



Città di Trani

Medaglia d'Argento al Merito Civile

PROVINCIA B T

IMMEDIATAMENTE ESEGUIRE

## Originale Deliberazione di Giunta Comunale

N. <u>99</u> del Reg.  Data: <u>29 / 10 / 2015</u>	<b>Oggetto:</b> <b>SERVIZIO DI REFEZIONE SCOLASTICA. ATTO DI INDIRIZZO PER L'AVVIO TEMPORANEO DEL SERVIZIO NELLE MORE DELLA PRONUNCIA DELLA CORTE DEI CONTI SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA.</b>
--	--

L'anno duemilaquindici, il giorno 29 del mese di ottobre, alle ore 20,00, nella sala delle adunanze del Comune di Trani, appositamente convocata, la Giunta Comunale si è riunita nelle persone dei signori:

			Presente	Assente
<b>BOTTARO</b>	<b>Avv. Amedeo</b>	<b>SINDACO- PRESIDENTE</b>	<b>x</b>	
<b>BOLOGNA</b>	<b>Ing.Raffaella</b>	<b>ASSESSORE</b>		<b>x</b>
<b>CILIENTO</b>	<b>Dott.ssa Debora</b>	<b>ASSESSORE</b>	<b>x</b>	
<b>DE BIASE</b>	<b>Rag.Angelomichele</b>	<b>ASSESSORE</b>	<b>x</b>	
<b>DE MICHELE</b>	<b>Dott.Giuseppe</b>	<b>ASSESSORE</b>	<b>x</b>	
<b>DI LERNIA</b>	<b>Dott. Felice</b>	<b>ASSESSORE</b>		<b>x</b>
<b>DISTASO</b>	<b>Prof.ssa Grazia</b>	<b>ASSESSORE</b>	<b>x</b>	
<b>TEMPESTA</b>	<b>Avv.Giuseppe</b>	<b>ASSESSORE</b>	<b>x</b>	

Con l'assistenza del Segretario Generale

dott.Carlo CasalinoIl Presidente, constatato che gli intervenuti sono in numero legale, essendo presenti n. 6Assessori, ed assenti n. 2 Assessori, dichiara aperta la riunione ed invita i convocati

a deliberare sull'oggetto sopraindicato.

## RELAZIONE DEL DIRIGENTE I<sup>a</sup> AREA

Si premette quanto segue:

I due principali servizi di ristorazione pubblica collettiva gestiti a livello locale sono quello di ristorazione scolastica e quello di ristorazione socio-assistenziale (le cd. mense dei poveri).

Il servizio di ristorazione scolastica, in particolare, è finalizzato a garantire il diritto a ricevere un'istruzione anche in materia alimentare, tutelato dagli artt. 33 e 34 Cost..

Il Ministero della Salute, nelle *Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica*, approvate in Conferenza Unificata con provvedimento 29 aprile 2010 Intesa, ai sensi dell'art.8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n.131, pubblicato sulla G.U. n. 134 del 11-6-2010, p. 21, precisa infatti che alla ristorazione scolastica è affidata la funzione di «svolgere un ruolo di rilievo nell'educazione alimentare coinvolgendo bambini, famiglie, docenti», oltre che di «educazione ambientale e di educazione al consumo e alla solidarietà in cui i ragazzi delle scuole siano coinvolti in merito a: riciclo dei rifiuti organici (compostaggio); educazione al consumo (accettazione dei cibi, richieste adeguate alla possibilità di consumo, ecc.); iniziative di solidarietà per la destinazione del cibo ad enti assistenziali».

Nelle scuole, infatti, il momento del pranzo non ha solo l'obiettivo di soddisfare le esigenze nutrizionali dello studente, ma costituisce per i bambini e i ragazzi un'ulteriore tappa del progetto educativo di cui sono destinatari. Mediante tale servizio, infatti, non si attua solo un' "esperienza pratica" di educazione alimentare, ma anche di educazione alla socialità e alla diversità.

Sempre il Ministero della Salute, nelle *Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica*, evidenzia la valenza interculturale della ristorazione scolastica: «Adottare la prospettiva interculturale, la promozione del dialogo e del confronto tra culture, significa non limitarsi soltanto a misure compensatorie quali le diete speciali, ma organizzare una strategia di reale crescita della qualità fondata anche su criteri di salute e prevenzione. "Cucinare" in una prospettiva interculturale può voler dire assumere la varietà come paradigma dell'identità stessa della ristorazione, occasione privilegiata di apertura a tutte le differenze».

