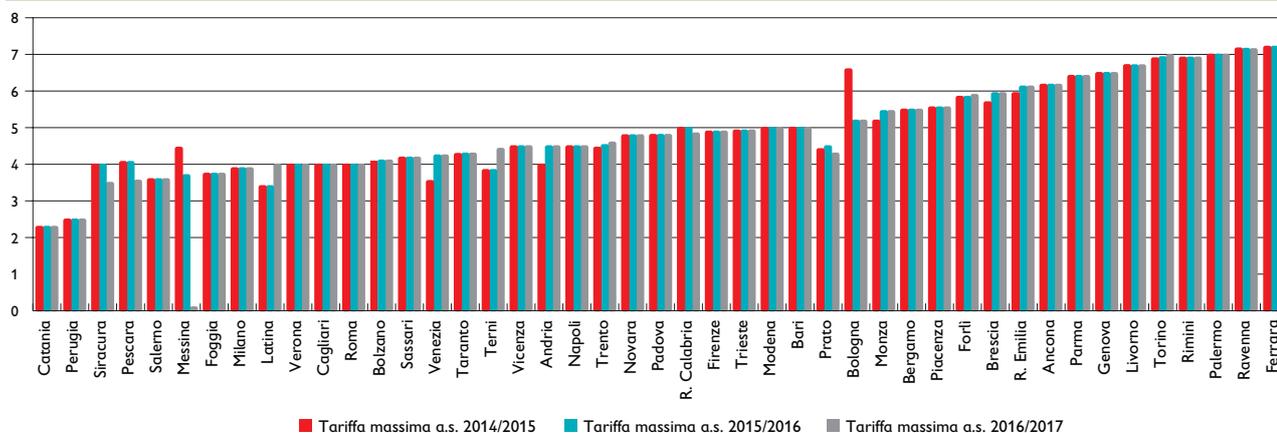
Per quanto riguarda le tariffe massime, emergono le diminuzioni tariffarie apportate dai comuni di Siracusa (-0,50 euro), Pescara (-0,51 euro), Prato (-0,20 euro), Reggio Calabria (-0,15 euro), e sin dal 2015/2016 i comuni di Bologna (-1,4 euro), Messina (-0,75 euro), che quest'anno non eroga più il servizio.

Infine, hanno aumentato le tariffe massime già dallo scorso anno i comuni di Monza (+0,26 euro), Andria (+0,50 euro), Reggio Emilia (+0,18 euro), Brescia (+0,25 euro), Venezia (+0,70 euro), da quest'anno Latina (+0,59 euro), Forlì (+0,05 euro), Torino (+0,06), Terni (+0,58 euro) e Trento (+0,07 euro). Si evidenzia dunque che alcuni comuni in questi tre anni hanno modificato in senso più equo le loro politiche, come nel caso dei Bergamo e Livorno che hanno diminuito di molto le tariffe minime, o dei comuni di Brescia, Andria e Monza che seppur aumentando di poco le massime hanno diminuito le tariffe minime.

**Grafico 3 - Tariffa minima per le scuole primarie per gli anni scolastici 2014/2015 -2015/2016- 2016/2017**



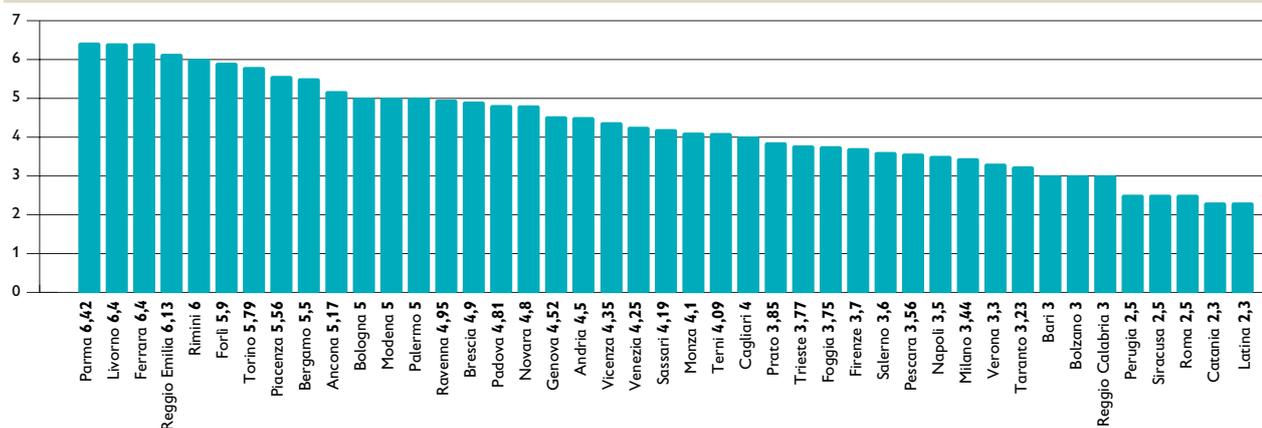
Elaborazione Save the Children Italia

**Grafico 4 - Tariffa massima per le scuole primarie per gli anni scolastici 2014/2015 -2015/2016- 2016/2017**

Elaborazione Save the Children Italia

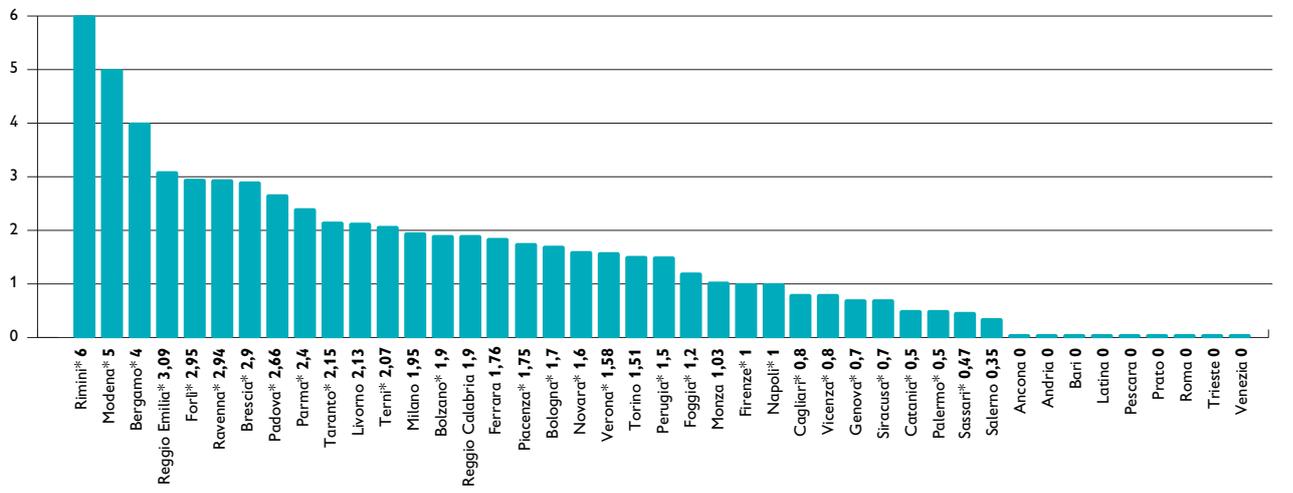
Per meglio comprendere la distribuzione tariffaria tra comune e comune sono state fatte delle simulazioni su due famiglie tipo, una famiglia di classe “media” da un punto di vista reddituale, ovvero con ISEE 20.000, e una maggiormente disagiata con ISEE 5.000. Si è quindi cercato sulla base di tali parametri di simulazione il costo che le famiglie sosterebbero per il servizio mensa<sup>100</sup>. Su 44 comuni, 43 danno riscontro<sup>101</sup>. Per la prima simulazione relativa alle famiglie con reddito medio si presenta una situazione anche qui molto varia, per la quale 8 comuni su 43 (Bari, Bolzano, Reggio Calabria, Perugia, Siracusa, Roma, Catania e Latina) applicano una tariffa inferiore o

uguale a 3 euro, e 13 comuni applicano una tariffa superiore o uguale a 5 euro (Parma, Livorno, Reggio Emilia, Rimini, Forlì, Piacenza, Bergamo, Ferrara, Ancona, Bologna, Modena, Torino e Palermo). Per la seconda simulazione relativa alle famiglie con ISEE 5.000, ossia in grande difficoltà economica, 9<sup>102</sup> comuni su 43 applicano l'esenzione, e nonostante 27 comuni dei rimanenti dichiarino di scendere a tariffa 0 euro per i casi segnalati dai servizi sociali, analizzando le tariffe standard applicate per questo tipo di famiglie si segnala che i comuni di Rimini<sup>103</sup>, Bergamo, Modena, Reggio Emilia superano i 3 euro di tariffa.

**Grafico 5 - Tariffa servizio refezione scolastica per l'a. s. 2016-2017 per famiglia con ISEE 20.000**

Elaborazione Save the Children Italia

**Grafico 6 - Tariffa servizio refezione scolastica per l'a. s. 2016-2017 per famiglia con ISEE 5.000**



Elaborazione Save the Children Italia

\* Sono indicati così quei comuni che dicono di poter scendere a zero nei casi in cui venga segnalato dai servizi sociali - in caso di disagio certificato

Oltre alla comparazione delle politiche tariffarie sono stati valutati i criteri di accesso alle agevolazioni ed esenzioni, così da poter meglio comprendere quale sia l'orientamento dei comuni nei confronti dei meno abbienti e di coloro che versano in una condizione sociale o familiare più vulnerabile. Dei 44 comuni che hanno dato riscontro, 11 comuni non prevedono l'esenzione totale dal pagamento della retta delle mense scolastiche né per reddito, né per composizione familiare o motivi di carattere sociale a prescindere dalla segnalazione dei servizi sociali. 3 comuni - Bolzano<sup>104</sup>, Padova e Salerno

- sin dal monitoraggio del 2015 confermano di non prevedere nessun tipo di esenzione dal pagamento della mensa. Gli altri 8<sup>105</sup> comuni prevedono, invece, la possibilità di esenzione nei casi di disagio accertato tramite la segnalazione da parte dei servizi sociali. Pur riconoscendone l'importanza, preme segnalare che tale previsione non garantisce la tutela di tutte le famiglie svantaggiate, in particolare di quelle che non hanno necessità di presa in carico specifica da parte dei servizi, ma che per motivi di carattere socio-economico necessitano comunque di un sussidio.

## Grafico 7 - L'esenzione



Elaborazione Save the Children Italia

L'applicazione dell'esenzione nei restanti 33 comuni è anch'essa disomogenea, poiché le Amministrazioni locali applicano criteri particolareggiati o multipli, sommando a soglie reddituali anche esenzioni per motivazioni di carattere sociale o familiare. Per dare un'idea dei criteri maggiormente utilizzati dai comuni nell'esenzione, sono state create tre categorie di analisi dell'accesso alle esenzioni: per reddito, per motivi familiari e per motivi sociali.

22 comuni<sup>106</sup> applicano l'esenzione sulla base del reddito sotto una certa soglia ISEE, applicando soglie tra loro più che varie: si va da un massimo di ISEE < 7.718 del comune di Venezia ad una soglia media di ISEE < 3.000 del comune di Taranto, Ravenna e Ferrara ad una minima di ISEE 0 del comune di Perugia. Solo 6 comuni<sup>107</sup> prevedono, invece, l'esenzione per motivi connessi alla composizione familiare e infine 31 comuni<sup>108</sup> esentano dal pagamento i nuclei familiari segnalati dai servizi sociali, per motivi di fragilità economica, come anche la sopravvenuta disoccupazione, di disagio psico-sociale o disabilità.

Anche le riduzioni prevedono criteri tra loro vari e cumulabili, dando un'immagine delle politiche tariffarie anche qui a macchia di leopardo: 42 comuni<sup>109</sup> su 44 applicano le agevolazioni su base economica ponendo ognuno una soglia ISEE differente; 37 comuni<sup>110</sup> modulano le tariffe a seconda della composizione familiare; 17 comuni<sup>111</sup> sulla base di disagi sociali, perdita del lavoro o segnalazione dei servizi, mentre 4 comuni<sup>112</sup> riducono la tariffa per i nuclei familiari con disabilità.

Tra i comuni che applicano dei criteri più generosi per la riduzione tariffaria si segnalano: il comune di Ravenna, che riduce le tariffe per nuclei familiari anche non residenti con ISEE < 35.000, prevedendo anche una riduzione ulteriore in caso di più figli iscritti al servizio e un abbattimento del 10% del valore ISEE della tariffa per coloro che hanno aperto un mutuo sulla prima casa; Napoli, invece, che riduce le tariffe per nuclei familiari con ISEE < 25.750 circa, con riduzione del 30% per i secondi figli e successivi, per gli alunni stranieri appartenenti a nuclei familiari in disagio che non possono produrre

l'ISEE, dando la possibilità a tutti di presentare l'ISEE corrente; Genova, che riduce le tariffe per nuclei familiari anche non residenti con ISEE < 30.000, prevedendo un abbattimento ISEE del 50% in caso di disoccupazione per famiglie monoreddito e la possibilità di presentare ISEE corrente; Verona che prevede delle riduzioni per nuclei residenti con ISEE < 50.000, per famiglie con più figli iscritti al servizio o con bambini diversamente abili, idem Bologna ma per famiglie residenti con ISEE < 25.000.

L'analisi comparata dei dati, tra tariffe, criteri e restrizioni spesso non è sufficiente a fornire l'immagine composita dell'accesso al servizio mensa. Per fornire un quadro più completo sulle reali condizioni, soprattutto per le famiglie meno abbienti e svantaggiate, oltre a raccogliere le opinioni delle famiglie in rete con l'Organizzazione, è stato chiesto ai comuni monitorati di indicare se vengono messe in campo altre forme di supporto per il pagamento della mensa per famiglie in situazione di povertà accertata. Oltre a quei comuni che, come visto in precedenza, garantiscono esenzioni, riduzioni o contributi economici mirati per quei bambini che vengono segnalati dai servizi sociali o da altri organi pubblici competenti, a prescindere dai criteri di accesso alle agevolazioni stabiliti dalla normativa comunale, sono pochi i comuni che specificano di attivarsi con altre misure: è il caso del comune di Trento che sin dal 2015 ha riferito di garantire un supporto alla compartecipazione della spesa delle famiglie alla mensa attraverso il reddito di garanzia<sup>13</sup> e del comune di Bolzano, che pur non prevedendo esenzioni specifiche se non per i minori stranieri non accompagnati, riferisce che il supporto alle famiglie

è garantito da misure di welfare provinciale per lo specifico sostegno per esigenze alimentari, e che da quest'anno vengono inoltre verificati i casi di dichiarata perdita di lavoro/difficoltà economica improvvisa e valutate, secondo dei criteri interni, eventuali riduzioni a termine della tariffa.

La disomogeneità nell'accesso alla mensa scolastica non riguarda soltanto le tariffe o le agevolazioni, ma anche la possibilità di accedere a quest'ultime. È prassi molto diffusa, purtroppo, non permettere di accedere alle riduzioni o esenzioni tariffarie ai bambini non residenti nel comune. Tale restrizione, ancora molto diffusa, produce ulteriore discriminazione nell'accesso al servizio e, di fatto, non concede pari opportunità di fruizione del servizio a tutti i bambini, escludendo dall'opportunità di usufruire della mensa quelle famiglie che per diversi motivi non sono, o non sono ancora, residenti nel comune della scuola di riferimento.

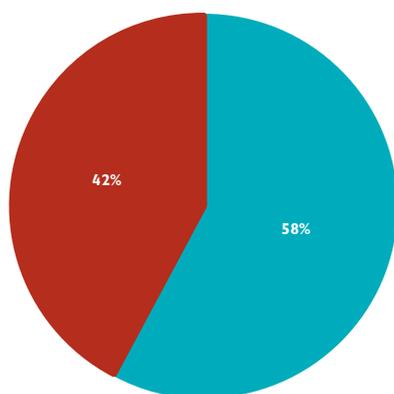
Sono 17 su 44 i comuni che non pongono restrizioni basate sulla residenza nell'accesso alle agevolazioni, mentre i restanti 27 comuni<sup>14</sup> pongono la residenza come requisito essenziale; tra questi i comuni di Bolzano, Brescia, Catania, Padova e Vicenza la applicano solo per l'accesso alla riduzione, mentre i comuni di Torino e Bergamo solo nell'accesso alle esenzioni.

Nell'applicazione della residenza come criterio restrittivo non vi sono stati cambiamenti, ad eccezione del comune di Bolzano, che da quest'anno applica la residenza come restrizione all'accesso delle riduzioni. Già dallo scorso anno, nonostante la distribuzione percentuale rispetto al primo monitoraggio relativo all'anno scolastico 2014/2015

rimanesse invariata, alcuni comuni avevano modificato le loro politiche: il comune di Palermo non prevede più la residenza quale criterio di accesso alle agevolazioni mentre il comune di Brescia, pur mantenendo la restrizione della residenza<sup>15</sup>, non la vincola più ai cinque anni. Il comune di Siracusa già dallo scorso anno aveva introdotto il criterio

della residenza, come il comune di Bergamo, il quale però, oltre a prevederlo soltanto relativamente all'esenzione, sostiene che "fino ad oggi l'esenzione è stata necessaria soltanto per nuclei familiari residenti. Non sono pervenute segnalazioni da altri comuni. In tali casi, peraltro, l'esenzione sarebbe applicata in accordo con il comune di residenza".