Per rendere il momento del pasto un'esperienza educativa, sussistono almeno due tipi di misure, ordinarie e straordinarie.

Una misura ordinaria è quella connessa alla medesima organizzazione del menu. Si pensi alla previsione di *menu* differenziati non solo per ragioni di salute (diete), ma anche per rispondere al diritto degli studenti di nutrirsi in modo conforme alla propria identità religiosa o ai propri orientamenti culturali (vegetariani o vegani). Si pensi ancora alla normativa locale in materia di orientamento ai consumi critici di alimenti, la quale promuove forme di educazione a consumi consapevoli o favorisce il consumo di alimenti biologici nelle mense collettive.

Tra le leggi regionali che favoriscono il consumo di alimenti biologici nei luoghi di ristorazione collettiva, la Puglia (Legge regionale 13.12.2012 n°23 *Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità*) ha stabilito che «Per sostenere la filiera corta e i prodotti a chilometro zero e di qualità la Regione Puglia intende favorire il loro impiego da parte dei gestori dei servizi di ristorazione collettiva pubblica stabilendo che nei bandi per l'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva gli enti pubblici devono garantire priorità ai soggetti che prevedono l'utilizzo di prodotti da filiera corta, prodotti a chilometro zero, prodotti di qualità in misura non inferiore al 35

per cento in valore rispetto ai prodotti agricoli complessivamente utilizzati su base annua»).

Tali misure di regolazione sono diffuse anche in assenza di interventi di natura legislativa, e dove le medesime finalità sono assicurate sulla base di atti di natura amministrativa (Linee-guida regionali oppure delibere e bandi degli enti locali).

In via di misura straordinaria, il diritto degli studenti a una specifica educazione alimentare è assicurato da numerosi progetti di educazione a stili di vita alimentari sani e solidali: si pensi al progetto *Frutta nelle scuole* o al progetto del *Buon Samaritano*, per indicarne due di rilievo nazionale, o ai numerosi progetti promossi a livello locale.

L'accessibilità economica del servizio di ristorazione scolastica è monitorata anche dal giudice contabile, ed è stata oggetto di una recente sentenza del giudice amministrativo che è intervenuto su un aspetto sensibile del medesimo, ovvero sul costo eccessivo delle tariffe del servizio. Queste sono generalmente determinate di anno in anno dalle amministrazioni comunali, sulla base del principio di sana gestione delle risorse e nel rispetto degli equilibri di bilancio, tenendo conto, oltre che dei vincoli determinati dalle risorse finanziarie, dei costi effettivi del servizio e dei redditi dei beneficiari, ma non dei loro bisogni particolari.

La giurisprudenza opera una valutazione sulla natura giuridica del servizio di refezione scolastica, qualificato come un servizio pubblico "a domanda individuale", ai sensi del D.M. 31 dicembre 1983. "Individuazione delle categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale.". Questo significa che l'ente locale non è obbligato a istituirlo, ma se lo istituisce è obbligato per legge a stabilire la quota di copertura tariffaria a carico dell'utenza, come previsto sia dall'art. 6 comma 1 del d.l. n. 55/1983, sia dall'art. 172 comma 1 lett. c) d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Come previsto dall'art. 6 del TUEL: "Le province, i Comuni, i loro consorzi e le comunità montane sono tenuti a definire (non oltre la data della deliberazione del bilancio) la misura percentuale dei costi complessivi di tutti i servizi pubblici a domanda individuale - e comunque per gli asili nido, per i bagni pubblici, per i mercati, per gli impianti sportivi, per il servizio trasporti funebri, per le colonie e i soggiorni, per i teatri e per i parcheggi comunali - che viene finanziata da tariffe o contribuzioni ed entrate specificamente destinate. Con lo stesso atto vengono determinate le tariffe e le contribuzioni".

Ai sensi del successivo art. 172: "Al bilancio di previsione sono allegati i documenti previsti dall'art. 11, comma 3, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, e i seguenti documenti: (...) c) le deliberazioni con le quali sono determinati, per l'esercizio successivo, le tariffe, le aliquote d'imposta e le eventuali maggiori detrazioni, le variazioni dei limiti di reddito per i tributi locali e per i servizi locali, nonché, per i servizi a domanda individuale, i tassi di copertura in percentuale del costo di gestione dei servizi stessi".

Ai sensi degli articoli 42 e 45 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 24 luglio 1977 spettano ai Comuni le funzioni amministrative in materia di assistenza scolastica, "che concernono tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, l'assolvimento dell'obbligo scolastico nonché, per gli studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi. Le funzioni suddette concernono fra l'altro: gli interventi di assistenza medico-psichica; l'assistenza ai minorati psico-fisici; l'erogazione gratuita dei libri di testo agli alunni delle scuole elementari".

L'art. 327 del d.lgs. n. 297 del 16 aprile 1994 conferma tali principi statuendo che *"le funzioni amministrative trasferite alle regioni ai sensi degli articoli 42-43-45 del DPR 616/1977 in materia di diritto allo studio concernono tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare, mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, l'assolvimento dell'obbligo scolastico nonché, per gli studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi. Le funzioni suddette concernono fra l'altro: gli interventi di assistenza medico-psichica; l'assistenza ai minorati psico-fisici; l'erogazione gratuita dei libri di testo agli alunni delle scuole elementari. Le funzioni amministrative indicate nel comma 1 sono attribuite ai comuni che le svolgono secondo le modalità previste dalla legge regionale. La regione promuove le opportune forme di collaborazione tra i comuni interessati. Restano ferme le competenze degli organi scolastici in merito alla scelta dei libri di testo e le competenze degli organi statali concernenti le caratteristiche tecniche e pedagogiche dei medesimi. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano nelle materie di cui al presente capo le competenze ad esse spettanti ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione"*.

Un tipico servizio pubblico rientrante nell'assistenza scolastica è proprio la mensa scolastica, i cui destinatari sono gli alunni della scuola materna (ora scuola dell'infanzia), nonché gli alunni della scuola dell'obbligo, ma solo nei plessi dove funzionano i doposcuola, i corsi a tempo pieno o, comunque, si osservano orari scolastici che non consentono all'alunno il normale rientro in sede per la consumazione del pasto.

L'art. 112 del testo unico prevede che gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedano alla gestione dei servizi pubblici rivolti a realizzare fini sociali.

La materia è disciplinata dal decreto legislativo n. 155/97 di attuazione delle direttive 93/43/CEE e 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari. Con la legge n. 53 del 28.3.2003, "delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale", tra l'altro, sono state modificate le denominazioni delle tipologie di scuole. Pertanto la scuola dell'infanzia corrisponde alla ex scuola materna, mentre costituiscono il primo ciclo di istruzione la scuola primaria (ex scuola elementare) e la scuola secondaria di primo grado (ex scuola media inferiore).

Nell'esercizio di tale potere-dovere, ed in particolare nella quantificazione del tasso di copertura tariffaria del costo di gestione del servizio, il comune gode di "amplissima discrezionalità" che non trova nella legge alcuna limitazione in ordine alla misura massima imputabile agli utenti. L'unico limite che la legge impone è quello ad agire nel rispetto del principio di pareggio di bilancio, che si declina nelle seguenti condizioni: 1) individuare il costo complessivo del servizio, (che contempli sia i costi "diretti" sia quelli "indiretti"); 2) stabilire la misura percentuale del costo finanziabile con risorse comunali; 3) determinare le tariffe o i corrispettivi a carico degli utenti, anche in modo non generalizzato.

La legge non pone alcuna limitazione in ordine alla misura massima di compartecipazione imputabile agli utenti: la stessa percentuale "non inferiore al 36 per cento" prevista per gli enti locali in stato di dissesto, esprimerebbe solo la misura minima che l'ente locale (peraltro solo quello in stato di dissesto) deve obbligatoriamente porre a carico dell'utenza, non quella massima. In via teorica il comune potrebbe decidere di prendersi carico di una notevole quota dell'importo (fermo restando il principio di elementare prudenza e di razionalità nell'erogazione delle spese pubbliche, ai fini della salvaguardia degli equilibri di bilancio) o praticare una tariffa intera: tale scelta discrezionale sarebbe influenzata unicamente dalle

disponibilità di bilancio e appunto dalle scelte di politica economico-sociale dell'ente locale.