**Grafico 8 - Le restrizioni per esenzioni/riduzioni**



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

Elaborazione Save the Children Italia

## VOCI DAL TERRITORIO

*“Purtroppo sia io che mio marito siamo disoccupati, per cui quest’anno non siamo riusciti a pagare alcune rate della mensa. Abbiamo quindi ricevuto un bollettino postale con la somma totale del debito accumulato e quando ho compilato l’iscrizione on-line per il centro estivo, la domanda è stata bloccata. Su richiesta, il comune mi ha proposto una rateizzazione del debito, così a seguito del pagamento della prima tassa è stato possibile iscrivere mio figlio al centro estivo”. (Milano)*

*“In questi giorni mia figlia mi ha raccontato di una compagna che ha portato il panino da casa perché sono terminati i buoni gratuiti dati dal comune”. (Gioiosa Jonica)*

*“In classe di mia figlia c’è stato un caso veramente assurdo. C’era un bambino che proveniva da un altro comune e non poteva partecipare al servizio mensa e non poteva neanche portare l’ISEE, perché non residente. Tra l’altro i suoi genitori sono disoccupati e quindi non potevano permettersi di pagare la mensa. Quindi non lo facevano mangiare a scuola. Poiché la mamma non poteva venire a prendere il bambino, lui restava in classe mangiando un panino o quello che gli preparavano. Sicuramente le insegnanti controllavano e non lo lasciavano totalmente solo, perché comunque le insegnanti erano adorabili. Noi mamme eravamo molto dispiaciute della situazione, perciò abbiamo deciso di mettere una quota a testa e farlo mangiare. La situazione è stata davvero triste”. (Potenza)*

*“Un aspetto positivo è che nonostante non riusciamo a pagare la quota non c’è esclusione dei bambini. Naturalmente siamo continuamente sollecitati e non esistono forme di aiuto economico per questa spesa. Non vengono esclusi neanche i bambini che vivono nel campo Rom del nostro quartiere che non pagano la mensa ma ne usufruiscono comunque”. (Napoli)*

*“Sono una mamma di tre figli, la nostra famiglia proviene dal Marocco, tutti e tre i miei figli mangiano alla mensa scolastica, dove si sono trovati abbastanza bene, anche se non tutto il cibo italiano li convince. Per la nostra famiglia è stato uno sforzo economico perché il nostro ISEE superava di poco il livello della quinta fascia e quindi la tariffa attribuita è stata quella della fascia superiore, raggiungendo una cifra che, pur non essendo enorme - data anche la riduzione per i fratelli -, tuttavia ha pesato sul nostro bilancio”. (Torino)*

*“Io non ho ancora i documenti e dunque non ho potuto chiedere il calcolo dell’ISEE. Questo per me vuol dire pagare la fascia più alta, che è una spesa notevole per una famiglia in generale. Se poi si hanno difficoltà economiche diviene difficile, ma mi adegua poiché nella scuola di mio figlio è possibile portare cibo da fuori”. (Roma)*

### 3.2. L'esclusione

L'esclusione dal servizio mensa dei bambini figli di genitori non in regola con il pagamento delle rette è tutt'oggi la prassi più preoccupante messa in campo da alcuni comuni, e ben evidenzia come la mancanza di una regolamentazione comune delle politiche relative al servizio di refezione possa comportare il rivalersi delle amministrazioni comunali nei confronti dei cittadini, al punto da far ricadere direttamente sui bambini problematiche a loro avulse.

La morosità deve esser certamente combattuta, ma le strategie di recupero crediti dei comuni dovrebbero operare per vie esattoriali, con strumenti che non prevedano il coinvolgimento dei bambini. Come più volte denunciato da Save the Children Italia, infatti, in diversi comuni i bambini figli di genitori morosi devono rinunciare al pasto fornito dalla scuola: in molti casi i bambini restano in classe con un panino o subiscono l'umiliazione di non passare un tornello, perché la card non può essere ricaricata in tempo dai genitori. Tali prassi non fanno altro che aumentare le disuguaglianze sociali di appartenenza e fanno ricadere così il peso delle difficoltà economiche dei genitori direttamente sulle spalle dei bambini. Le separazioni imposte agli alunni durante il tempo dedicato al pasto, un tempo che al contrario dovrebbe esser vissuto come un'occasione educativa e di integrazione sociale, oltre che di educazione alimentare e di sana alimentazione, diventa così un momento in cui i bambini vivono una forte discriminazione. Purtroppo questa politica esclusiva e discriminante è più che diffusa in Italia: sui 44 comuni intervistati 9 hanno dichiarato di applicare la sospensione dal servizio del bambino in

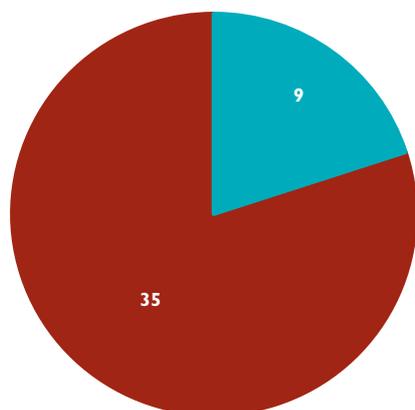
caso di morosità delle famiglie, mentre gli altri 35 comuni hanno risposto di non rivalersi sugli alunni in caso di morosità dei genitori, attivando da norma le procedure di recupero crediti.

Nell'a.s. 2014/2015, tra i 45 comuni monitorati, Brescia, Foggia, Modena, Novara, Palermo, Salerno, Sassari, Siracusa e Taranto rientravano tra quei comuni che con diverse regolamentazioni prevedevano l'esclusione dal pasto per i figli dei genitori morosi. A questi 9 comuni per l'a.s. 2015/2016 si erano aggiunti il comune di Ancona, che esplicitava l'impossibilità di iscrizione all'anno successivo in caso di morosità e il comune di Reggio Calabria, che tutt'oggi prevede, in caso di insolvenza da parte dei genitori, il blocco della card dei bambini fino al saldo del debito accumulato. Il comune di Modena, invece, per l'a.s. 2015/2016 riferiva di non escludere dal servizio mensa i bambini figli di genitori morosi, ma di prevedere che la famiglia possa essere sospesa da servizi aggiuntivi opzionali, come il pre-scuola. Per l'a.s. 2016/2017 il comune di Ancona, con nuova delibera stabilisce le sanzioni e le procedure per la riscossione coattiva del credito, non prevedendo l'impossibilità di iscrizione all'anno successivo, dichiarata dal comune nel precedente monitoraggio. Da quest'anno anche il comune di Siracusa riferisce di applicare la "sospensione del bambino dal servizio tramite blocco della prenotazione del pasto dallo smartphone fino alla risoluzione della morosità". Sono dunque 9 i comuni riportati nel grafico seguente che non hanno modificato le loro politiche relativamente alla sospensione del pasto nei casi di morosità e a questi per l'anno 2017/2018 si aggiungerà il comune

di Pescara che dichiara che nell'anno entrante gli utenti che non hanno regolarizzato i pagamenti

non potranno accedere alla domanda di iscrizione online.

### Grafico 9 - Le esclusioni



■ Esclusione dal servizio: Brescia, Foggia, Novara, Palermo, Reggio Calabria, Sassari, Salerno, Siracusa, Taranto

■ Recupero crediti / Pasto garantito: Ancona, Andria, Bari, Bergamo, Bologna, Bolzano, Cagliari, Catania, Ferrara, Firenze, Forlì, Genova, Latina, Livorno, Milano, Modena, Monza, Napoli, Padova, Parma, Perugia, Pescara, Piacenza, Prato, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini, Roma, Terni, Torino, Trento, Trieste, Venezia, Verona, Vicenza

Elaborazione Save the Children Italia

In particolare il comune di Sassari riferisce che “qualora l'utente non effettui il pagamento di quanto dovuto, l'Amministrazione Comunale potrà provvedere alla sospensione del servizio e all'avvio delle azioni conseguenti per il recupero del credito”, non permettendo, tra l'altro, in caso di morosità, l'iscrizione al servizio per l'anno successivo; il comune di Brescia prevede che l'ammissione al servizio sia subordinata all'eliminazione di eventuali situazioni debitorie pregresse, pur specificando che prevede l'accesso al servizio anche in casi di morosità laddove vi sia una segnalazione da parte dei servizi sociali per le famiglie in stato di disagio sociale; il comune di Novara anche per quest'anno prevede una procedura di sospensione e allontanamento degli utenti morosi dalla mensa, lasciando agli insegnanti l'esercizio discrezionale di esclusione dell'utente/i moroso/i dal refettorio e nei casi più gravi lasciando la possibilità di accoglierli<sup>116</sup>;

il comune di Salerno anche per quest'anno specifica nell'informativa ufficiale che “il pasto non verrà erogato se il credito è pari a zero”, il servizio in questo caso è informatizzato e in caso di morosità si attiva automaticamente il blocco delle card magnetiche per la prenotazione del pasto; il comune di Taranto, come in passato, in presenza di reiterata inadempienza ai pagamenti, preclude l'iscrizione al servizio fino a regolarizzazione del debito; il comune di Foggia, invece, nel documento di domanda di ammissione precisa che in caso di mancato pagamento esclude l'utente dalla fruizione del servizio per l'intero bimestre successivo. Infine, si riportano i casi dei comuni di Palermo<sup>117</sup> e Bari<sup>118</sup> che, nonostante dichiarino espressamente che nel territorio comunale non sia mai stata avviata una pratica di esclusione, è importante che modifichino quanto previsto dal Regolamento e dai canali ufficiali di comunicazione.

## IL GIORNO

*“I genitori non pagano, ai figli solo pane e frutta”*

*“Da ora in avanti, senza se senza ma, chi dopo 20 pasti non paga, non mangia”*

## Il Sindaco di Baranzate (MI)

## LA REPUBBLICA

*“I genitori non pagano la retta? Bimbi senza pappa e bus: scoppia il caso in provincia di Bologna”*

*“Le famiglie in difficoltà le aiuteremo. Ma basta coi furbetti che se ne approfittano della collettività, tanto paga il comune”*

## Il Sindaco di San Giovanni in Persiceto (BO)

## LA REPUBBLICA

*“Milano, linea dura del comune: niente doposcuola e bus per chi non paga la retta delle mense”*

*“Coloro i quali risulteranno insolventi rispetto al servizio della refezione scolastica non potranno accedere agli altri servizi educativi a domanda individuale offerti dal comune”*

## Palazzo Marino

L'equazione non paghi - non mangi purtroppo è ancora una volta attuale. Anche nel corso dell'anno scolastico 2016/2017 diversi sono stati i casi di cronaca che raccontano il rivalersi delle giunte comunali nei confronti dei figli dei genitori morosi. La proliferazione delle cattive prassi relative alla mancata inclusione dei bambini figli di genitori impossibilitati a saldare la retta si riscontra, oltre che nei 9 comuni mappati (**Brescia, Foggia, Novara, Palermo, Reggio Calabria, Salerno, Sassari, Siracusa e Taranto**), in altri casi denunciati in tutta Italia. Nello scorrere la rassegna stampa degli ultimi anni scolastici non si registra una tendenza di miglioramento delle politiche di esclusione; al contrario tali cattive prassi proseguono e si diffondono tra Nord e Sud, dimostrando logiche politiche e decisorie lontane dai diritti sanciti dall'articolo 3 della Costituzione, dell'articolo 3 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, e che poco hanno a che vedere con il rispetto del superiore interesse del minore. Al contrario, ai numerosi casi raccontati nello scorso monitoraggio, si aggiungono quelli del comune di **Baranzate**<sup>119</sup>, nel milanese, dove lo scorso maggio è stato negato il pasto ai bambini figli di genitori morosi; tra questi bambini, per quelli che non si erano portati il pranzo da casa, è stato dato loro un pasto frugale, un panino e un frutto, che hanno dovuto consumare però su banchi separati. Ai bambini, infatti, è stata inflitta l'umiliazione di veder disposti i loro banchi ai margini, mentre quelli dei bambini figli di genitori in regola con i pagamenti erano disposti al centro. Tale pratica di differenziazione discriminatoria non è una novità: come nei casi citati nei monitoraggi scorsi del comune di **Corsico**<sup>120</sup>, in cui il Sindaco lo scorso anno affermò che “i figli dei genitori morosi nel caso non aderiscano al piano di rientro, accederanno comunque alla mensa ma verranno messi in disparte rispetto a coloro che hanno i requisiti di accesso”, o come avvenuto nel comune di **Gignod**<sup>121</sup>, Valle d'Aosta, dove lo scorso settembre quattro bambini erano stati costretti a saltare il pranzo mentre i loro compagni mangiavano nella stessa stanza, o ancora nel comune di **Cavenago di Brianza**, dove il Sindaco aveva immaginato inizialmente

di creare una stanza separata per quei bambini ai quali è stato concesso temporaneamente di portare il pranzo da casa, stanza che dai conterranei più cinici è stata chiamata la “stanza del buco di bilancio”<sup>122</sup>. È di giugno 2017 invece il caso di **San Giovanni in Persiceto**, nel bolognese, dove il Sindaco ha espresso posizioni forti e preoccupanti, citando l’equità come criterio guida della politica discriminatoria “Le famiglie in difficoltà le aiuteremo. Ma basta coi furbetti che se ne approfittano della collettività, tanto paga il comune. Noi vogliamo colpire quelli che girano in Bmw o hanno l’ultima versione dell’iPad e poi non pagano la mensa per il figlio. È una questione di equità”. Il sindaco ha poi precisato “Non è che se uno non paga per un mese o due non diamo da mangiare al figlio a scuola. Il servizio sarà interrotto solo a fine anno, non saranno accettate cioè le iscrizioni per quello successivo. E questo solo dopo aver verificato che non si tratti di famiglie in difficoltà tali da dover essere seguite dai servizi sociali. Ripeto, si vuole colpire chi non vuole pagare”<sup>123</sup>. Tale affermazione riprende quanto messo in campo dallo scorso anno nel comune laziale di **Ardea**, dove era stato ordinato il divieto di ingresso a mensa a 130 bambini, tra i 3 e i 10 anni, figli dei cosiddetti morosi “irriducibili” che secondo il Sindaco “ci marciavano”<sup>124</sup>. Infine, si segnala la cattiva prassi di quei comuni che nei casi di morosità nel pagamento della mensa si rivalgono nei confronti delle famiglie, e dunque dei bambini, non permettendo loro l’accesso ad altri servizi comunali. Nel comune di Milano, lo scorso gennaio, ha avviato un piano di rientro che prevede che gli utenti morosi rispetto al servizio di refezione, non potranno accedere ai servizi offerti dal Comune per il periodo estivo (centro estivo e estate vacanze- ex colonie) e del Pre-scuola e Giochi-Serali se non effettuano il pagamento delle insolvenze (anche attraverso la rateazione del debito), prima dell’inizio del servizio. Il comune afferma che, dopo diversi tentativi di avvisi bonari, si è deciso di tentare una strada più rigida: “Coloro i quali risulteranno insolventi rispetto al servizio della refezione scolastica non potranno accedere agli altri servizi educativi a domanda individuale offerti dal comune”<sup>125</sup>. Dello stesso avviso era stato lo scorso anno il Sindaco del comune di **Ello**, nel lucchese, che ai bambini figli di genitori morosi per il pagamento della mensa scolastica aveva vietato il servizio di scuolabus. Il Sindaco riferì: “Ai bambini che non pagano continueremo a dar da mangiare, ma non potranno più salire sullo scuolabus”<sup>126</sup>.

Un altro aspetto affrontato nel questionario distribuito ai comuni oggetto della ricerca, è stato quello relativo alla morosità dell’utenza. La differenza delle politiche tariffarie fin qui analizzate non sembrerebbe seguire una logica predeterminata né dal costo della vita né dalle incombenze di bilancio dovute alla morosità dei genitori. A ben vedere, i dati sotto riportati fanno

emergere una mancanza di correlazione tra le politiche tariffarie, i criteri di agevolazione ed esenzione e la morosità, sottolineando ancor più la mancanza di necessità delle esclusioni. Infatti, i dati relativi alla % degli alunni figli di genitori morosi, non corrisponde a quei comuni che hanno messo in campo misure discriminatorie e neanche a quelli che applicano tariffe minime più

alte. Dei 44 comuni intervistati 33 hanno fornito tale dato, comunque non verificabile, né quanto alle tempistiche di ritardo del saldo, che spesso si estingue a fine anno scolastico<sup>127</sup>, né nel quantum. Dai dati emerge che su 33 comuni solo 9 hanno una morosità superiore o uguale al 20% e i dati complessivi sono più che differenziati: si va da una percentuale di morosità delle famiglie dell'1% a Vicenza, al 37% a Modena<sup>128</sup>. Tuttavia non sembrerebbe esserci un'associazione significativa tra politiche di esclusione e il tasso di morosità: l'esclusione dei bambini, infatti, non sembrerebbe spingere le famiglie a saldare il debito (che per motivi economici non riescono a pagare). Se affianchiamo ai dati sulla % di morosità e sulle politiche di esclusione, i dati precedentemente analizzati sulle politiche comunali messe in campo nei confronti dei bambini figli di genitori morosi, nonché nei confronti delle famiglie più deprivate,

emerge come alcuni comuni, come il comune di Roma, Bari e Prato, che pure hanno un'alta percentuale di morosità mantengono comunque politiche inclusive nei confronti delle famiglie in ritardo con i pagamenti e delle famiglie numerose più deprivate applicando l'esenzione totale dal pagamento. Altri comuni, invece, come Sassari, Reggio Calabria e Novara pur attuando politiche di esclusione non prevedono l'esenzione certa per le famiglie meno abbienti e questo non incide sulla morosità che rimane alta. Infine il caso di Brescia, Foggia e Palermo che a fronte di un basso tasso di morosità praticano comunque l'esclusione dei bambini figli di genitori morosi. In conclusione, se si dà uno sguardo anche alle % di costo a carico delle famiglie si può avere un quadro complessivo delle scelte politiche che i comuni attivano nei confronti delle famiglie soprattutto più indigenti.

**Tabella 3. La percentuale di morosità delle famiglie in relazione all'esclusione, percentuale di costo a carico delle famiglie e tariffe per famiglie più indigenti**

Comuni	% morosità delle famiglie a.s. 2016/2017	Tariffa per Famiglia con ISEE <5000	Esclusione per i figli dei genitori morosi	% di costo a carico delle famiglie (a.s. 2016/2017)
Brescia	<5%	2,9*	SI	66%
Foggia**	8%	1,2*	SI	36%
Reggio Calabria	12,26%	1,9	SI	58,5%
Novara	20%	1,6*	SI	50%
Sassari	26%	0,49*	SI	43%
Palermo	0%	0,5*	SI	0%
Modena	37%	5*	NO	85%
Prato	37,64%	0	NO	50%
Bari	30%	0	NO	30%
Roma	30%	0	NO	80%
Rimini**	29,40%	6	NO	46,51%
Perugia	20%	1,5*	NO	35%
Padova	20%	2,6*	NO	71,09%**
Parma	18,46%	2,4*	NO	98,13%
Cagliari**	18%	0,8*	NO	35%
Torino	17%	1,51	NO	84%
Reggio Emilia	16%	3,09*	NO	85%
Ferrara	15%	1,43	NO	75,64%
Genova	15%	0,7*	NO	63,28%**
Forlì	15%	2,95*	NO	99,90%
Livorno	15%	0	NO	85%
Milano**	13,90%	1,95	NO	61,04%
Bolzano	11,88%	1,9*	NO	43,34%
Bologna	10,00%	1,7*	NO	82,66%
Monza	10%	1,03	NO	56%**
Catania	9%	0,5*	NO	36%
Bergamo	8,80%	4*	NO	100%
Verona**	8,06%	1,58*	NO	44,99%
Latina	5,19%	0	NO	37,95%
Ancona	3%	0	NO	53%
Terni**	3%	2,07*	NO	59,23%
Venezia	2,50%	0	NO	60%
Vicenza**	<1%	0,8*	NO	80%

Fonte: elaborazione Save the Children Italia

\* Comuni che riferiscono di applicare l'esenzione per i minori segnalati dai Servizi Sociali

\*\* Comuni che riferiscono che il dato sulla % di morosità o su altri calcoli è riferito all'a.s. 2015/2016.