Nel caso del Comune di Trani le tariffe ad oggi applicate consentono una copertura minima del servizio, al limite della predetta percentuale del 36%; attesa la situazione economico-contabile e la necessità di rivedere le scelte di politica economico-sociale dell'ente locale, si ritiene di rideterminare con effetto dall'anno scolastico 2015/2016 le tariffe di fruizione e compartecipazione al servizio prevedendo:

- La riduzione a sei fasce di compartecipazione, valutate sulla base dell'ISEE del nucleo familiare;
- Una sola fascia di esenzione per bambini affetti da handicap grave certificato e per i nuclei familiari con ISEE pari a zero;
- La compartecipazione totale al servizio per i nuclei familiari con ISEE superiore a 30.000,00€;
- L'obbligatorietà dei controlli sulle autocertificazioni per non meno del 10% delle dichiarazioni presentate.

Tali strumenti dovrebbero consentire una maggiore copertura del costo del servizio, oltre che indubbiamente una semplificazione delle procedure di accesso allo stesso ed una maggiore veridicità delle dichiarazioni. Si ritiene pertanto di demandare ai dirigenti I e II area la elaborazione di un nuovo piano tariffario che tenga conto delle sopra riportate indicazioni.

La difficoltà di orientare i diversi soggetti coinvolti nei servizi di assistenza scolastica connotati per l'appunto da "funzioni miste", in cui si intrecciano competenze statali e competenze degli enti locali, ha comportato la stipula in data 13 settembre 2000 di un Protocollo di Intesa fra Ministero della Pubblica Istruzione, Associazioni rappresentative degli enti locali e Sindacati dei lavoratori vertente proprio sulle funzioni ATA. Per quanto concerne le mense scolastiche, in tale protocollo si precisa quanto segue. *"Sono di competenza delle Istituzioni scolastiche:*

- *la comunicazione giornaliera all'ente obbligato del numero e della tipologia dei pasti necessari, secondo le modalità organizzative concordate in sede locale;*
- *la pulizia dei locali adibiti a refettorio;*
- *l'ordinaria vigilanza e l'assistenza agli alunni durante la consumazione del pasto, ove occorra, in relazione a specifiche esigenze.*

*L'ente locale provvederà alla preparazione e al trasporto alla scuola dei pasti per gli alunni e per il personale docente che ne abbia diritto, nonché alla fornitura delle stoviglie e del materiale accessorio alla gestione della mensa, nonché alle sottoelencate competenze:*

- a) ricevimento dei pasti;*
- b) predisposizione del refettorio;*
- c) preparazione dei tavoli per i pasti;*
- d) scodellamento e distribuzione dei pasti;*
- e) pulizia e riordino dei tavoli dei pasti;*
- f) lavaggio e riordino delle stoviglie;*
- g) gestione dei rifiuti.*

*Qualora il servizio mensa .. non fosse interamente svolto dal comune o da questo affidato a soggetti esterni, si precisa che le attività di spettanza degli enti locali, di cui alla precedente elencazione (dal punto a al punto g) vengono svolte dagli operatori scolastici ove siano stipulate le apposite convenzioni nel quadro del presente accordo. Gli oneri finanziari faranno carico all'Ente locale, secondo le indicazioni specificate al successivo art. 4".*

Le considerazioni in ordine all'attivazione del servizio di refezione scolastica per l'anno scolastico 2015/2016 poggiano sulla pronuncia della Corte dei Conti sezione regionale di Controllo per la Puglia ai sensi dell'art. 1, co. 166 e ss., della Legge n. 266/2005 e

dell'art. 148 bis del D.Lgs. n. 267/2000, trasmessa a questo Ente in data 30.03.2015, che limita le spese dell'Ente, fino a successiva diversa pronuncia, a quelle avente carattere di obbligatorietà per legge.