### 3.3 La voce dei bambini

Al fine di garantire una fotografia quanto più ampia e dettagliata del servizio di refezione scolastica in Italia si è ritenuto opportuno consultare gli alunni, i primi fruitori e attori del pasto scolastico. Per meglio comprendere quale possa essere la percezione dei bambini nell'accesso al servizio è stato diffuso un questionario nella rete delle scuole del Progetto Fuoriclasse di Save the Children Italia<sup>129</sup>. L'indagine ha raccolto l'opinione di 1.656 studenti di III, IV e V elementare, e, sebbene non sia un campione rappresentativo, ha portato alla luce diversi dati interessanti e relazioni significative. Tra gli alunni che hanno risposto all'indagine 769 sono femmine, 873 maschi, provenienti da 8 Città diverse (Milano, Torino, Napoli, Roma, Scalea, Bari, Ancona, Padova), di cui il 64,2% di origini italiane, il 7,7 % nati all'estero, il 25,8% nati in Italia da genitori di origine straniera. Le domande per le quali è stata richiesta una loro opinione riguardavano quattro ambiti di indagine: l'accesso, la qualità del cibo, l'esclusione e la partecipazione.

Da una prima analisi descrittiva delle risposte si deduce che i bambini hanno partecipato attivamente all'indagine in modo omogeneo sia tra Nord e Sud del Paese, che per genere, età o origini. Relativamente all'**accesso** alla mensa, è emerso che il 67% dei bambini intervistati mangia a scuola tutti i giorni, la restante percentuale alcuni giorni a settimana. Il 4,8% dei bambini torna a casa per pranzo, mentre il restante 95,1% mangia a scuola, di questi il 4,8% mangia un pasto portato da casa. La **percezione** generale degli alunni rispetto alla mensa

è mediamente positiva: il 42% dei bambini intervistati sostiene che la mensa gli piaccia abbastanza, mentre al 17,3% piace molto. Al 27,7% degli alunni, invece, la mensa non piace, e al 12,9% non piace per niente. Vedremo poi come questo si correla rispetto alla qualità degli spazi e del servizio. In particolare relativamente alla **sala mensa** è stato chiesto ai bambini di esprimersi rispetto alla grandezza, pulizia e rumorosità dello spazio refettorio. L'83,8% dei bambini ritiene che la mensa sia grande, mentre la restante percentuale pensa sia piccola. Si mostrano divisi a metà invece in tema di pulizia del locale mensa: per il 45% degli alunni intervistati la mensa non è pulita, mentre per il 37% lo è abbastanza, e per il 18% è molto pulita. Infine, la mensa è percepita dal 72% degli alunni come molto rumorosa, un po' rumorosa nel 10% dei casi, abbastanza per il 16%, per niente rumorosa solo nel 2% dei casi.

Il **tempo** per mangiare a mensa viene percepito dai bambini come poco o pochissimo nel 10% dei casi, sufficiente nel 73%, molto nel 17%. La qualità del tempo mensa, invece, è un argomento parimenti divisivo: al 41% dei bambini il tempo della mensa piace per niente o un po', al 59% degli alunni il tempo mensa piace tanto o tantissimo. Rispetto alla **quantità** del cibo, le porzioni sono percepite come insufficienti nel 23% dei casi, in cui i bambini sostengono sia "così poco da avere ancora fame anche dopo il pasto". Il 50% dei bambini sostiene di esser sazio, mentre il 21% lo percepisce come tanto, "tantissimo al punto che avanza" nel 6% dei casi. Il 62% degli alunni sostiene poi che il cibo avanza spesso nel piatto e ancora il 48% degli alunni intervistati è consapevole del fatto che il cibo

avanzato venga buttato.

La **qualità** del cibo viene giudicata dagli alunni in modo disomogeneo: per il 22% dei bambini il cibo è cattivo al punto che spesso viene lasciato, per il 40% abbastanza buono, buono solo nel 26% dei casi e “così buono che vorrei fare il bis” soltanto per il 12% degli alunni intervistati. Per il 41% dei bambini il cibo che mangiano ogni tanto si ripete, il 34% ha la percezione di mangiar spesso la stessa cosa, mentre per il restante 25% dei bambini il menù varia e sembra di mangiare mai o quasi mai lo stesso cibo. Un altro aspetto analizzato è la qualità del cibo in termini di buona conservazione e distribuzione: per il 32% dei bambini il cibo arriva ancora congelato e per il 57% dei bambini intervistati il cibo arriva a tavola non riscaldato. Rispetto al menù, i bambini tra pasta, pizza, carne, pesce, frutta, verdura, dolce e gelato, se dovessero dare un voto da uno a cinque si esprimono così: il 46% dei bambini ritiene che la pasta della mensa sia mediamente buona ma non buonissima (dando un voto inferiore o uguale a 3 su 5); all'83% dei bambini piace molto o moltissimo la pizza, al 53% la carne, al 29% la verdura, al 22% la frutta. Per il 69% dei bambini il pesce che si mangia a mensa riceve un voto inferiore o uguale a tre su cinque. Infine, i bambini a mensa bevono l'acqua del rubinetto solo nel 59% dei casi, alternativamente bevono acqua in bottiglia.

In materia di **esclusione** dei bambini figli di genitori morosi, il 36% degli alunni sostiene di avere avuto un compagno che ha smesso di venire a mensa e nel 46% dei casi sono stati tristi. In tema di **partecipazione** e coinvolgimento degli alunni alla mensa, è emerso

che il 74% degli alunni è a conoscenza del menù, che nel 73% dei casi è stato comunicato attraverso un cartellone. Il 97% dei bambini sostiene comunque di non esser stato consultato per la scelta del menù e il 92% dei bambini non ha fatto un gioco o un laboratorio sulla mensa. Il 24% dei bambini è coinvolto attivamente nel momento del pasto, nell'84% dei casi nello sparcchio, nel 13% dei casi nel servizio al tavolo, e per la restante percentuale provvedono a riempire l'acqua delle caraffe. Inoltre, andando ad analizzare la relazione tra le risposte, tra queste si possono notare alcune **associazioni significative**. È il caso della percezione della grandezza della sala con il giudizio complessivo sulla mensa: al 64% dei bambini piace la mensa solo quando si riscontra che la sala è abbastanza grande, così come sono il 63% gli alunni a cui non piace la mensa che la giudicano troppo piccola. Ancora più significativa è l'associazione tra la pulizia della mensa e il gradimento. Il 70% dei bambini per i quali la mensa risulta essere pulita, apprezza il servizio; anche nel caso della mensa rumorosa, il 74% dei bambini la percepisce poco rumorosa, l'apprezza di più. Infine, più del 50% degli alunni a cui piace molto la mensa, giudica il cibo buono o molto buono. Tra le tante testimonianze rilasciate dai bambini sul “cosa miglioreresti della tua mensa” di seguito ne segnaliamo alcune tra le numerose opinioni rilasciate dagli alunni, i quali denunciano spesso le stesse tematiche, per lo più relative alla ristrettezza delle porzioni, al troppo rumore, alla qualità del cibo, alla bellezza e alla grandezza dello spazio dove mangiano.

## L'opinione dei bambini: cosa miglioreresti della tua mensa?

**Teresa, 10 anni:** "Cambierei il menù e vorrei che si facesse silenzio".

**Amed, 9 anni:** "Vorrei una mensa migliore per qualità, diversità del cibo e quantità (soprattutto della frittata). E poi a mensa mentre si pranza c'è troppo rumore, salgo in classe col mal di testa!".

**Yasmine, 8 anni:** "La mensa mi piace, ma se potessi cambierei il cibo e metterei più pasta nel piatto".

**Matteo, 10 anni:** "Farei decidere ai bambini".

**Ruben, 9 anni:** "Della mia mensa non mi piace il menù che ci danno e il fatto che i bambini gridano sempre".

**Mirco, 10 anni:** "Non mi piace che buttino il cibo al posto di donarlo ai bambini che non ce l'hanno, e poi c'è un po' di disordine".

**Amal, 9 anni:** "Vorrei una sala mensa".

**Gabriel, 8 anni:** "Che tutti mangiano, che le commesse danno veloce il cibo".

**Marta, 10 anni:** "Niente, mi piace così com'è".

**Giorgio, 8 anni:** "Migliorerei la qualità del cibo, la pulizia e le porzioni abbondanti".

**Giovanna, 8 anni:** "Il cibo, perché molte volte la frutta è marcia; la pulizia, perché si trova molto cibo sul tavolo e sotto delle classi precedenti; il rumore perché mi fa male la testa; la frittata, perché è insipida".

**Valentina, 10 anni:** "Vorrei che sul cibo ci fosse un po' di sale, vorrei che il cibo fosse servito più caldo, vorrei che il tavolo fosse più pulito".

**Omar, 9 anni:** "Ci fanno aspettare troppo, cambierei l'organizzazione della mensa e il cibo. Ad esempio vorrei ci servissimo il cibo da soli".

**Luca, 11 anni:** "Rendendo il cibo più buono, aggiungendo altro cibo, pulendo il pavimento e rendendo tutta la mensa pulita e lucente. Per i bambini più piccoli aggiungerei un po' di decorazioni".

**Martina, 9 anni:** "I cibi devono essere caldi e più buoni, e quando avanzano li devono dare a chi ne ha bisogno".

**Anna, 10 anni:** "Sedie più belle, tavoli più grandi e pareti colorate".

**Roberto, 8 anni:** "Tutto quanto, così fa schifo".

**Dalia, 9 anni:** "La mensa deve essere più grande, accogliente e pulita".

**Bilal, 11 anni:** "Sarebbe bello se ci fosse un cuoco, invece dei cibi confezionati".

**Francesca, 10 anni:** "Vorrei poter votare i cibi e variare menu. Più attenzione al cibo per tutte le religioni".

**Tommaso, 8 anni:** "Per me la mensa è giusta così com'è. È molto accogliente, ti fa sentire a casa".

**Adelina, 9 anni:** "Con qualche cibo ci viene il mal di pancia, vorrei bevande diverse. Dobbiamo stare più calmi quando mangiamo".

**Mattia, 11 anni:** "Il chiasso e la distribuzione del bis".



## **CAPITOLO 4**

# **L'EDUCAZIONE ALIMENTARE E LA PARTECIPAZIONE A MENSA**

# L'EDUCAZIONE ALIMENTARE E LA PARTECIPAZIONE A MENSA

## 4.1. Sani stili di vita e alimentazione scolastica

In Italia, sono complessivamente 2,5 milioni gli alunni che ogni anno usufruiscono della mensa, consumando 380 milioni di pasti l'anno<sup>130</sup>. Il servizio di refezione scolastica è dunque una parte importante della ristorazione collettiva che, in Italia, vede un investimento di 6,6 miliardi di euro, di cui il 30% è dedicato alla mensa scolastica, e raggiunge un bacino di utenza complessivo di 5 milioni di persone<sup>131</sup>.

Più di due milioni di bambini hanno dunque l'opportunità di usufruire del servizio non solo da un punto di vista inclusivo, come sopra analizzato, ma anche educativo e di sana alimentazione.

Si preme sottolineare, dunque, che il momento del pasto a scuola è un importante strumento di prevenzione dell'obesità infantile e della malnutrizione, fenomeni sempre più diffusi anche in Italia. Nei Paesi a reddito più elevato, come il nostro Paese, il fenomeno del sovrappeso è un tema che merita sempre più attenzione per le proporzioni che sta assumendo e le conseguenze sul lungo periodo che questo apporterà sulla salute pubblica. Secondo i dati più recenti dell'indagine nazionale "Okkio alla salute", in Italia i bambini in sovrappeso sono il 20,9%, con prevalenze più alte nelle regioni del Sud e del Centro: in Campania, Calabria, Molise più di 4 bambini su 10 sono in eccesso di peso. Il 9,8% dei

bambini presenta seri problemi di obesità<sup>132</sup>.

In Italia, inoltre, 1 bambino su 10 è obeso e 2 su 10 sono in sovrappeso; se si affiancano questi dati allarmanti a quelli sulla malnutrizione, il panorama risulta ancora più complesso. Dagli ultimi dati EU-SILC, l'indagine europea sulle condizioni economiche della popolazione, in Italia il 5,7% di minori non consuma neppure un pasto proteico adeguato al giorno<sup>133</sup>. Per questo si ritiene che investire sull'accesso ad una mensa di qualità sia di fondamentale importanza anche per investire nella lotta alla denutrizione e malnutrizione. Come da tempo sostenuto dalla letteratura scientifica, inoltre, vi è una correlazione tra le condizioni socio-economiche delle famiglie e la salute dei bambini, e la scuola in questo gioca un ruolo determinante per spezzare il circolo vizioso e per la protezione della salute, poiché all'aumentare del livello di istruzione accresce anche la consapevolezza sull'importanza dei benefici della prevenzione e dell'adozione di sani stili di vita<sup>134</sup>. La scuola, oltre a ciò, è uno dei pochi luoghi che può esser portatore nel contempo di messaggi educativi rispetto alla sana alimentazione e di stimolo per i ragazzi promuovendo la salute e l'attività motoria<sup>135</sup>.

Da una recente indagine<sup>136</sup> a campione promossa dai Ministeri della Salute e Istruzione emerge come tale importanza sia riconosciuta anche dalle scuole stesse, le quali dichiarano nel 70,8% dei casi di avere intrapreso iniziative di

educazione alimentare in collaborazione Enti e Associazioni, che nel 32,2% dei casi specificano essere interni (Direzione scolastica/insegnanti), presidi territoriali come le Asl nel 31,6% dei casi, enti istituzionali comunali nel 17,6% e provinciali nel 7,1% dei casi, associazioni di volontariato nel 18,6% e appartenenti al settore agricolo nel 14,4% dei casi; il restante non è specificato. La diffusione di tali iniziative nel territorio nazionale vede una distribuzione maggiore nelle regioni Puglia, Campania, Emilia Romagna e Provincia Autonoma di Bolzano in cui le iniziative sono diffuse in più dell'80% delle scuole; Sardegna e Valle d'Aosta, invece, non arrivano ad una diffusione percentuale superiore al 60%. Riguardo alle altre attività legate alla promozione delle sane abitudini alimentari, si segnala che l'educazione nutrizionale curriculare viene svolta dal 75,8% delle scuole analizzate e il 41,9% prevede il coinvolgimento delle famiglie nella promozione della corretta alimentazione. Tali attività non sono distribuite in maniera uniforme sul territorio nazionale: l'educazione nutrizionale curriculare è più diffusa al Nord (76,7% delle scuole), a seguire al Sud (76,1% delle scuole) e infine al Centro (73,4% delle scuole); le famiglie sono invece maggiormente coinvolte in questi progetti al Sud (52%), mentre al Nord (36,1%) e al Centro (35,2%), in quota minore.

Tra le novità che si registrano nel Terzo Settore relative alla promozione della sana alimentazione, si segnala il Protocollo di Intesa tra Cittadinanzattiva, Angem e Oricon sulla ristorazione collettiva<sup>137</sup>, attivato con l'obiettivo di promuovere qualità dei cibi serviti a mensa

e partecipazione civica per servizi efficienti e di qualità. L'intento da essi dichiarato è quello di creare tavoli di lavoro sulla ristorazione scolastica che coinvolgano esperti, docenti, genitori; incontri di formazione per i membri delle Commissioni mensa; formazione ed informazione ai cittadini in materia di appalti di ristorazione collettiva, campagne informative congiunte sull'educazione e la sicurezza alimentare, sulla diffusione di corretti stili di vita fra giovani e adulti, sul contrasto agli sprechi alimentari.

L'importanza della scuola nella promozione di stili di vita sani e attivi e nel contrasto al sovrappeso in età infantile, non solo per l'aspetto più propriamente legato al servizio mensa, ma anche come determinante per la salute dei bambini è dunque inequivocabile. Tra le iniziative di promozione di sani stili di vita si segnala la recente proposta di legge A.C. 3883 "*Disposizioni per garantire l'adeguatezza dell'apporto nutrizionale degli alimenti e delle bevande somministrati mediante distributori automatici situati in luoghi pubblici frequentati da minori*"<sup>138</sup>, la quale propone di vietare la somministrazione, mediante distributori automatici situati negli istituti scolastici e in altri luoghi pubblici abitualmente frequentati da minori, di alimenti e bevande contenenti un elevato apporto totale di acidi grassi saturi, di acidi grassi trans, di zuccheri semplici aggiunti, di sodio, di nitriti e di nitrati utilizzati come additivi, di dolcificanti, di teina, di caffeina, di taurina e altre sostanze nocive. Inoltre, per garantire una maggiore qualità del cibo nelle mense scolastiche è stato approvato un emendamento alla manovra economica di giugno 2017 (L. 96/2017 art. 64 comma 5 bis)<sup>139</sup> proposto

dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali<sup>140</sup> al fine di istituire mense scolastiche biologiche certificate, per favorire la diffusione e l'utilizzo di prodotti biologici, già distribuiti in 1.200 mense, per un quantitativo di circa un milione di pasti serviti giornalmente. Per favorire tale modifica è stato approvato a decorrere dall'anno scolastico 2017/2018, la creazione di un Fondo, con uno stanziamento complessivo di 34 milioni di euro<sup>141</sup> gestito dal ministero delle Politiche agricole per ridurre i costi a carico degli studenti e realizzare iniziative di informazione e promozione nelle scuole. Tale provvedimento riporta l'attenzione sull'importanza della qualità del cibo offerto a mensa, questione che come vedremo è di estrema attenzione da parte dei bambini stessi. Pur non essendo oggetto del presente monitoraggio, si segnala che la questione qualitativa delle pietanze servite nelle mense scolastiche è oggetto, oggi come ieri, di forte attenzione non solo da parte dei genitori, insegnanti e bambini,

ma anche dei media e delle autorità. Nel corso del passato anno scolastico i casi di cronaca relativi alla mancata sicurezza e salubrità delle mense non si sono arrestati, così come i casi di avvelenamento per cibo scadente o inquinato.

Tra queste si segnalano ad esempio le denunce delle commissioni mensa, di cui tratteremo a breve, come nel caso del comune di Milano in cui i genitori bocciano il cibo nell'80% casi<sup>142</sup>, nel caso di Napoli in cui denunciano la presenza nel menù del pangasio, di cibo scadente o congelato<sup>143</sup>, o nel comune di Genova, dove è stato indetto uno sciopero diffuso per denunciare la scarsa qualità del cibo<sup>144</sup>. Il problema sembrerebbe più che diffuso, come anche dimostrato dal Ministero della Salute a seguito dei controlli dei Nas su 2.678 mense scolastiche, a giugno 2016, il quale ha dimostrato che una mensa su quattro di quelle analizzate aveva gravi irregolarità e per 37 di queste (1,4%) è stata disposta la chiusura<sup>145</sup>.

## VOCI DAL TERRITORIO

*“Capita spesso che vedendo gli altri coetanei i bambini possano imparare a mangiare cose che a casa non mangerebbero. Mio figlio ha imparato a mangiare verdure nuove”. (Roma)*

*“La qualità dei cibi a mensa è pessima, soprattutto con scelta di alimenti che i bambini non gradiscono”. (L'Aquila)*

*“Per noi il servizio mensa è adeguato alle nostre richieste, inoltre abbiamo deciso di aderire al tipo di servizio offerto dalla scuola perché così la bambina si abitua a mangiare qualsiasi cosa. Lei a scuola mangia cose che a casa non vuole mangiare, quindi un po' per gioco un po' perché ci sono gli altri bambini, a scuola mangia tutto”. (Potenza)*

*“Mia figlia a casa mangia tutto, a mensa invece spesso lascia i piatti pieni, perché le pietanze sono fredde e senza sapore”. (Marina di Gioiosa)*

## 4.2 La partecipazione alla mensa e buone prassi

Il monitoraggio in oggetto intende tracciare anche il dato sull'attivazione di organismi di vigilanza delle mense, come la commissione mensa, e la realizzazione di progetti e buone pratiche relative alla partecipazione dei bambini alla mensa, nonché all'educazione alimentare, alla lotta allo spreco e all'incentivazione di menù a chilometro 0.