Il richiamo normativo sulla natura del servizio di refezione scolastica è contenuto nel D.M. 31 dicembre 1983 ("Individuazione delle categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale"), il quale, fra l'altro, esclude espressamente, dalla categoria dei servizi a domanda individuale, quelle attività che "siano state dichiarate gratuite per legge nazionale o regionale", provvedendo all'individuazione e, quindi, alla declaratoria specifica delle singole tipologie di attività qualificabili come servizi a domanda individuale, in modo da doversi inferire l'esclusione dell'erogabilità, in forma gratuita, di quelle menzionate nell'apposito elenco, nel quale, peraltro, figurano anche le "mense, comprese quelle ad uso scolastico".

E, invero, il DM de quo, così recita :

*"Visto il decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 1983, n. 131, concernente provvedimenti per la finanza locale per il triennio 1983-85;*

*Visto l'art. 6, terzo comma, del predetto decreto-legge col quale il Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri del tesoro e delle finanze, sentite l'Associazione nazionale dei comuni italiani, l'Unione delle province d'Italia, l'Unione nazionale comuni e comunità enti montani, è autorizzato ad emanare, entro il 31 dicembre 1983, un decreto che individui esattamente le categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale, per i quali gli enti locali sono tenuti a chiedere la contribuzione degli utenti, anche a carattere non generalizzato;*

*Considerato che ai sensi del primo comma dello stesso art. 6 sono comunque compresi fra i servizi a domanda individuale gli asili nido, i bagni pubblici, i mercati, gli impianti sportivi, i trasporti funebri, le colonie ed i soggiorni, i teatri ed i parcheggi comunali;*

*Ritenuto che ai sensi del combinato disposto dell'ultimo comma del medesimo art. 6 e dell'art. 3 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito in legge 26 febbraio 1982, n. 51, sono invece esclusi dalla disciplina ivi prevista i servizi gratuiti per legge statale o regionale, quelli finalizzati all'inserimento sociale dei portatori di handicaps, quelli per i quali le vigenti norme prevedono la corresponsione di tasse, diritti o di prezzi amministrati ed i servizi di trasporto pubblico;*

*Ritenuto altresì che **per servizi pubblici a domanda individuale devono intendersi tutte quelle attività gestite direttamente dall'ente, che siano poste in essere non per obbligo istituzionale, che vengono utilizzate a richiesta dell'utente e che non siano state dichiarate gratuite per legge nazionale o regionale;***

*Ritenuto che non possono essere considerati servizi pubblici a domanda individuale quelli a carattere produttivo, per i quali il regime delle tariffe e dei prezzi esula dalla disciplina del menzionato art. 6 del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55;*

*Sentite le associazioni di cui al secondo comma del presente decreto;*

*Decreta:*

*Ai sensi e per gli effetti dell'art. 6 del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 1983, n. 131, le categorie dei servizi pubblici a domanda*

*individuale sono le seguenti:*

- 1) alberghi, esclusi i dormitori pubblici; case di riposo e di ricovero;*
- 2) alberghi diurni e bagni pubblici;*
- 3) asili nido;*
- 4) convitti, campeggi, case per vacanze, ostelli;*
- 5) colonie e soggiorni stagionali, stabilimenti termali;*

- 6) *corsi extra scolastici di insegnamento di arti e sport e altre discipline, fatta eccezione per quelli espressamente previsti dalla legge;*
- 7) *giardini zoologici e botanici;*
- 8) *impianti sportivi: piscine, campi da tennis, di pattinaggio, impianti di risalita e simili;*
- 9) *mattatoi pubblici;*
- 10) ***mense, comprese quelle ad uso scolastico;***
- 11) *mercati e fiere attrezzati;*
- 12) *parcheggi custoditi e parchimetri;*
- 13) *pesa pubblica;*
- 14) *servizi turistici diversi: stabilimenti balneari, approdi turistici e simili;*
- 15) *spurgo di pozzi neri;* 16) *teatri, musei, pinacoteche, gallerie, mostre e spettacoli;*
- 17) *trasporti di carni macellate;*
- 18) *trasporti funebri, pompe funebri e illuminazioni votive;*
- 19) *uso di locali adibiti stabilmente ed esclusivamente a riunioni non istituzionali: auditorium, palazzi dei congressi e simili”.*

Occorre definire in primo luogo se il servizio di refezione scolastica, al di là del nome utilizzato dal legislatore, sia in concreto configurabile come servizio pubblico.