Le Linee Guida del Ministero della Salute del 2010 hanno istituito un organo di vigilanza denominato “**commissioni mensa**”<sup>146</sup>, funzionale al raccordo tra il comune, le scuole, la ASL e i genitori degli utenti. La commissione mensa è composta da insegnanti e genitori ed è il primo luogo dove può svolgersi una valutazione concertata e un monitoraggio sulle modalità di erogazione del pasto.

Le commissioni, infatti, verificano l'appetibilità dei cibi, la loro temperatura, il gradimento da parte degli alunni e la pulizia degli ambienti. Sebbene da un'indagine IPSOS del 2015 svolto tra un campione di 1.000 genitori, fosse emersa l'inconsapevolezza della maggior parte dei genitori interessati in merito alla commissione mensa<sup>147</sup>, ad oggi la diffusione di tale organo sembrerebbe più che avviata. Basti pensare che dal monitoraggio sui 45 comuni capoluoghi di provincia con più di 100.000 abitanti su gli ultimi tre anni scolastici è emerso che più del 90% dei comuni le hanno attivate. Nel 2016 erano i comuni di **Brescia**<sup>148</sup>, **Reggio Emilia**<sup>149</sup>, **Reggio Calabria** e **Sassari** a riferire la mancata attivazione e per l'a.s.

2016-2017 solo Reggio Calabria introduce le commissioni mensa. Sono dunque solo 3 i comuni che non le hanno istituite, anche se ad esempio nel comune di Brescia permangono comunque attivi i “comitati dei genitori assaggiatori”, composti dai rappresentanti dei genitori che monitorano l'andamento del servizio e il gradimento del pasto da parte degli utenti, nonché il servizio di controllo specializzato<sup>150</sup>; nel comune di Reggio Emilia si è attivata una co-progettazione tra bambini, insegnanti e uffici comunali con consolidate attività di partecipazione alla mensa ormai diffuse in tutte le scuole, con inviti a pranzo dei genitori e un dialogo “in loco” rispetto alle caratteristiche, struttura e qualità del servizio di ristorazione; infine, nel caso o nel caso del comune Sassari ove si svolgono delle iniziative in cui i genitori presenziano al momento del pasto. In aggiunta alle commissioni mensa, si segnala che a **Perugia** il comune riferisce che è attivo un organismo denominato “Tavolo Paritetico” di cui, oltre all'Amministrazione comunale, fanno parte le associazioni dei genitori e i comitati mensa. I comitati mense sono composti dai rappresentanti dei genitori che monitorano l'andamento del servizio e il gradimento del pasto da parte degli utenti, contribuendo a verificare e controllare il rispetto del capitolato, del contenuto dell'offerta tecnica, dei menù e delle grammature, nonché la selezione dei fornitori, la qualità e la provenienza dei prodotti alimentari<sup>151</sup>. Si sottolinea, inoltre, che la partecipazione alla mensa scolastica è importante a tutti i livelli. Ad esempio il comune di **Napoli** ha previsto con

un approccio inter-istituzionale, prevedendo il coinvolgimento del Comune, delle scuole e delle Asl, con tre livelli di intervento: la Commissione Refezione Centrale, le Commissioni Refezione Municipali e le Commissioni Refezione di Istituto che possono essere istituite in ciascuna scuola, o il comune di **Verona** dove sono stati istituiti sia i Comitati per la ristorazione scolastica di plesso che cittadini. Il comune di **Milano** riferisce, altresì, che al fianco delle commissioni mensa opera anche “una Rappresentanza Cittadina delle Commissioni stesse, che ha funzioni di coordinamento e di sintesi rispetto alle istanze che muovono dal territorio. È prevista, poi, un’ulteriore congiunzione tra le Commissioni e la Rappresentanza con i Referenti dei Municipi di decentramento quali rappresentanti delle istanze dei Consigli di Municipio; tali soggetti, nominati dai rispettivi Consigli, possono organizzare incontri tematici, facilitano la comunicazione fra i soggetti coinvolti territorialmente e gli utenti, anche al fine di garantire la trasparenza del servizio della ristorazione scolastica, promuovono e incentivano la collaborazione, a livello locale, tra soggetti pubblici e privati per proporre programmi e attività in tema di educazione alimentare e salute, elaborano proposte finalizzate al miglioramento del servizio, con il coinvolgimento delle Commissioni Educazione dei Consigli di Municipio”. Il comune di **Bolzano**, invece, ha una pratica consolidata di partecipazione per cui in ogni scuola ci sono “organi collegiali, sia tra insegnanti che tra genitori, i quali compilano un

rapportino ad ogni visita in mensa e in ogni mensa è stata posizionata una cassetta delle lettere per permettere la libertà di espressione”<sup>152</sup>. Infine, si segnala l’importante iniziativa ideata dal comune di **Livorno** con il progetto partecipativo “Salute” che oltre al fine educativo di promuovere sana alimentazione e favorire l’accesso da parte di tutti gli abitanti ad una dieta sostenibile - ossia salutare, rispettosa dell’ambiente, equa e locale -, ha elaborato una “Strategia Alimentare” della città, in cui insieme ai cittadini verrà redatto un “Piano del Cibo” e verrà costituito un “Consiglio del Cibo”<sup>153</sup>. Inoltre, lo scorso aprile, i bambini rappresentanti di alcune scuole elementari di Livorno hanno partecipato al **Consiglio Comunale dei Ragazzi**<sup>154</sup>, portando le loro istanze relative ai temi dello spreco del cibo e delle bottiglie di plastica a mensa, dell’uso dell’acqua piovana nei bagni della scuola e della realizzazione di una palestra ecologica, elaborati all’interno del progetto europeo Erasmus+ “My Smart School”<sup>155</sup>. Infine, si segnala l’importanza non solo dell’attivazione dei comitati mensa in tutte le scuole, ma lo sviluppo della loro capacità di fare rete sia a livello locale che nazionale. Per questo si raccomanda una sempre maggiore partecipazione dei comitati mensa ai tavoli comunali di discussione dei provvedimenti relativi al servizio di refezione e a livello centrale la realizzazione di una rete delle commissioni mensa, che possano partecipare alla Conferenza nazionale sul diritto allo studio presso il MIUR come alla stesura delle Linee guida per la ristorazione nazionale.

## VOCI DAL TERRITORIO

*“Io sono informata sul menù di mio figlio. Non sono presenti attività di consultazioni sul menù, né sulla provenienze degli ingredienti, ma ogni anno viene richiesto alle famiglie di compilare insieme ai figli un questionario di gradimento e poi mio figlio partecipa ad un’attività legata a sani stili di vita”.*  
(Milano)

*“I bambini “subiscono” il servizio e spesso la confusione non permette le comunicazioni, il momento del pasto non sembra essere qualcosa che viene ritenuto come facente parte dell’educazione e di quello che i bambini dovrebbero apprendere a scuola, che io sappia non c’è una condivisione rispetto al menù o attività educative mirate alla presa di coscienza di una sana alimentazione”.* (Venezia)

*“Due anni fa era stato attivato un progetto di orto didattico a scuola in collaborazione con un’associazione; tuttavia non sono riusciti a mangiare quanto coltivato, poiché è stato rubato. I bambini non partecipano nella scelta del menu, non sono mai stati somministrati questionari di gradimento”.* (Milano)

*“Forse occorrerebbe coinvolgere maggiormente i ragazzi e le famiglie sulla questione dell’alimentazione. Questo potrebbe avvenire attraverso attività ludiche /laboratoriali per i primi e di informazione/confronto per i secondi. È necessario, secondo me, andare oltre il “mangia questo o quello perché ti fa bene, evita questo o quello perché ti fa male”.* (Torino)

*“I bambini non sono coinvolti nella formazione del menù e la scelta degli ingredienti; in alcune classi le maestre hanno fatto delle attività relative alla sana merenda, il consumo di frutta e verdura. A mio parere non c’è un’azione della scuola, è lasciato un po’ alla singola iniziativa delle diverse maestre”.*  
(Venezia)

Come riconosciuto dall’art. 12 della Convenzione Onu sui diritti dell’Infanzia e dell’Adolescenza (CRC) i bambini e i ragazzi hanno il diritto di essere ascoltati e di poter esprimere la loro voce in merito alle decisioni che li riguardano. Non è superfluo, dunque, ricordare quanto sia importante coinvolgere i bambini nelle decisioni che impattano nella loro vita, primo tra tutti un servizio come la mensa scolastica, che li coinvolge ogni giorno e che dovrebbe essere disegnato e

rimodulato con il loro intervento e collaborazione. Dei 44 comuni intervistati, 8<sup>156</sup> hanno riferito di avviare **percorsi di coinvolgimento e partecipazione dei bambini**. Come anche approfondito nello scorso monitoraggio, il comune di **Ravenna** ha attivato in ogni scuola i **“Panel d’assaggio”** costituiti da genitori, insegnanti ed alunni per la rilevazione della qualità percepita attraverso rilevazioni periodiche su apposite schede in cui vengono misurati i diversi aspetti

della qualità del pasto e del servizio complessivo. Insegnanti e genitori componenti i panel d'assaggio, costituiscono il comitato mensa<sup>157</sup>. Il comune di **Torino**, invece, dal 2013 ha avviato il progetto “**il menù l'ho fatto io**” che coinvolge l'intera comunità scolastica in un percorso di conoscenza e di partecipazione attiva alle scelte alimentari e al consumo consapevole in un'ottica di

sostenibilità ambientale. Una scelta simile è stata fatta anche dal comune di **Bolzano** dove prima dell'introduzione di nuove pietanze si procede di volta in volta al coinvolgimento degli alunni con il **test di assaggio** per verificare il loro gradimento. 6 comuni<sup>158</sup>, poi, raccolgono periodicamente il punto di vista dei bambini con un'indagine di valutazione del servizio.

### Le “palette regola-caos”: work in progress



*I rappresentanti dei Consigli Fuoriclasse di Save the Children Italia<sup>159</sup> nell'anno scolastico 2016/2017 in una scuola primaria di Torino hanno evidenziato come una delle criticità della scuola fosse l'eccessivo caos a mensa. In seguito al lavoro svolto durante i consigli e alle consultazioni tra studenti e docenti, i bambini rappresentanti hanno proposto di creare una segnaletica da usare nei locali mensa per regolare il livello del rumore presente. Hanno così ideato 3 palette di colore diverso (rossa, gialla e verde) che riprendono i colori del semaforo. A seconda della palette esposta danno indicazioni a tutti gli allievi che frequentano la mensa di regolare il tono della voce. Lo studente incaricato di esporre la palette, è facilmente riconoscibile da tutti attraverso un simbolo identificativo che indosserà (cappellino colorato, maglietta, spilla). La proposta è stata presentata alla dirigente scolastica che l'ha accolta con favore, pertanto verrà implementata con l'avvio del prossimo anno scolastico. Gli studenti si faranno carico di elaborare un regolamento per la gestione delle palette e un servizio di turnazione tra di loro, tenendo conto che le classi dell'Istituto mangiano in orari diversi.*

Altre buone prassi si riscontrano in tema di educazione alimentare, menù a kilometro 0 e lotta allo spreco alimentare. Sono 19<sup>160</sup> su 44 i comuni tra quelli monitorati che riferiscono di avviare progetti di **educazione alimentare** tra i banchi della mensa; tra questi si segnala il progetto “**Alimentarsi - Impariamo mangiando**”

che dal 2015 ha permesso la creazione di “Linee guida per la ristorazione collettiva del comune di **Brescia**”<sup>161</sup>, un documento scientifico che ha visto insieme anche la raccolta di buone prassi, al fine di promuovere sani stili di vita ed educazione alimentare nelle scuole; il comune di **Firenze**, altresì, ha avviato in tutte le scuole del comune

un progetto di sana alimentazione che permette attraverso il personaggio **“Uga la Tartaruga”**<sup>162</sup> di coinvolgere i bambini in percorsi di educazione alimentare, tra cui un’informativa quotidiana sui social network in cui presenta il menù del giorno fornendo suggerimenti sui pasti<sup>163</sup>; il comune di **Parma** col progetto **“Crescere in Armonia Educare al Benessere”**<sup>164</sup> ha avviato un percorso di educazione-formazione per l’adozione di corretti stili di vita che si sviluppano attraverso una serie di iniziative volte ad incrementare e promuovere una nuova cultura sul tema del cibo e della nutrizione, con un’attenzione particolare ai concetti della sostenibilità ambientale e tutela delle biodiversità; infine, la buona prassi consolidata riferita dal comune di **Bergamo** del progetto **“L’appetito vien studiando”**, con cui si attivano nel contempo progetti di educazione alimentare e sani stili di vita, ritenendo che “l’informazione, la formazione, la consapevolezza possono servire ogni giorno a compiere scelte che portano ad un innalzamento delle qualità nutrizionali dei pasti e anche alla diminuzione degli scarti alimentari”<sup>165</sup>.

Per ciò che concerne il recupero dei generi alimentari non consumati nelle mense scolastiche, può applicarsi la normativa relativa alla “Distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale”, L. 155/2003<sup>166</sup>, che permette di donare a favore degli enti assistenziali i cibi non consumati.

14 comuni<sup>167</sup> di quelli intervistati riferiscono un particolare impegno nella realizzazione di progetti di recupero delle eccedenze alimentari e riciclo; tra

questi si segnala il comune di **Andria** che da una parte in collaborazione con la Caritas fa pervenire il cibo in eccedenza ai bisognosi, dall’altra ha inserito dei contenitori per gli scarti alimentari destinati ai canili. Il comune di **Torino** con il progetto **“Il Buon Samaritano”**, e i comuni di **Milano**<sup>168</sup> e **Novara** con il progetto **“SITICIBO”** realizzano la raccolta di pane e frutta non utilizzati dalle mense scolastiche da destinare ad enti assistenziali. Il comune di **Modena** anche per quest’anno attiva il progetto dello **“zainetto salva pane e frutta”**, più piccolo ma facilmente replicabile, che permette di non sprecare il pane e la frutta non consumati che si possono portare a casa all’interno dello zainetto fornito ai bambini. Oltre al progetto SITICIBO, il comune di **Milano** ha lanciato con Legambiente sin dal 2014 una campagna **“Io non spreco”** che ha visto la distribuzione di 24.700 sacchetti salva merenda anti-spreco in 81 plessi scolastici in tre anni e ha dato vita ad una buona prassi di solidarietà sociale con il progetto **“Aggiungi un posto a tavola”** (trasformatosi nell’ultimo anno scolastico in “Adotta un nonno in classe”), che permette ai bambini di aprire le porte della propria scuola e accogliere a mensa chi ha difficoltà economiche tali da metterlo nelle condizioni di nutrirsi poco e male. Aggiungendo un posto a tavola così si è favorita 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.

Questi progetti sono utili non solo da un punto

di vista di sostenibilità ma anche educativo: le iniziative di lotta allo spreco e riciclo hanno un forte impatto di sensibilizzazione dei bambini e ragazzi ad un consumo consapevole del cibo. Gli alunni si mostrano essere i primi consumatori critici e attenti al tema dello **spreco alimentare**; infatti, come analizzato in precedenza, i bambini sentono vivo il dispiacere dello spreco dei cibi non consumati. Il fenomeno dello spreco alimentare però è ancora molto diffuso nelle mense scolastiche; a confermarne la gravità è stata l'indagine esplorativa sugli sprechi nelle scuole avviata da Oricon del 2014<sup>169</sup>, su un campione di 64.000 pasti, somministrati a 7.000 alunni di un'età compresa tra i 3 e gli 11 anni. Il monitoraggio ha evidenziato che lo spreco riguarda l'11% dei primi piatti, il 13% dei secondi, il 22% dei contorni, il 9% dei dessert, il 10% della frutta e il 10% del pane. Per una stima complessiva di spreco per ciascun pasto consumato da un alunno a scuola del 12%. Consapevoli dell'aggravarsi del fenomeno, diversi Enti Territoriali hanno creato di recente una Rete Nazionale anti-spreco<sup>170</sup> e siglato il primo patto internazionale tra Sindaci sulle politiche alimentari urbane, il "*Milan Urban Food Policy Pact*"<sup>171</sup>, al fine di valorizzare la promozione di comportamenti attenti al consumo delle risorse, in particolare quelle energetiche ed alimentari.

L'attenzione al cibo biologico, come già accennato, è diffusa in diversi comuni. In particolare 14 comuni<sup>172</sup> su 44 hanno particolari attenzioni o progetti mirati a incrementare l'uso nel menù di **cibo a Km 0 o biologico**; tra questi si segnala il comune di **Bergamo** che nel progetto "Mangio

locale e penso universale"<sup>173</sup>, include anche i progetti "Un orto a scuola" e "Menu a km zero" con finalità di porre l'attenzione su un corretto stile di alimentazione. A mettere in campo progetti che legano le mense scolastiche con la tutela dell'ambiente sono infine 6 comuni<sup>174</sup>, in particolare si segnala la redazione delle "Linee guida per un servizio di refezione scolastica a ridotto impatto ambientale, presentate dal comune di Torino nel progetto INNOCAT<sup>175</sup>. A marzo 2017, infine, il premio "Mensa Verde"<sup>176</sup> è stato riconosciuto alla mensa di un asilo di **Cagliari** in cui i bambini vengono coinvolti in un approccio olistico, con attività mirate all'educazione alimentare, alla tutela della salute, al riciclo e all'attenzione ambientale, nonché alla partecipazione. In particolare "i bambini imparano a conoscere quel che trovano nel piatto, grazie alla collaborazione con una fattoria didattica della zona dove hanno avviato una loro piccola coltivazione di ortaggi, visitano le aziende fornitrici sono guidati nell'ottimizzare il ciclo di produzione per ridurre gli sprechi e l'impatto ambientale"<sup>177</sup>.

Anche il lavoro sul **setting** delle sale mense è fondamentale. Il comune di **Bolzano**, ad esempio, dichiara una particolare cura dell'ambiente e un'attenzione ai colori dei locali, all'insonorizzazione, alla scelta degli arredi. Inoltre, i bambini sono stati coinvolti anche nell'ideazione dei nuovi spazi mensa da ristrutturare con un concorso di disegno a tema ristorazione.

Ad andare in tal senso è la buona pratica del Progetto "**Dire Mangiare Progettare**"<sup>178</sup> in cui,

nel 2017, 11 designer selezionati tramite bando hanno lavorato con bambini di alcune classi per trovare delle modalità per rinnovare l'ambiente mensa. Partendo dai malcontenti che gli alunni stessi esprimevano e con una prima attività di partecipazione e poi una seconda di ideazione, i bambini e designer hanno sviluppato insieme i progetti, di cui sono stati realizzati dei prototipi,

poi presentati a tutte le classi. Il coinvolgimento dei designer ha permesso di disegnare gli spazi ascoltando i bisogni dei bambini e provando a dargli una "forma". Tra i progetti presentati un acquario da mettere in mensa in cui inserire dei materiali compostabili di cui può vedere il graduale degradamento e le brocche che non si rovesciano.





## **CAPITOLO 5**

# **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

## CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

La possibilità di accedere ad una mensa di qualità a tutti i bambini, indipendentemente dalla provenienza geografica, dalla condizione economica della famiglia di appartenenza, in rispetto del principio di non discriminazione e del godimento del diritto all'istruzione e alla salute, dovrebbe essere garantita a tutti i bambini. Il monitoraggio (*Non Tutti a Mensa*, ormai dal 2013, evidenzia numerose e diverse criticità relative all'offerta del servizio di refezione scolastica nelle scuole primarie. La ricerca dimostra, infatti, come il servizio non sia garantito in maniera uniforme su tutto il territorio e, anche laddove presente, si registra una grande differenza di trattamento, sia per le tariffe e i criteri, che per le esenzioni, agevolazioni e restrizioni applicati. Per garantire una mensa di qualità per tutti gli alunni in Italia occorre incentivare un cambiamento, culturale quanto giuridico, che possa farsi portatore di equità non solo nell'offerta ma anche nella sua accessibilità. La prima riforma necessaria è quella legislativa, che deve riqualificare la mensa da servizio a domanda individuale a servizio pubblico essenziale. Come analizzato nel secondo capitolo relativo alle azioni e politiche, un primo passo avanti è stato fatto dal IV Piano Nazionale Infanzia, il quale a livello programmatico ha riconosciuto il servizio mensa come livello essenziale delle prestazioni sociali e come primo obiettivo quello di garantire gratuitamente la mensa ai bambini in condizioni di povertà certificata e di diffondere

criteri omogenei di compartecipazione dei genitori ai costi, così da evitare l'esclusione dei bambini dal servizio in caso di morosità. Insieme a tale Piano diverse sono state le iniziative parlamentari in termini di proposte di legge e di atti di controllo, finalizzati a riportare al centro del dibattito politico le mense come diritto, ritenendo come prioritario un intervento atto a creare un'offerta omogenea in termini di presenza del servizio, di compartecipazione ai costi, a tariffe e agevolazioni, nonché di controllo delle cattive prassi di esclusione in caso di morosità. Tali modifiche, appelli e proposte non sono stati affiancati però da un investimento di risorse, a sottolineare il più generale problema della mancanza di investimenti e di supporto alle famiglie per garantire un pari accesso alla mensa scolastica in tutti i territori. La problematica si fa ancora più grave se si pensa che non sono stati ancora spesi i Fondi FEAD, proprio destinati all'attivazione di mense scolastiche e attività di doposcuola per contrastare l'abbandono scolastico e la povertà alimentare nei territori più deprivati. Un equo accesso alla mensa si fa indispensabile, anche perché il momento del pasto a scuola rappresenta un'importante occasione 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 incisivo di contrasto alla povertà minorile e alla dispersione

scolastica, quando associata al tempo pieno.

Tuttavia la presenza del servizio non è garantita in maniera uniforme su tutto il territorio; al contrario i dati MIUR sulla percentuale di alunni che non usufruiscono del servizio mensa sottolineano 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. Campania, Calabria, Molise, Puglia e Sicilia nei primi posti per la maggiore percentuale di alunni che non usufruiscono del servizio mensa, sono le stesse regioni in cui la dispersione scolastica e la mancanza di tempo pieno sono più alte. Il mancato accesso al servizio mensa, superiore al 50% degli alunni in ben 8 regioni italiane, è davvero allarmante: 1 bambino su 2 in queste regioni non ha la possibilità di usufruire del servizio mensa e dunque dell'opportunità che essa richiama in termini non solo nutrizionali ma anche educativi. Il presente monitoraggio ha fatto emergere, inoltre, che anche laddove la mensa è presente, il servizio non viene garantito in modo uniforme. Vi è infatti una disparità in termini di discrezionalità gestionale da parte dei comuni che si conferma di anno in anno, e non soltanto riguardo al quantum delle tariffe, ai criteri di accesso e alle politiche più o meno inclusive per le famiglie più svantaggiate, ma anche alla percentuale di costo che viene prevista a carico delle stesse. Come visto nel secondo capitolo, nel paragrafo relativo alla spesa delle famiglie per la mensa scolastica, poiché non esistono vincoli legislativi di bilancio, ogni comune può stabilire che percentuale di copertura finanziaria garantire rispetto al costo

della mensa, stabilendo così diverse percentuali di spesa da parte dell'utenza. Dai dati riportati dai comuni questa discrezionalità viene più che confermata, con alcuni picchi in quei comuni che sfiorano il 100% del costo a carico delle famiglie ad altri che invece ne caricano meno del 30%. Inoltre, garantire il servizio mensa diviene prioritario anche in un'ottica di inclusione e pari opportunità. La presenza della mensa scolastica, infatti, incide profondamente su altri fattori di contesto più ampi, come l'organizzazione della vita familiare e l'accesso al mondo del lavoro delle madri. Le pari opportunità per le donne (e le mamme) di lavorare e di disporre dei servizi di welfare indispensabili per l'accudimento dei figli è strettamente connessa infatti alla fruizione di servizi quali la mensa scolastica. La mancanza di una cabina di regia unica e la disomogeneità delle politiche comunali relative alle mense scolastiche si fanno ancora più gravi, laddove si riscontra che a farne le spese sono direttamente i bambini. Il problema dell'esclusione dal pasto per i figli dei genitori morosi è uno dei focus di questo rapporto: 9 Comuni su 44 non permettono l'accesso alla mensa ai bambini i cui genitori sono in ritardo con il pagamento delle rette. Pur ritenendo giusto richiedere il pagamento ai morosi, è fondamentale che le conseguenze non ricadano mai sui bambini. Come approfondito nel terzo capitolo, di anno in anno si fanno più numerose e preoccupanti le delibere amministrative che mettono in atto misure discriminatorie nei confronti dei bambini le cui famiglie risultano insolventi nei pagamenti di servizi e imposte. Tali comuni dovrebbero

revocare le misure amministrative prese in questa direzione e salvaguardare l'accesso ai servizi anche dei bambini figli di genitori morosi nei confronti dell'amministrazione locale, prevedendo misure di recupero delle imposte che non privino bambini e adolescenti della possibilità di accedere alla mensa.

I questionari dei bambini hanno sottolineato poi l'importanza di variabili quali il tempo e lo spazio a disposizione per il momento del pasto.

Infine, le buone prassi segnalate in termini di partecipazione dei bambini alle mense scolastiche, alle iniziative di riciclo e lotta allo spreco, all'educazione alimentare e all'ambiente ci ricordano la necessità di diffusione di tali pratiche in tutto il territorio nazionale. Tali iniziative, infatti, dovrebbero essere messe a sistema e rese possibili in ogni contesto, così come l'attivazione delle commissioni mensa, organismo di vigilanza ormai diffuso in quasi tutti i comuni monitorati, dovrebbero dare maggiore spazio di partecipazione agli alunni e sviluppare la loro capacità di fare rete sia a livello locale che nazionale, chiedendo di partecipare, le commissioni come i rappresentanti dei bambini, ai tavoli comunali di discussione dei provvedimenti relativi al servizio di refezione.

Tutto ciò premesso Save the Children Italia considera urgente e prioritario un intervento strutturale atto a garantire la presenza, l'accessibilità e la qualità del servizio in tutto il territorio nazionale. Un equo accesso a una sala mensa dove poter condividere il pranzo, la garanzia dell'accesso gratuito al servizio

per le fasce più disagiate, del tempo pieno e un'alimentazione di qualità sono tutti presupposti inderogabili per un pieno godimento del servizio di refezione scolastica inteso come strumento di tutela e promozione del diritto all'istruzione, e alla salute.

A partire dai risultati della ricerca svolta Save the Children Italia raccomanda alle Istituzioni competenti di:

- Modificare la natura giuridica del servizio di refezione scolastica da servizio a domanda individuale a servizio pubblico essenziale; nell'attesa, assicurare un monitoraggio istituzionale per verificare sistematicamente se e come viene garantito su tutto il territorio nazionale l'accesso alla mensa;
- Garantire un accesso gratuito al servizio a tutti i minori in condizioni di povertà come livello essenziale delle prestazioni sociali per l'infanzia ai sensi dell'articolo 117, comma 2 lettera m) della Costituzione;
- Garantire l'estensione del servizio in tutte le istituzioni scolastiche principali di ogni regione, a partire dall'attivazione delle risorse ad esso destinate, quali il Fondo europeo di aiuto agli indigenti - FEAD al fine di contrastare, in modo coordinato, sia la povertà alimentare che la povertà educativa dei bambini e degli adolescenti; nei territori italiani maggiormente deprivati. Il 12 agosto u.s., è stata pubblicata in G.U. la legge n. 123/2017 di conversione del decreto 91/2017, recante disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno. L'articolo 11 della legge detta disposizioni

volte a contrastare la povertà educativa e la dispersione scolastica nel Mezzogiorno. Il MIUR, di concerto con il Ministero dell'Interno e della Giustizia, deve individuare, tramite un apposito decreto, le aree di esclusione sociale, caratterizzate da povertà educativa minorile e dispersione scolastica, nonché da un elevato tasso di fenomeni di criminalità organizzata. Tali aree dovrebbero essere le prime su cui investire in termini di ristorazione scolastica ed apertura pomeridiana delle scuole;

- 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 anche durante l'anno scolastico, presentando l'ISEE corrente;
- Garantire che in nessun caso i comuni escludano i figli di genitori morosi dal servizio mensa e che la rivalsa nei confronti dei genitori venga esercitata tramite canali che in alcun modo coinvolgano i bambini e li discriminino;
- Promuovere l'attivazione delle commissioni mensa in tutte le scuole con servizio mensa, favorendo così il coinvolgimento delle famiglie e dei bambini nell'elaborazione e valutazione dei menù proposti anche attraverso specifici strumenti di consultazione (questionari di soddisfazione, etc.), anche al fine di garantire un costante processo di controllo e di miglioramento della qualità;
- 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, con attenzione all'uso di prodotti a basso impatto ambientale;

- Garantire che il principio riconosciuto dal MIUR<sup>179</sup> per cui il servizio mensa è pienamente riconosciuto come tempo scuola, sia attuato concretamente anche attraverso iniziative di educazione alimentare, di educazione alla conoscenza dei prodotti della natura e dell'alimentazione nelle diverse culture e tradizioni, di pratica della convivialità e di partecipazione attiva.

**Per assicurare il diritto allo studio per tutti si raccomanda in materia di libri di testo e contributo volontario di:**

- Investire nelle biblioteche scolastiche e nel comodato d'uso gratuito. La creazione in ogni di scuola di una biblioteca scolastica, magari in rete con le biblioteche pubbliche del territorio, può rendere possibile non solo la promozione della cultura tramite la lettura di libri di narrativa e saggistica, ma anche il comodato d'uso dei libri di testo, con la possibilità di un uso pluriennale dei testi e modelli efficienti di scambio;
- Promuovere un contenimento della spesa per i libri di testo a partire dal porre dei limiti alla foliazione dei libri, evitando così l'ipertrofia dei testi, per far sì che siano sempre più dei testi snelli da connettere con le altre risorse, magari aperte, e con i contenuti digitali; sensibilizzare gli

insegnanti a che valutino nella scelta del libro di testo anche la sua sostenibilità in termini di peso, costo e apertura alle risorse digitali, sempre rispettando i limite dei tetti ministeriali di spesa e valutando attentamente la reale necessità di aggiornamento in caso di nuove adozioni;

- Favorire prassi di autoproduzione dei materiali didattici digitali, garantendone l'uniformità sul territorio e standard minimi di qualità editoriale, approvando linee guida specifiche, così come previsto da ultimo nel Piano Nazionale Scuola Digitale;
- Attivare una strategia chiara ed efficace per garantire il diritto allo studio: la Conferenza nazionale per il diritto allo studio, così come immaginata dal decreto attuativo della Buona scuola 63/2017, potrebbe favorire uno standard organizzativo nazionale che ponga fine alle troppe discriminazioni e differenze non solo in materia di accesso ai libri, ma anche per esempio di fruibilità della mensa scolastica; essa dovrebbe essere aperta anche alle realtà associative che da anni si impegnano nel monitoraggio delle carenze del sistema scolastico;
- Assicurare un'attenta vigilanza del MIUR sulle prassi delle istituzioni scolastiche relativamente

al “contributo scolastico volontario”, affinché esse si adeguino senza eccezioni o ambiguità a quanto più volte ribadito dal MIUR, ed evitino nel modo più assoluto di subordinare l'iscrizione degli alunni al preventivo versamento del contributo stesso;

- Garantire la predisposizione di Linee guida, da elaborare in sede di Conferenza Nazionale per il diritto allo studio (art. 11 decreto 63/2017), che indichino alle istituzioni scolastiche di chiarire alle famiglie la non obbligatorietà del contributo, informandole correttamente circa la facoltà di non contribuire, senza subire conseguenza alcuna e garantendo la privacy per prevenire ogni rischio di stigmatizzazione di coloro che non hanno potuto pagare;
- Predisporre un adeguato meccanismo di vigilanza e controllo delle istituzioni scolastiche affinché la gratuità dell'accesso all'istruzione obbligatoria venga garantita in tutte le scuole del Paese;
- Incrementare le dotazioni del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche statali, con l'obiettivo di eliminare del tutto la richiesta da parte delle istituzioni scolastiche di una “contribuzione volontaria” delle famiglie.

## NOTE

- <sup>1</sup> Dagli ultimi dati Istat 2017 il numero di minori che vivono in condizioni di povertà assoluta è ulteriormente aumentato, raggiungendo quota 1 milione e 292 mila minori; così come è cresciuto anche quello dei bambini e adolescenti che vivono in condizioni di povertà relativa, che arriva a 2 milioni e 297 mila. Cfr. Report Istat “La povertà in Italia 2016”, pubblicato il 13 luglio 2017, <http://www.istat.it/it/archivio/202338> e per maggiori approfondimenti sull’allarme lanciato da Save the Children Italia e il suo impegno sulla povertà minorile si veda il CS del 13 luglio 2017, <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/sono-1-milione-e-292-mila-i-bambini-che-vivono-povert%C3%A0-assoluta-italia>
- <sup>2</sup> Cfr. Istat, indagine sulle condizioni di vita, 2014.
- <sup>3</sup> Cfr. l’indagine nazionale 2012-2014 del sistema di sorveglianza nazionale “Okkio alla salute” promossa dal Ministero della Salute e coordinata dall’Istituto Superiore di Sanità.
- <sup>4</sup> Per un panorama più completo rispetto anche allo stato degli edifici scolastici in genere, si veda Cittadinanzattiva, XIV Rapporto *Sicurezza, qualità, accessibilità a scuola*, Franco Angeli, 2016.
- <sup>5</sup> Si veda il paragrafo 3.3 la voce dei bambini, in cui si riporta l’indagine di Save the Children Italia che ha raccolto l’opinione di 1.656 studenti di III, IV e V elementare.
- <sup>6</sup> Il Comune di Messina per motivi di bilancio non ha potuto erogare il servizio in nessuna scuola del comune.
- <sup>7</sup> I comuni di Genova, Trieste, Messina, Monza, Reggio Calabria, Siracusa e Palermo. Pescara non riferisce il dato, comunicando che “con decorrenza dall’Anno scolastico 2016/2017 il Servizio Refezione è gestito in concessione da un’ATI con costi e riscossioni interamente a suo carico”.
- <sup>8</sup> Si specifica che per l’a.s. 2016/2017 il comune di Rimini non prevede più la tariffa minima di 2 euro per famiglie con disagio economico e/o con perdita del lavoro da parte di un membro della famiglia, pur prevedendo, come si vedrà, agevolazioni per più fratelli iscritti al servizio ed esenzioni per le famiglie in carico ai servizi sociali.
- <sup>9</sup> Ai fini della simulazione la famiglia si intende composta di due genitori e un figlio tra i 6 e i 10 anni.
- <sup>10</sup> Bari, Bolzano, Reggio Calabria, Perugia, Siracusa, Roma, Catania e Latina.
- <sup>11</sup> Parma, Livorno, Reggio Emilia, Rimini, Forlì, Piacenza, Bergamo, Ferrara, Ancona, Bologna, Modena, Torino e Palermo.
- <sup>12</sup> Il comune di Rimini, nonostante applichi la tariffa di 6 euro a tutte le famiglie con ISEE inferiore a 35.000 euro, dichiara che la tariffa può scendere a 0 nei casi di accordo tra comune e Asl, e prevede diverse diminuzioni tariffarie in caso di più fratelli che frequentino scuole o servizi educativi.
- <sup>13</sup> Il comune di Bolzano riferisce tuttavia nel questionario che ha provveduto a garantire la fruizione del pasto a titolo gratuito per i minori rifugiati e stranieri non accompagnati accolti dalle strutture del territorio.
- <sup>14</sup> 8 comuni su 11 riferiscono di applicare le esenzioni solo nei casi in cui i minori vengano segnalati dai servizi sociali. Si precisa che il comune di Forlì prevede l’esenzione sotto una soglia ISEE ma soltanto a seguito di un’istruttoria della Commissione rette ai nuclei familiari in carico ai servizi sociali del comune o su segnalazione dei dirigenti scolastici. Prassi che seppur benevola dimostra una discrezionalità delle politiche di accesso all’esenzione. Il comune di Vicenza inoltre specifica che “non esistono forme di esenzione, solo su segnalazione i servizi sociali possono temporaneamente farsi carico della retta”.
- <sup>15</sup> Applicano l’esenzione sotto una certa soglia ISEE a prescindere da condizioni particolari di disagio sociale, economico o composizione familiare i comuni di Ancona, Andria, Bari, Cagliari, Ferrara, Firenze, Forlì, Latina, Livorno, Milano, Monza, Napoli, Perugia, Pescara, Prato, Ravenna, Reggio Calabria, Roma, Siracusa, Taranto, Trieste, Venezia.
- <sup>16</sup> Prevedono l’esenzione per i nuclei familiari numerosi i comuni di Bologna, Brescia, Genova, Ravenna, Reggio Emilia e Verona. Nel presente monitoraggio non indicano più la gratuità per il V figlio il comune di Bari e per il IV figlio il comune di Roma, i quali specificano che l’unico criterio per accedere all’esenzione è l’ISEE, e il comune di Ancona che però prevede una semi-esenzione del 90% della tariffa per le famiglie numerose (terzo figlio e successivi).

- <sup>17</sup> Oltre agli 8 comuni che, come precedentemente analizzato, applicano l'esenzione per le famiglie in svantaggio sociale su segnalazione dei servizi, anche i comuni di Torino, Novara, Ravenna, Brescia, Bologna, Modena, Genova, Forlì, Firenze, Livorno, Ancona, Terni, Perugia, Verona, Andria, Reggio Emilia, Napoli, Taranto, Foggia, Palermo, Cagliari, Sassari e Trieste applicano l'esenzione per casi di svantaggio sociale, problemi di disoccupazione o handicap. Ad esempio il comune di Foggia applica l'esenzione per gli allievi diversamente abili e i minori presi in carico dai servizi o in affidamento etero familiare; Cagliari specifica di applicare l'esenzione anche per i minori in affidamento temporaneo o presso famiglie o presso comunità alloggio per minori, oltre che per i portatori di handicap; i comuni di Modena e Sassari, le applicano anche per i minori in affidamento etero familiare o ospiti in comunità alloggio; il comune di Torino riferisce di esentare dal pagamento anche ai bambini ospiti presso comunità a gestione pubblica o mamma-bambino, i destinatari di un provvedimento dell'Autorità Giudiziaria che richieda espressamente l'inserimento dei bambini nei Servizi Educativi, i bambini figli di mamme ospiti nella Casa Circondariale e i bambini inseriti in progetti d'inserimento scolastico ed educativo. Infine il comune di Bolzano riferisce di garantire il pasto gratuito per i minori rifugiati e stranieri non accompagnati accolti dalle strutture del territorio.
- <sup>18</sup> Non ne applicano Ancona e Andria.
- <sup>19</sup> Bolzano, Bergamo, Padova, Torino, Trieste, Piacenza, Milano, Novara, Brescia, Verona, Venezia, Padova, Bologna, Genova, Latina, Livorno, Monza, Parma, Perugia, Ravenna, Rimini, Reggio Emilia, Roma, Trento, Prato, Ancona, Firenze, Foggia, Andria, Cagliari, Sassari, Napoli, Salerno, Bari, Palermo, Catania, Siracusa.
- <sup>20</sup> Novara, Brescia, Genova, Napoli, Livorno, Modena, Ravenna, Reggio Emilia, Milano, Perugia, Foggia, Sassari, Terni, Vicenza, Venezia, Ancona e Forlì. I comuni di Torino, Brescia, Piacenza, Milano, Verona, Modena, Genova, Firenze, Livorno, Padova, Parma, Napoli, Cagliari, Taranto, Foggia, Reggio Emilia, Bari e Sassari indicano espressamente di prevedere la rimodulazione delle tariffe e dunque delle agevolazioni su presentazione di ISEE corrente.
- <sup>21</sup> Bergamo, Verona, Bologna e Padova.
- <sup>22</sup> Tra questi i comuni di Torino, Modena, Reggio Emilia, Genova, Sassari, Vicenza, Bergamo e Forlì dichiarano però nel questionario di applicare le agevolazioni anche per quei bambini non residenti che vengono segnalati dai servizi o che versano in condizioni di maggiore fragilità o sulla base di apposite convenzioni con i comuni di residenza dei minori.
- <sup>23</sup> Ex art. 6 comma 1 D.L. n. 55 del 198 e convertito con modificazioni nella legge 26 aprile 1983 n. 131 e art. 172 comma 1 lettera e) D. Lgs. n. 267/2000
- <sup>24</sup> Per maggiori informazioni sui passati monitoraggi, si veda il Monitoraggio mense scolastico Save the Children Italia 2013 e 2014, cfr. [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](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)
- <sup>25</sup> Cfr. l'evoluzione dell'Indice di Povertà Educativa (IPE) di Save the Children Italia: *La lampada di Aladino* (2014), [http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Pubblicazioni/Related?id\\_object=235&id\\_category=40](http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Pubblicazioni/Related?id_object=235&id_category=40); *Illuminiamo il futuro 2030. Obiettivi per liberare i bambini dalla Povertà Educativa* (2015) [http://images.savethechildren.it/IT/ff/img\\_pubblicazioni/img274\\_b.pdf](http://images.savethechildren.it/IT/ff/img_pubblicazioni/img274_b.pdf); "Liberare i bambini dalla povertà educativa. A che punto siamo?" (2016) [http://images.savethechildren.it/IT/ff/img\\_comuni\\_capoluoghi\\_pubblicazioni/img299\\_b.pdf](http://images.savethechildren.it/IT/ff/img_comuni_capoluoghi_pubblicazioni/img299_b.pdf).
- <sup>26</sup> Cfr. <http://www.illuminiamoilfuturo.it/obiettivi2030/>
- <sup>27</sup> Per maggiori approfondimenti sull'indice di Povertà Educativa e gli Obiettivi 2030 si veda *Liberare i bambini dalla povertà educativa: a che punto siamo?*, Save the Children Italia 2016, [http://images.savethechildren.it/IT/ff/img\\_pubblicazioni/img299\\_b.pdf](http://images.savethechildren.it/IT/ff/img_pubblicazioni/img299_b.pdf)
- <sup>28</sup> Cfr. <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/campagne/illuminiamo-il-futuro>
- <sup>29</sup> Ancona, Andria, Bari, Bergamo, Bologna, Bolzano, Brescia, Cagliari, Catania, Ferrara, Firenze, Foggia, Forlì, Genova, Latina, Livorno, 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 comune di Messina non ha erogato il servizio mensa nell' a.s. 2016/2017.
- <sup>30</sup> <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/progetti/fuoriclasse?idp=702>
- <sup>31</sup> Le testimonianze dirette dei bambini e ragazzi sono state riportate fedelmente, i nomi sono di fantasia.

- <sup>32</sup> La campagna Illuminiamo il futuro, ha visto più di 550 realtà territoriali e nazionali mobilitarsi dal 3 al 9 aprile 2017, per il contrasto della povertà educativa. Per maggiori informazioni sulla campagna e la petizione, consegnata al Primo Ministro Gentiloni il 12 luglio scorso, si veda <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/campagne/illuminiamo-il-futuro>
- <sup>33</sup> Cfr. <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/futuro-partenza>
- <sup>34</sup> Fonte: Report Istat *La povertà in Italia 2016*, pubblicato il 13 luglio 2017, <http://www.istat.it/it/archivio/202338>
- <sup>35</sup> Cfr. CS povertà minorile 13 luglio 2017, <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/sono-1-milione-e-292-mila-i-bambini-che-vivono-povert%C3%A0-assoluta-italia>
- <sup>36</sup> TAR Toscana, sent. n. 559 dell'11 aprile 2013.
- <sup>37</sup> Cons. di Stato n. 5589 del 5 novembre 2012, conforme Cons. di Stato n. 6529 del 10 settembre 2010.
- <sup>38</sup> Per maggiori info si veda <http://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/Comunicati/Pagine/Approvato-in-Consiglio-dei-Ministri-il-IV-Piano-nazionale-di-azione-e-interventi-per-la-tutela-dei-diritti-e-lo-sviluppo-.aspx> e il paragrafo del Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza ad esso dedicato, disponibile alla pagina <http://gruppcrc.net/Il-Piano-Nazionale-Infanzia>. Il Gruppo CRC è network attualmente composto da 91 soggetti del Terzo Settore che da tempo si occupano attivamente della promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza che pubblica ogni anno un rapporto di monitoraggio sull'implementazione della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e adolescenza in Italia.
- <sup>39</sup> In particolare le istituzioni competenti si impegnano a: avviare un processo di costruzione delle condizioni per garantire l'accesso universale al servizio di refezione scolastica a partire dal potenziamento di mense scolastiche in aree geografiche caratterizzate da forte disagio socio-economico; investire adeguate risorse affinché il servizio risulti gratuito per i bambini in condizioni di povertà certificata; prevedere misure idonee nei casi di morosità incolpevole al fine di garantire il servizio mensa a tutti i bambini; sollecitare l'applicazione da parte dei comuni di criteri omogenei di compartecipazione dei genitori ai costi; promuovere più qualità e opportunità educativo-alimentare.
- <sup>40</sup> Tra gli altri si segnalano le attività di ActionAid, Cittadinanzattiva, Coordinamento Genitori Democratici e Slow Food. In particolare si veda il *XIV Rapporto su sicurezza, qualità ed accessibilità a scuola* di Cittadinanzattiva, cfr. <http://www.cittadinanzattiva.it/Comunicati/scuola/9329-cittadinanzattiva-su-pasto-da-casa-pericoloso-per-equita-sociale-e-salute-pubblica.html>; il vademecum "*Pensa che mensa... scolastica! Buona, pulita e giusta*", lanciato a gennaio 2016 dall'alleanza "Italia, Sveglia!", coordinata da Slow Food, insieme a ActionAid e Cittadinanzattiva, per promuovere un insieme di iniziative volte a rafforzare il ruolo della ristorazione scolastica nella lotta alla cattiva alimentazione. Cfr. <http://www.slowfood.it/aggiungi-un-posto-alla-mensa/>.
- <sup>41</sup> Per maggiori approfondimenti su tutte le attività legislative, e non, del Parlamento si veda <http://parlamento17.openpolis.it/argomento/mensa+scolastica>
- <sup>42</sup> Per maggiori approfondimenti cfr. la Sentenza 1049/2016 Corte d'Appello di Torino, la sez. civ. e successive ordinanze a questo link <http://legale.savethechildren.it/Leggi/Details/d3afc0d036f647949ade7054bdba3d20?container=leggi-materiali-giurisprudenza-it>
- <sup>43</sup> Cfr. Ordinanza Tribunale ordinario di Napoli, R.G. 7159/17 del 26 maggio 2017.
- <sup>44</sup> L'ANCI, nel corso del Convegno organizzato a Palermo il 15 maggio scorso in tema di servizio di refezione scolastica, ha presentato i primi dati parziali della ricerca "*Sistema di ristorazione scolastica e la presenza a scuola degli alunni con pasti forniti dalle rispettive famiglie*". L'indagine completa è in via di definizione.
- <sup>45</sup> Circolare n. 348 del 3 marzo 2017, cfr. [http://istruzione.umbria.it/news2017/miur/348\\_pasto\\_domestico\\_03-03-2017.pdf](http://istruzione.umbria.it/news2017/miur/348_pasto_domestico_03-03-2017.pdf)
- <sup>46</sup> Ibidem.
- <sup>47</sup> Atto n. 3-03475 (in Commissione), Pubblicato il 8 febbraio 2017, nella seduta n. 757, cfr. <http://www.senato.it/japp/bgt/show-doc/showText?tipodoc=Sindisp&leg=17&id=1005754>
- <sup>48</sup> Cfr. Risoluzione n. -01183, [http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0739/leg.17.sed0739.allegato\\_b%20-%20Copia.html](http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0739/leg.17.sed0739.allegato_b%20-%20Copia.html)
- <sup>49</sup> Si veda il caso stampa del comune di Torino [http://torino.repubblica.it/cronaca/2017/02/09/news/torino\\_niente\\_acqua\\_in\\_mensa\\_ai\\_bambini\\_che\\_portano\\_il\\_panino\\_da\\_casa-157896931/](http://torino.repubblica.it/cronaca/2017/02/09/news/torino_niente_acqua_in_mensa_ai_bambini_che_portano_il_panino_da_casa-157896931/)
- <sup>50</sup> Cfr. Comunicato Stampa ANCI 12 Luglio 2017, <http://www.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdDett=61375>
- <sup>51</sup> Si veda il commento di Chiara Saraceno sull'edizione nazionale di Repubblica del 1 settembre 2016.

- <sup>52</sup> Sul tema si veda il posizionamento di Save the Children Italia espresso in un'intervista alla rivista Vita, cfr. <http://www.vita.it/it/article/2016/09/14/nessuna-vittoria-del-panino-meno-mensa-significa-piu-dispersione/140752/>
- <sup>53</sup> Cfr. <http://www.camera.it/leg17/126?tab=&leg=17&idDocumento=2308&sede=&tipo=>
- <sup>54</sup> Cfr. <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/45937.htm>
- <sup>55</sup> Cfr. [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/004/392/Save\\_the\\_Children.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/004/392/Save_the_Children.pdf)
- <sup>56</sup> Si veda l'intervento dell'On. durante il convegno organizzato da Legacoop Bologna sul "valore pedagogico, sociale e economico della refezione scolastica", cfr. [http://legacoop.bologna.it/assets/uploads/2017/04/Cs\\_Nutrire\\_Futuro\\_030417.pdf](http://legacoop.bologna.it/assets/uploads/2017/04/Cs_Nutrire_Futuro_030417.pdf)
- <sup>57</sup> Nel 2013 il Parlamento aveva accolto come raccomandazione all'ordine del giorno (n. 9/01574-A/063 del 31 ottobre 2013) l'intenzione di «promuovere al più presto iniziative in materia di livelli essenziali delle prestazioni e nelle more, a svolgere una forte *moral suasion*, anche in Conferenza Stato-Regioni, per trovare, rispetto alla questione degli insoluti nelle mense scolastiche, soluzioni diverse dall'esclusione dei minori da un fondamentale momento non solo di alimentazione, ma anche di educazione e socializzazione».
- <sup>58</sup> Cfr. <https://parlamento17.openpolis.it/atto/documento/id/299679>
- <sup>59</sup> Nel 2013 il Governo, in risposta ad un'interrogazione parlamentare (n. 5-00854 del 22 ottobre 2013, in Commissione Affari sociali) relativa ai casi di esclusione di minori dalle mense scolastiche, aveva annunciato di voler mettere in campo «forme di monitoraggio per verificare sistematicamente se siano garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale i diritti civili e sociali ai sensi dell'articolo 117, comma 2 lettera m) della Costituzione con riferimento ai minori, in particolare su come gli enti locali garantiscano un servizio di refezione coerente con i principi sopra elencati». A maggio 2015 (l'ordine del giorno n. 9/02994-A/071 del 20 maggio 2015) il Governo si è nuovamente impegnato "a valutare l'opportunità di prevedere che i livelli essenziali delle prestazioni della scuola dell'infanzia e dei servizi educativi per l'infanzia comprendano il servizio di mensa scolastica e che esso venga esteso a tutto il ciclo della scuola primaria: a valutare l'introduzione di premialità per gli enti locali che si distinguano per accessibilità, fruibilità e qualità delle mense scolastiche.
- <sup>60</sup> Il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 63 "Effettività del diritto allo studio attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e ai servizi strumentali, nonché potenziamento della carta dello studente, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera f), della legge 13 luglio 2015, n. 107.<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2017;063>
- <sup>61</sup> Si segnala che nel decreto 63/2017 all'art. 5 vengono ugualmente promossi, ma non garantiti, i servizi di trasporto scolastico. L'articolo che tratta i "Servizi di trasporto e forme di agevolazione della mobilità" incoraggia "le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, ad assicurare il trasporto delle alunne e degli alunni delle scuole primarie statali per consentire loro il raggiungimento della più vicina sede di erogazione del servizio scolastico". Ma non vengono investiti finanziamenti né previste regolamentazioni per garantirne un equo accesso. Si dice altresì che "il servizio è assicurato su istanza di parte e dietro pagamento di una quota di partecipazione diretta, senza nuovi o maggiori oneri per gli enti territoriali interessati. Tale servizio è assicurato nei limiti dell'organico disponibile e senza nuovi o maggiori oneri per gli enti pubblici interessati".
- <sup>62</sup> Si veda interrogazione di mercoledì 18 maggio 2016, seduta n. 627 a risposta in commissione 5-08722 presentata dall' On. Scuvera, cfr. [http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0627/leg.17.sed0627.allegato\\_b.pdf](http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0627/leg.17.sed0627.allegato_b.pdf)
- <sup>63</sup> Cfr. Comunicato stampa MIUR 27 giugno 2017.
- <sup>64</sup> Si veda <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/tutti-scuola-e-i-libri>
- <sup>65</sup> Cfr. [http://www.ilmattino.it/primopiano/politica/fedeli\\_buoni\\_libri\\_mai\\_piu\\_ritardi-2248575.html](http://www.ilmattino.it/primopiano/politica/fedeli_buoni_libri_mai_piu_ritardi-2248575.html)
- <sup>66</sup> Si veda come il capitolo di spesa sia passato dallo stato di previsione della spesa del Ministero dell'Interno direttamente sotto il MIUR, Atto 2043, "somma occorrente per garantire la gratuità, totale o parziale, dei libri di testo in favore degli alunni che adempiano l'obbligo scolastico in possesso dei requisiti richiesti, nonché alla fornitura di libri di testo da dare in comodato anche agli studenti della scuola secondaria superiore", Tabella 7, stato di previsione del MIUR [http://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio\\_di\\_previsione/Bilancio\\_finanziario/2017/Allegato-t-17-19/2017-DLB-04-AT-070-MIUR.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Bilancio_finanziario/2017/Allegato-t-17-19/2017-DLB-04-AT-070-MIUR.pdf)

- <sup>67</sup> Cfr. Atto n. 29/CSR del 23 febbraio 2017 recante una riduzione di risorse 2017 sul Cap. 2043/MIUR – somma per erogazione gratuita libri di testo, stabilendo uno stanziamento residuo al netto di € 32.981.794,80 <http://statoregioni.it/dettaglioDoc.asp?idprov=18177&iddoc=56709&tipodoc=2&CONF=CSR>
- <sup>68</sup> Il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 63 “Effettività del diritto allo studio attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e ai servizi strumentali, nonché potenziamento della carta dello studente, a norma dell’articolo 1, commi 180 e 181, lettera f), della legge 13 luglio 2015, n. 107.<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2017;063> In materia di accesso ai libri di testo vengono investiti 10 milioni, dal 2019, per favorire l’acquisto di libri di testo e di altri contenuti didattici, anche digitali (art. 7 comma 4) e altri 10 mln per tre anni a partire dall’ a.s. 2017/2018 per favorire l’acquisto di sussidi didattici per alunni diversamente abili, solo per le scuole che li accolgano (art. 7 comma 3).
- <sup>69</sup> Con un investimento di 10,4 milioni di euro per l’anno 2018 e 29,7 milioni di euro a decorrere dal 2019, tale provvedimento esonererà dal pagamento gli alunni non più in fascia dell’obbligo del pagamento delle tasse di iscrizione (6,04 euro), frequenza (15,13 euro), esame (12,09 euro) e diploma (15,13 euro).
- <sup>70</sup> Per maggiori approfondimenti in termini di fonti e indicazioni del MIUR in tal senso si veda <http://www.istruzione.it/urp/tasse.shtml>.
- <sup>71</sup> Fonte MIUR Settembre 2016, a.s. 2016/2017, [www.istruzione.it/allegati/2016/REPORT\\_Dati\\_Avvio\\_anno\\_scolastico\\_2016-2017.pdf](http://www.istruzione.it/allegati/2016/REPORT_Dati_Avvio_anno_scolastico_2016-2017.pdf)
- <sup>72</sup> Cfr. EU Commission - DG EAC, Education and Training Monitor 2016. Questo tasso è calcolato sulla base dell’indicatore, utilizzato a livello europeo, degli early school leavers, che si traduce con la quota di 18-24enni che hanno conseguito un titolo di studio al massimo di secondaria di I grado e che non partecipano ad attività di educazione o formazione, sul totale della popolazione 18-24enne.
- <sup>73</sup> Elaborazione Save the Children Italia su dati dell’Ufficio Statistica e Studi -MIUR- Fonte Rilevazione sulle scuole - Dati Generali”, già diffusi nel rapporto 2017 *Futuro in partenza* Save the Children Italia, Aprile 2017. I dati si riferiscono agli alunni delle scuole primarie e secondarie di primo grado.
- <sup>74</sup> Per maggiore approfondimento si veda *Futuro in partenza?*, ivi, pag. Save the Children Italia, Aprile 2017, pag. 19 <https://www.savethechildren.it/sites/default/files/files/uploads/pubblicazioni/futuro-partenza.pdf>
- <sup>75</sup> Cfr. <http://dati.istruzione.it/opendata/opendata/catalogo/elements1/?area=Edilizia%20Scolastica>
- <sup>76</sup> Per maggiori approfondimenti si veda *(Non) Tutti a mensa 2015*, pag. 14
- <sup>77</sup> Cfr. [http://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_notizie\\_2935\\_listaFile\\_itemName\\_5\\_file.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_notizie_2935_listaFile_itemName_5_file.pdf)
- <sup>78</sup> Il comune di Messina ha smesso di erogare il servizio, mentre i comuni di Roma, Trieste e Trento non forniscono il dato.
- <sup>79</sup> Il comune di Messina non offre il servizio mensa, mentre il comune di Napoli non risponde a domanda.
- <sup>80</sup> Per un panorama più completo rispetto anche allo stato degli edifici scolastici in genere, si veda Cittadinanzattiva, XIV Rapporto *Sicurezza, qualità, accessibilità a scuola*, Franco Angeli, 2016
- <sup>81</sup> Per il dato sulla % di scuole che hanno un locale mensa ad essa dedicato i comuni di Bari, Trento, Foggia e Reggio Calabria non forniscono il dato, mentre dei comuni forniscono il dato in numeri assoluti: Ravenna (29 scuole). Sassari invece specifica che “Non tutte le scuole cittadine hanno una sala mensa. Molte classi mangiano in locali ricavati per tale scopo o in classe”.
- <sup>82</sup> I comuni che non forniscono la percentuale, indicano il numero assoluto delle scuole che ne hanno: Trieste (3 scuole), Parma (8 scuole), Pescara (3 scuole), Catania (2 scuole), Genova (25 scuole) e Ravenna (16 scuole). Si specifica inoltre che il comune di Livorno ha indicato che la totalità delle scuole ha una cucina di servizio per le operazioni preliminari alla distribuzione dei pasti, ma le medesime sono servite con pasti veicolati da cucine centralizzate.
- <sup>83</sup> Cfr. [http://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_1248\\_allegato.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_1248_allegato.pdf)
- <sup>84</sup> Cfr. *Non tutti a Mensa 2015*, pagg. 29 e ss.

- <sup>85</sup> Cfr. *Mensa a scuola: costi, qualità e... nuove prospettive?*, Cittadinanzattiva, ottobre 2016. In particolare l'indagine sperimentale che ha coinvolto 79 scuole di 13 regioni, per raccogliere, tramite 221 indicatori, dati osservabili e dati percepiti su qualità, sicurezza, igiene, trasparenza, costi, sprechi, rifiuti, partecipazione legati al servizio di ristorazione scolastica. Quasi 700 gli intervistati di cui: 482 bambini, 95 insegnanti, 89 genitori, 30 rappresentanti delle Commissioni Mensa. Cfr. <http://www.cittadinanzattiva.it/primo-piano/scuola/9480-mense-scolastiche-cibi-di-qualita-ma-troppo-rumore-e-le-rette-sono-alte.html>
- <sup>86</sup> Il disallineamento del bilancio del comune di Messina con il Piano di riequilibrio ha imposto l'impossibilità di effettuare spese, se non quelle indifferibili e urgenti. Il Comune di Messina riferisce che per l'a. s. 2017/2018 riattiveranno la mensa scolastica con un bando triennale (2017-2019); la determina è pronta ma in attesa dell'approvazione del bilancio nel mese di settembre. Pertanto si prevede che il servizio verrà attivato non prima della metà di ottobre 2017.
- <sup>87</sup> Per maggiori approfondimenti si veda <http://blog.openpolis.it/2016/07/20/scuolabus-e-mense-la-spesa-dei-comuni/9550>
- <sup>88</sup> Le spese dei comuni per le mense sono tracciate nella voce "assistenza, trasporto, mense", consultabile su <http://www.openbilanci.it/>, analizzabili pertanto insieme a quelle per il dopo scuola e lo Scuolabus.
- <sup>89</sup> Se da una parte il TAR Piemonte, con sentenza n. 1365 del 31 luglio 2014 afferma che "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", dall'altra la Corte dei Conti, con deliberazione 80/2011 della Sez. Molise aveva sostenuto che è previsto l'obbligo di una percentuale minima di copertura dei costi, per cui gli enti locali hanno l'obbligo di richiedere agli utenti la contribuzione.
- <sup>90</sup> I comuni di Genova, Trieste, Messina, Monza, Reggio Calabria, Siracusa e Palermo. Pescara non riferisce il dato, comunicando che "con decorrenza dall'Anno scolastico 2016/2017 il Servizio Refezione è gestito in concessione da un'ATI con costi e riscossioni interamente a suo carico".
- <sup>91</sup> Per precisione i comuni di Salerno e Taranto riferiscono che la percentuale di copertura non è inferiore al 36% come previsto dalla normativa vigente. La % fornita dal comune di Firenze e dal comune di Napoli per l'a.s. 2015/2016 si riferisce all'anno solare 2015. Il comune di Genova fornisce solo il dato dello scorso anno, precisando che il dato è riferito all'anno solare 2016, non direttamente all'anno scolastico. I comuni di Padova, Ravenna, Firenze, Forlì, Rimini e Parma riferiscono per quest'anno il dato riferito al 2016.
- <sup>92</sup> In misura minore intervengono anche altri comuni, con differenti riduzioni: Bolzano (-3,66%), Foggia (-2,34%), Napoli (-2,23%), Milano (-1,13%), Piacenza (-1,02%) e Verona (-0,92%).
- <sup>93</sup> Si segnala l'aumento in minor misura anche di altri comuni: Andria (+7,08%), Ravenna (+3,23%), Livorno (+1,25%), Ferrara (+1,23%), Parma (+0,97%).
- <sup>94</sup> Le detrazioni dal 2017 potranno esser fatte anche "sulle spese per le gite scolastiche, per l'assicurazione della scuola e ogni altro contributo scolastico finalizzato all'ampliamento dell'offerta formativa, come per esempio corsi di lingua, teatro, etc., deliberato da gli organi d'istituto". Per maggiori informazioni cfr. [http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/file/nsilib/nsi/agenzia/agenzia+comunica/comunicati+stampa/tutti+i+comunicati+del+2017/cs+aprile+2017/cs+04042017+caf+entrate+circ+730/079\\_Com.+st.+Circolare+Entrate+Caf\\_04.04.17.pdf](http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/file/nsilib/nsi/agenzia/agenzia+comunica/comunicati+stampa/tutti+i+comunicati+del+2017/cs+aprile+2017/cs+04042017+caf+entrate+circ+730/079_Com.+st.+Circolare+Entrate+Caf_04.04.17.pdf)
- <sup>95</sup> Cfr. *(Non) Tutti a Mensa 2015*, pag. 17, Save the Children Italia
- <sup>96</sup> Per maggiori approfondimenti si veda il rapporto *Le equilibriste, la maternità tra ostacoli e visioni di futuro*, Save the Children Italia, 2017 <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/le-equilibriste-la-maternita-C3%A0-tra-ostacoli-e-visioni-di-futuro>
- <sup>97</sup> Il comune di Messina per l'a.s. 2016/2017 non ha erogato il servizio, pertanto non è possibile aggiornare il monitoraggio su tale comune.
- <sup>98</sup> Inoltre il comune di Bergamo riferisce che è stata introdotta la riduzione per ISEE inferiore a 5.000 euro e che "al termine dell'anno scolastico oggetto del monitoraggio "procederà ad una valutazione del sistema tariffario sulla base dei dati statistici dell'Amministrazione".
- <sup>99</sup> Si specifica che per l'a.s. 2016/2017 il comune di Rimini non prevede più la tariffa minima di 2 euro per famiglie con disagio economico e/o con perdita del lavoro da parte di un membro della famiglia, pur prevedendo, come si vedrà, agevolazioni per più fratelli iscritti al servizio ed esenzioni per le famiglie in carico ai servizi sociali.

- <sup>100</sup> Il costo è standardizzato a pasto per il servizio per 5 giorni la settimana e considerando 20 pasti al mese e 9 mesi di servizio. La famiglia è considerata con un solo figlio.
- <sup>101</sup> Il comune di Trento non specifica il dato. Nel caso del comune di Foggia si specifica che per effettuare la simulazione è stato ipotizzato il calcolo delle tariffe da applicare calcolando il Quoziente Familiare che viene ricavato dalla situazione familiare (prendendo ad esempio una famiglia con due componenti, di cui solo un genitore lavora come dipendente, senza ulteriori familiari a carico che sarebbero oggetto dell'analisi delle riduzioni) e dall'importo ISE 5.000. Per il comune di Vicenza si specifica che la tariffa intera è di 4,35 euro prevista per la maggior parte degli utenti che mangiano con il lunch box ; solo in 3 scuole in cui si utilizzano ancora stoviglie a perdere la tariffa è di 4,50 euro.
- <sup>102</sup> Il comune di Cagliari specifica che per le famiglie con ISEE 4.000 la tariffa è uguale a 0 e dal prossimo anno la soglia di esenzione verrà alzata a ISEE 5.000.
- <sup>103</sup> Il comune di Rimini, nonostante applichi la tariffa di 6 euro a tutte le famiglie con ISEE inferiore a 35.000 euro, dichiara che la tariffa può scendere a 0 nei casi di accordo tra comune e Asl, ovvero per contributo economico dallo sportello sociale professionale, prevede diverse diminuzioni tariffarie in caso di più fratelli che frequentino scuole o servizi educativi.
- <sup>104</sup> Il comune di Bolzano riferisce tuttavia nel questionario che ha provveduto a garantire la fruizione del pasto a titolo gratuito per i minori rifugiati e stranieri non accompagnati accolti dalle strutture del territorio.
- <sup>105</sup> 8 comuni su 11 riferiscono di applicare le esenzioni solo nei casi in cui i minori vengano segnalati dai servizi sociali. Si precisa che il comune di Bergamo segnala che la fornitura dei pasti gratuiti per quest'anno è più che raddoppiata, mentre il comune di Forlì prevede l'esenzione sotto una soglia ISEE ma soltanto a seguito di un'istruttoria della Commissione rette ai nuclei familiari in carico ai servizi sociali del comune o su segnalazione dei dirigenti scolastici. Prassi che seppur benevola dimostra una discrezionalità delle politiche di accesso all'esenzione. Il comune di Vicenza inoltre specifica che "non esistono forme di esenzione, solo su segnalazione i servizi sociali possono temporaneamente farsi carico della retta".
- <sup>106</sup> Applicano l'esenzione sotto una certa soglia ISEE a prescindere da condizioni particolari di disagio sociale, economico o composizione familiare i comuni di Ancona, Andria, Bari, Cagliari, Ferrara, Firenze, Forlì, Latina, Livorno, Milano, Monza, Napoli, Perugia, Pescara, Prato, Ravenna, Reggio Calabria, Roma, Siracusa, Taranto, Trieste, Venezia.
- <sup>107</sup> Prevedono l'esenzione per i nuclei familiari numerosi i comuni di Bologna, Brescia, Genova, Ravenna, Reggio Emilia e Verona. Nel presente monitoraggio non indicano più la gratuità per il V figlio il comune di Bari e per il IV figlio il comune di Roma, i quali specificano che l'unico criterio per accedere all'esenzione è l'ISEE, e il comune di Ancona che però prevede una semi-esenzione del 90% della tariffa per le famiglie numerose (terzo figlio e successivi).
- <sup>108</sup> Oltre agli 8 comuni che, come precedentemente analizzato, applicano l'esenzione per le famiglie in svantaggio sociale su segnalazione dei servizi, anche i comuni di Torino, Novara, Ravenna, Brescia, Bologna, Modena, Genova, Forlì, Firenze, Livorno, Ancona, Terni, Perugia, Verona, Andria, Reggio Emilia, Napoli, Taranto, Foggia, Palermo, Cagliari, Sassari e Trieste applicano l'esenzione per casi di svantaggio sociale, problemi di disoccupazione o handicap. Ad esempio il comune di Foggia applica l'esenzione per gli allievi diversamente abili e i minori presi in carico dai servizi o in affidamento familiare; Cagliari specifica di applicare l'esenzione anche per i minori in affidamento temporaneo o presso famiglie o presso comunità alloggio per minori, oltre che per i portatori di handicap; i comuni di Modena e Sassari, le applicano anche per i minori in affidamento familiare o ospiti in comunità alloggio; il comune di Torino riferisce di esentare dal pagamento anche ai bambini ospiti presso comunità a gestione pubblica o mamma-bambino, i destinatari di un provvedimento dell'Autorità Giudiziaria che richieda espressamente l'inserimento dei bambini nei Servizi Educativi, i bambini figli di mamme ospiti nella Casa Circondariale e i bambini inseriti in progetti d'inserimento scolastico ed educativo. Infine il comune di Bolzano riferisce di garantire il pasto gratuito per i minori rifugiati e stranieri non accompagnati accolti dalle strutture del territorio.
- <sup>109</sup> Non ne applicano Ancona e Andria.
- <sup>110</sup> Bolzano, Bergamo, Padova, Torino, Trieste, Piacenza, Milano, Novara, Brescia, Verona, Venezia, Padova, Bologna, Genova, Latina, Livorno, Monza, Parma, Perugia, Ravenna, Rimini, Reggio Emilia, Roma, Trento, Prato, Ancona, Firenze, Foggia, Andria, Cagliari, Sassari, Napoli, Salerno, Bari, Palermo, Catania, Siracusa.
- <sup>111</sup> Novara, Brescia, Genova, Napoli, Livorno, Modena, Ravenna, Reggio Emilia, Milano, Perugia, Foggia, Sassari, Terni, Vicenza, Venezia, Ancona e Forlì. I comuni di Torino, Brescia, Piacenza, Milano, Verona, Modena, Genova, Firenze, Livorno, Padova, Parma, Napoli, Cagliari, Taranto, Foggia, Reggio Emilia, Bari e Sassari indicano espressamente di prevedere la rimodulazione delle tariffe e dunque delle agevolazioni su presentazione di ISEE corrente.

- <sup>112</sup> Bergamo, Verona, Bologna e Padova.
- <sup>113</sup> Per maggiori informazioni si veda <http://www.comune.trento.it/Aree-tematiche/Politiche-sociali-e-abitative/Famiglia-e-minori/Servizi/Assegni-e-contributi/Reddito-di-garanzia-sociale>
- <sup>114</sup> Tra questi i comuni di Torino, Modena, Reggio Emilia, Genova, Sassari, Vicenza, Bergamo e Forlì dichiarano però nel questionario di applicare le agevolazioni anche per quei bambini non residenti che vengono segnalati dai servizi o che versano in condizioni di maggiore fragilità o sulla base di apposite convenzioni con i comuni di residenza dei minori.
- <sup>115</sup> Il comune di Brescia specifica che “È intenzione dell'amministrazione comunale proporre ai comuni limitrofi di intervenire per uniformare il trattamento anche per i loro cittadini che frequentano le scuole del nostro comune”.
- <sup>116</sup> Il comune di Novara prevede inoltre un piano di rientro del debito rateizzabile e, anche nei casi dove la morosità persista, il comune afferma nel questionario che il minore di fatto viene accolto comunque in mensa.
- <sup>117</sup> Il comune di Palermo, pur riferendo sin dallo scorso monitoraggio che “non ci sono, nel servizio di refezione, bambini che frequentano il servizio mensa i cui genitori risultano morosi con i pagamenti”, prevede la sospensione automatica dal servizio degli inadempienti, poiché il sistema è informatizzato e nel caso in cui dovesse esserci un caso di mancato pagamento, il servizio verrebbe sospeso, così come da Regolamento vigente.
- <sup>118</sup> Nel caso di Bari, nel sito del comune come nel modulo di iscrizione, si dichiara di “procedere all'esclusione del beneficio del servizio nei confronti degli utenti che non avranno provveduto al pagamento del ticket, fermo restando il diritto al recupero, anche coattivo, delle somme risultanti non pagate” Cfr. [www.comune.bari.it/portal/page/portal/bari/temiBari/asiloScuolaPoliticheGiovanili/refezioneScolastica](http://www.comune.bari.it/portal/page/portal/bari/temiBari/asiloScuolaPoliticheGiovanili/refezioneScolastica)
- <sup>119</sup> Cfr. <http://www.ilgiorno.it/rho/cronaca/baranzate-mensa-1.3108131>
- <sup>120</sup> Cfr. [www.comune.corsico.mi.it](http://www.comune.corsico.mi.it) Per maggiori informazioni sulle azioni intraprese nei confronti del comune di Corsico, cfr. *(Non) Tutti a mensa 2016*, pagg. 32 e ss.
- <sup>121</sup> Cfr. [http://www.corriere.it/notizie-ultima-ora/Cronache/Scuola-quattro-bimbi-lasciati-digiuno/24-09-2016/1-A\\_032758418.shtml](http://www.corriere.it/notizie-ultima-ora/Cronache/Scuola-quattro-bimbi-lasciati-digiuno/24-09-2016/1-A_032758418.shtml)
- <sup>122</sup> Si veda la denuncia del quotidiano la Stampa <http://www.lastampa.it/2012/09/25/cultura/scuola/papa-non-paga-e-a-scuola-spunta-la-mensa-separata-VuPPJQuW7FCtel9awWM54H/pagina.html>.
- <sup>123</sup> Cfr. l'articolo de La Repubblica a questo link [http://bologna.repubblica.it/cronaca/2017/06/06/news/i\\_papa\\_non\\_pagano\\_la\\_retta\\_bimbi\\_senza\\_pappa\\_e\\_bus\\_scoppia\\_il\\_caso\\_in\\_provincia\\_di\\_bologna-167342623/](http://bologna.repubblica.it/cronaca/2017/06/06/news/i_papa_non_pagano_la_retta_bimbi_senza_pappa_e_bus_scoppia_il_caso_in_provincia_di_bologna-167342623/)
- <sup>124</sup> Cfr. l'articolo de La Repubblica a questo link [http://www.repubblica.it/scuola/2015/10/06/news/ardea\\_la\\_citta\\_dei\\_morosi\\_niente\\_mensa\\_per\\_300\\_bimbi-124418081/](http://www.repubblica.it/scuola/2015/10/06/news/ardea_la_citta_dei_morosi_niente_mensa_per_300_bimbi-124418081/)
- <sup>125</sup> Cfr. [http://milano.repubblica.it/cronaca/2017/01/04/news/niente\\_scuolabus\\_a\\_chi\\_non\\_paga\\_la\\_retta\\_in\\_mensa-155354431/](http://milano.repubblica.it/cronaca/2017/01/04/news/niente_scuolabus_a_chi_non_paga_la_retta_in_mensa-155354431/)
- <sup>126</sup> Cfr. l'articolo del Corriere a questo link [http://milano.corriere.it/notizie/cronaca/16\\_giugno\\_27/lecco-genitori-non-pagano-mensa-negato-scuolabus-figli-ello-zambetti-5c3f13de-3bd1-11e6-9ec4-cc8bdb9414f.shtml](http://milano.corriere.it/notizie/cronaca/16_giugno_27/lecco-genitori-non-pagano-mensa-negato-scuolabus-figli-ello-zambetti-5c3f13de-3bd1-11e6-9ec4-cc8bdb9414f.shtml)
- <sup>127</sup> A tal proposito il comune di Bolzano riferisce che “si fa presente che negli ultimi mesi dell'anno scolastico i genitori preferiscono saldare eventuali situazioni debitorie a termine scuola (infatti, nell'eventualità che si scelga di non usufruire più del servizio l'anno successivo, si può versare l'importo corretto) oppure caricare sia l'importo dovuto che il prepagato all'inizio dell'anno successivo. Altresì il comune di Torino tiene a precisare che il 17% dei morosi è la percentuale a fine anno scolastico, ma se si analizza il saldo “nell'arco di dieci anni, i morosi che non versano le tariffe relative tale arco temporale sono circa il 6%. Partendo dunque da un tasso medio di morosità del 17% al termine di un determinato anno scolastico, mediante le procedure precontenziose e contenziose si recupera circa il 10% - 11% del debito iniziale”.
- <sup>128</sup> Si evidenzia che il Comune di Modena, che restituisce il dato del 37% di morosità delle famiglie, specifica che nel loro caso specifico “si può trattare di morosità incolpevole in quanto ci sono stati disguidi nella distribuzione dei bollettini mai per il pagamento delle rette”.

- <sup>129</sup> Fuoriclasse è un programma di Save the Children contro la dispersione scolastica che interviene nelle scuole primarie e secondarie di I grado con attività a supporto della motivazione allo studio e dell'apprendimento, al fine di garantire la piena attuazione del diritto all'istruzione, come sancito nella Convenzione Onu sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza. Promuove un intervento integrato rivolto a studenti, docenti e famiglie. Per garantire uno sviluppo su scala della metodologia promossa da Fuoriclasse, dall'anno scolastico 2016/2017 è stato avviato "Fuoriclasse in movimento", ovvero la costituzione di una rete di docenti, dirigenti scolastici e operatori che a livello nazionale promuova il benessere scolastico, la partecipazione degli studenti a garanzia del diritto all'istruzione di qualità per tutti. Cfr. <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/progetti/fuoriclasse?idp=702>
- <sup>130</sup> Cfr. Oricon: Osservatorio Ristorazione Collettiva e Nutrizione, <http://oricon.it/>, per maggiori approfondimenti si veda [http://legacoop.bologna.it/assets/uploads/2017/04/Cs\\_Nutrire\\_Futuro\\_030417.pdf](http://legacoop.bologna.it/assets/uploads/2017/04/Cs_Nutrire_Futuro_030417.pdf)
- <sup>131</sup> Cfr. Angem/FIPE -Confcommercio, Cerved-Databank, 2015.
- <sup>132</sup> Cfr. l'indagine nazionale 2012-2014 del sistema di sorveglianza nazionale "Okkio alla salute" promossa dal Ministero della Salute e coordinata dall'Istituto Superiore di Sanità. La raccolta dati riguarda un campione di 48.426 bambini (di età compresa fra 8 e 9 anni) 50.638 genitori, 2.672 classi di 2.408 plessi in tutte le regioni italiane. Per maggiori approfondimenti [http://www.iss.it/binary/publ/cont/ONLINE\\_Okkio.pdf](http://www.iss.it/binary/publ/cont/ONLINE_Okkio.pdf)
- <sup>133</sup> Cfr. ISTAT, *indagine sulle condizioni di vita*, 2014.
- <sup>134</sup> Si veda ISTAT, Rapporto annuale 2017, in particolare lo stato di salute in Italia, <http://www.istat.it/it/files/2017/05/RA2017cap3.pdf> pagg. 12 e ss. Per maggiori approfondimenti sull'incidenza dell'istruzione e dei fattori economici sulle condizioni di sovrappeso dei minori si veda, tra gli altri, *Atlante dell'Infanzia a rischio, Bambini e supereroi*, Save the Children, 2016, pag. 58.
- <sup>135</sup> Si veda come in Italia solo la metà dei bambini e adolescenti tra i 3 e i 17 anni pratica sport in modo continuativo: tra gli adolescenti 1 ragazzo su 4 non svolge alcuna attività fisica e oltre 1 su 5 solo qualche attività. Cfr. Istat 2015, *ibidem*.
- <sup>136</sup> Cfr. Indagine annuale "Okkio alla Salute" 2016 sull'ambiente scolastico, *ivi*, [http://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_notizie\\_2935\\_listaFile\\_itemName\\_5\\_file.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_notizie_2935_listaFile_itemName_5_file.pdf)
- <sup>137</sup> Per maggiori informazioni si veda <http://oricon.it/2017/02/firmato-protocollo-di-intesa-tra-angem-oricon-e-cittadinanzattiva-su-ristorazione-collettiva/>
- <sup>138</sup> Cfr. <http://www.camera.it/leg17/126?idDocumento=3883>
- <sup>139</sup> Cfr. L. 96/2017, <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/06/23/17G00112/sg>
- <sup>140</sup> Cfr. <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/11330>
- <sup>141</sup> Il Fondo annunciato di 44 mln di euro, al nuovo comma 5 bis, art. 64, L. 96/2017 sembrerebbe essere di 34 mln, poichè si specifica che il Fondo sarà dotato di "4 milioni di euro per l'anno 2017, 10 milioni di euro per l'anno 2018, 8 milioni di euro per l'anno 2019 e a 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020 [...] e 2 milioni di euro per l'anno 2019", *ivi*.
- <sup>142</sup> Cfr. La Repubblica Milano, 15/11/2016, "I controlli dei genitori nelle mense: otto cibi su dieci non vanno bene", <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2016/11/15/i-genitori-scoprono-pasta-cotta-male-o-capelli-nei-controlliMilano04.html>
- <sup>143</sup> Cfr. Il Mattino, 30/11/2016, "Mense scolastiche se la qualità è un optional", <http://www.stelliniudine.gov.it/wp-content/uploads/2016/11/Rassegna-stampa-30-novembre-2016.pdf>, pag. 53.
- <sup>144</sup> Cfr. La Repubblica Genova, 05/07/2017, "Sciopero nelle mense scolastiche, mille famiglie sulle barricate", [http://genova.repubblica.it/cronaca/2017/05/07/news/sciopero\\_nelle\\_mense\\_scolastiche\\_mille\\_famiglie\\_sulle\\_barricate-164824473/?refresh\\_ce](http://genova.repubblica.it/cronaca/2017/05/07/news/sciopero_nelle_mense_scolastiche_mille_famiglie_sulle_barricate-164824473/?refresh_ce)
- <sup>145</sup> Cfr. <http://www.regioni.it/news/2016/10/18/scuola-700-euro-lanno-in-media-per-mangiare-in-mensa-481432/>
- <sup>146</sup> Cfr. [http://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_1248\\_allegato.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_1248_allegato.pdf)
- <sup>147</sup> Si veda come solo il 2% infatti dichiarava di prender parte attivamente alla Commissione, il 23% ne era a conoscenza in modo approfondito, mentre il restante 75% non ne aveva una consapevolezza approfondita. Cfr. *Non tutti a Mensa 2015*, Save the Children Italia.

- <sup>148</sup> Anche nel 2017 il comune di Brescia, pur non avendo attivato le commissioni mensa riferisce che, oltre ai controlli e ispezioni frequenti, è stata costituita una serie di “comitati dei genitori assaggiatori” che possono effettuare sopralluoghi nelle mense scolastiche per una verifica del servizio. Provvedono a compilare appositi verbali che consegnano al comune e che vengono utilizzati quale sistema di controllo e monitoraggio anche al fine di un miglioramento del servizio.
- <sup>149</sup> Anche nel 2017 il comune di Reggio Emilia non ha attivato le commissioni mensa ma, oltre alle specifiche indagini di customer satisfaction, attiva una co-progettazione tra bambini, insegnanti e uffici comunali che permettono l’ascolto dei bambini attraverso attività di partecipazione alla mensa, incontri interclasse e assaggi accompagnati che coinvolgono bambini, famiglie, insegnanti e uffici comunali.
- <sup>150</sup> Il comune di Brescia riferisce che il servizio di controllo effettuato da una ditta specializzata sui requisiti di sicurezza igienico/nutrizionali e di gradimento ha visto nel 2016 l’attivazione di 405 ispezioni da parte di tecnologi alimentari e 1203 ispezioni delle dietiste.
- <sup>151</sup> Per maggiori approfondimenti <http://www.genitoriperlemensepg.it/>
- <sup>152</sup> Premesso che il rapportino non viene visto dal personale di cucina/addetti mensa e quindi chi compila si sente libero di segnalare eventuali criticità, si veda come gli stessi rapportini vengono inoltre compilati dagli insegnanti che effettuano il servizio di sorveglianza per avanzare eventuali segnalazioni. I dirigenti delle scuole sono soliti usufruire di tanto in tanto del servizio mensa, a sorpresa, e redigere il rapportino. I funzionari dell’Ufficio comunale si recano abitualmente, almeno una volta in settimana, nelle mense. Due volte all’anno tutti gli organi collegiali partecipano ad incontri dedicati, organizzati dall’ufficio comunale.
- <sup>153</sup> Cfr. [http://www.comune.livorno.it/\\_nuovo\\_notiziario/it/default/26994/-Progetto-Salute-una-strategia-alimentare-per-Livorno.html](http://www.comune.livorno.it/_nuovo_notiziario/it/default/26994/-Progetto-Salute-una-strategia-alimentare-per-Livorno.html)
- <sup>154</sup> I Consigli Comunali dei Ragazzi (CCR) sono stati attivati a seguito dell’approvazione dell’art. 7 della Legge n. 285 del lontano 1997, strumento di promozione della cittadinanza attiva nelle giovani generazioni che ha portato, in questi 20 anni, alla nascita di più di 200 CCR in giro per l’Italia, cfr. <http://www.camera.it/parlam/leggi/97285l.htm>
- <sup>155</sup> Per approfondimenti si veda <http://www.lanazione.it/livorno/cronaca/consiglio-comunale-dei-ragazzi-le-proposte-dei-bambini-per-tutelare-l-ambiente-foto-1.3050223>
- <sup>156</sup> Ravenna, Torino, Bolzano, Livorno, Palermo, Prato, Parma, Novara.
- <sup>157</sup> Per maggiori informazioni sul panel di assaggio si veda (*Non*) *Tutti a mensa 2016*, pag. 38.
- <sup>158</sup> I comuni di Bolzano, Bergamo, Milano, Padova, Trieste, Bologna fanno un’indagine di gradimento.
- <sup>159</sup> I consigli Fuoriclasse rappresentano un importante esercizio di partecipazione per studenti e docenti, sperimentati dal 2012 ad oggi in circa 90 scuole primarie e secondarie di I grado di Bari, Crotone, Milano, Napoli, Padova, Palermo, Praia a Mare, Roma, Scalea e Torino. L’obiettivo ultimo è quello di migliorare il benessere scolastico, anche per contrastare preventivamente il fenomeno della dispersione. Gli studenti li definiscono così: “Durante queste riunioni noi bambini possiamo dire quello che pensiamo e, insieme agli adulti, proporre alcuni cambiamenti che secondo noi, possono far diventare la scuola un luogo più bello e accogliente dove stare bene e imparare tante cose importanti per il nostro futuro”. I rappresentanti lavorano su quattro assi: struttura, didattica e relazioni tra pari, collaborazione con il territorio. Cfr: <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/progetti/fuoriclasse>
- <sup>160</sup> Bolzano, Bergamo, Torino, Terni, Piacenza, Firenze, Milano, Genova, Livorno, Napoli, Padova, Ravenna, Trieste, Brescia, Cagliari, Roma, Parma. In particolare, il comune di Bologna ha introdotto un “progetto verdura” per incentivare il consumo della verdura, integrandola all’inizio del pasto. Inoltre, i comuni di Piacenza, Modena, Bologna e Milano riferiscono di aver introdotto il progetto “frutta a metà mattina”, in cui vengono distribuiti frutta e yogurt al fine di migliorare l’equilibrio della giornata alimentare degli alunni, abituare il gusto, rinforzando i comportamenti positivi, permettere l’adozione di un corretto stile alimentare, favorire un maggiore consumo degli alimenti del pranzo a scuola, riducendo così gli sprechi alimentari.
- <sup>161</sup> Per maggiori informazioni si veda il sito <http://alimentarsi.comune.brescia.it/index.php/it/>
- <sup>162</sup> Cfr. <http://www.ugalatartarugaconlavela.it/>

- <sup>163</sup> L'informativa sul menu quotidiano è una buona pratica diffusa: ad esempio nel comune di Livorno è stata attivata un'app "Menù in Chiaro" con cui si può accedere non solo al menù del giorno ma anche calcolare l'apporto calorico, vedere gli ingredienti, accedere ad una serie di informazioni e consigli legati all'educazione alimentare e alla nutrizione.
- <sup>164</sup> Cfr. <http://www.comune.parma.it/servizieducativi/it-IT/Crescere-in-armonia.aspx>
- <sup>165</sup> Cfr. [http://www.comune.bergamo.it/upload/bergamo\\_ecm8/gestionedocumentale/L\\_appetito\\_vien\\_studiando\\_784\\_27953.pdf](http://www.comune.bergamo.it/upload/bergamo_ecm8/gestionedocumentale/L_appetito_vien_studiando_784_27953.pdf)
- <sup>166</sup> Cfr. [http://www.gazzettaufficiale.it/atto/vediMenuHTML.jsessionid=v36ArOT2c6XulgDTffIVEQ\\_\\_ntc-as3-guri2a?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2003-07-01&atto.codiceRedazionale=003G0174&tipoSerie=serie\\_generale&tipoVigenza=originario](http://www.gazzettaufficiale.it/atto/vediMenuHTML.jsessionid=v36ArOT2c6XulgDTffIVEQ__ntc-as3-guri2a?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2003-07-01&atto.codiceRedazionale=003G0174&tipoSerie=serie_generale&tipoVigenza=originario)
- <sup>167</sup> Bolzano, Bergamo, Torino, Reggio Emilia, Parma, Milano, Andria, Modena, Novara, Trieste, Vicenza, Verona, Salerno, Roma.
- <sup>168</sup> Il comune di Milano segnala che le derrate raccolte nel 2015/2016, nelle 100 scuole aderenti, hanno consentito di inviare presso strutture caritative circa 47.000 kg di pane e 100.000 kg di frutta. Oltre al progetto SITICIBO il comune di Milano ha lanciato con Legambiente sin dal 2014 una campagna "Io non spreco" che ha visto la distribuzione di 24.700 sacchetti salva merenda anti-spreco in 81 plessi scolastici in tre anni.
- <sup>169</sup> Per maggiori approfondimenti si veda <http://oricon.it/wp-content/uploads/2015/11/Indagine-esplorativa-Sprechi-scuole.pdf>
- <sup>170</sup> Cfr. <http://www.sprecozero.net/>
- <sup>171</sup> Cfr. <http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/>, il testo è disponibile a questo link [http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp-content/uploads/2016/06/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-\\_ita.pdf](http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp-content/uploads/2016/06/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-_ita.pdf)
- <sup>172</sup> Brescia, Torino, Bolzano, Bergamo, Napoli, Reggio Emilia, Cagliari, Prato, Piacenza, Livorno, Trieste, Roma, Parma, Terni.
- <sup>173</sup> Cfr. <http://www.mangiolocalepensouniversale.it/>
- <sup>174</sup> Torino, Genova, Roma, Parma, Siracusa, Milano.
- <sup>175</sup> Cfr. <http://www.comune.torino.it/servizieducativi/ristorazione scolastica/evidenza/innocat.pdf>
- <sup>176</sup> Cfr. <https://www.forumcompraverde.it/premio-mensaverde/>. Si specifica che la mensa verde è stata inserita come migliore "buona pratica" di *Green Public Procurement* (Acquisti Pubblici Verdi) nel CATALOGO *GPPbest Best practices exchange and strategic tools for GPP* che vede tre regioni italiane e il Ministero dell'Ambiente, Acque e Foreste della Romania impegnati nello scambio e nella promozione di buone pratiche per il GPP fino a metà del 2018, cfr. <http://www.gppbest.eu/>
- <sup>177</sup> Per maggiori Informazioni si veda [http://www.repubblica.it/cronaca/2017/03/21/news/lenticchie\\_e\\_fregula\\_l\\_asilo\\_in\\_sardegna\\_ha\\_la\\_mensa\\_piu\\_verde\\_d\\_italia-161041741/](http://www.repubblica.it/cronaca/2017/03/21/news/lenticchie_e_fregula_l_asilo_in_sardegna_ha_la_mensa_piu_verde_d_italia-161041741/)
- <sup>178</sup> Il progetto è stato un percorso di co-progettazione per classi di scuola primaria e designer abitanti nell'area ampia di Milano, Varese, Monza e Brianza, svolto da gennaio a giugno 2017. Il progetto è stato realizzato da cure (creativity for urban and rural empowerment), Associazione Amici Casa della Carità ONLUS e Milan Center for Food Law and Policy. Per maggiori informazioni si veda <http://dirmekangiaprogettare.it/>
- <sup>179</sup> Si veda tra gli altri le risposte a quesito nel sito del MIUR sul tempo mensa nelle primarie, cfr. <http://archivio.pubblica.istruzione.it/comecambialascuola/faq.shtml#primaria26>



Noi di **Save the Children** crediamo che ogni bambino meriti un futuro.

In Italia e nel resto del mondo lavoriamo ogni giorno per dare ai bambini ciò che ognuno di loro merita: l'opportunità di nascere e crescere sani, di ricevere un'educazione e di essere protetti.

Quando scoppia un'emergenza, e i bambini sono i più vulnerabili, siamo tra i primi ad arrivare e fra gli ultimi ad andare via.

Ci assicuriamo che i loro bisogni vengano soddisfatti e la loro voce ascoltata. Miglioriamo concretamente la vita a milioni di bambini, compresi quelli più difficili da raggiungere.

Save the Children dal 1919 lotta per salvare la vita dei bambini e garantire loro un il futuro, a ogni costo.



**Save the Children**

Save the Children Italia Onlus  
Via Volturmo 58 - 00185 Roma  
tel +39 06 4807001  
fax +39 06 48070039  
info.italia@savethechildren.org  
[www.savethechildren.it](http://www.savethechildren.it)