Il legislatore non ha posto una definizione di servizio pubblico rimettendone il compito agli interpreti. La dottrina si è mostrata, e continua tuttora a mostrarsi, divisa tra coloro che propugnano una concezione oggettiva del servizio pubblico e coloro invece che ne propugnano una concezione soggettiva.

La concezione oggettiva di servizio pubblico si fonda sulla natura dell'attività prestata e ritiene che in tanto un'attività può essere qualificata come servizio pubblico, in quanto la legge abbia determinato programmi e controlli sulla stessa per indirizzarla e coordinarla a fini sociali. Questa opinione trae argomento dall'art. 43 Cost. in base al quale possono essere espropriate e trasferite allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese che si riferiscono a servizi pubblici essenziali, a fonti di energia o situazioni di monopolio e rivestono carattere di interesse generale. Il servizio pubblico dovrebbe quindi rinvenirsi ogniqualvolta un'attività sia o meno riferibile a soggetti pubblici, realizza le condizioni di cui al suddetto art. 43 Cost. L'area dei servizi pubblici coinciderebbe secondo tale impostazione con quelle attività economiche, svolte da un soggetto pubblico o privato, che sono indirizzate e coordinate a fini sociali.

La concezione oggettiva di servizio pubblico è stata criticata perché non permette di distinguere adeguatamente il vero e proprio servizio pubblico da altre fattispecie di intervento pubblico nell'economia esplicantesi in atti di programmazione e controllo su attività economiche che sono, e rimangono, private. Per questo è stata contrapposta a tale concezione un'altra dottrina, secondo la quale per aversi servizio pubblico occorre che una determinata attività sia assunta come propria da un soggetto pubblico e venga disciplinata da norme di diritto pubblico, fermo restando che la gestione della stessa può essere realizzata in vario modo anche mediante esternalizzazione. Ciò che rileva a fini qualificatori è che detta attività, anche se gestita da privati, sia riferibile ad un soggetto pubblico e venga disciplinata da norme di diritto amministrativo.

La contrapposizione tra concezione oggettiva e soggettiva di servizio pubblico è lungi dall'essere superata, e probabilmente la ricostruzione del concetto di servizio pubblico richiede l'apporto di entrambe poiché entrambe colgono un aspetto di verità. È vero che non ogni attività che sia svolta da, o comunque sia riferibile a, un soggetto pubblico può essere qualificata come servizio pubblico. A tal fine è infatti imprescindibile che la stessa sia finalizzata alla soddisfazione di bisogni generali della collettività, ovvero a fini sociali.

È necessario distinguere fra quelle attività che un soggetto pubblico ponga in essere a fini di lucro economico nell'espletamento della capacità di diritto civile, e quelle invece che ponga in essere in attuazione dei propri scopi istituzionali a fini di benessere della collettività. Rileva in questo senso l'art. 112, comma 1, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, il quale al primo comma, con disposizione estensibile oltre l'ambito degli enti locali, correla i servizi pubblici alla "produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali".

La concezione oggettiva del servizio pubblico coglie quindi un aspetto fondamentale perché per inquadrare le attività di un soggetto pubblico, o comunque allo stesso riferibili, occorre distinguere tra quelle dirette a fini di interesse generale e quelle che invece sono dirette a scopo di lucro.

Il criterio sopraevidenziato tuttavia non appare sufficiente a distinguere l'attività privata dal servizio pubblico, poiché anche attività svolte da soggetti privati e che mai possono essere inquadrate in tale categoria possono avere finalità di accrescere il benessere della collettività. Il criterio oggettivo cioè non permette di distinguere quelle attività private che, pur avendo tali finalità dirette alla soddisfazione di bisogni generali, tuttavia non sono annoverabili nell'ambito del "pubblico". E qui entra in campo la concezione soggettiva: in tanto un'attività può essere qualificata come servizio pubblico in quanto, oltre a possedere la suddetta finalità, sia riferibile ad un soggetto pubblico che l'ha assunta in proprio ritenendo che il suo espletamento rientri tra i propri scopi istituzionali e sia disciplinata da norme di diritto pubblico.

In conclusione può ritenersi che l'inquadramento di una determinata attività nell'ambito del servizio pubblico richiede un duplice elemento: da un lato la stessa deve essere rivolta al soddisfacimento di bisogni di interesse generale e finalizzata all'accrescimento del benessere della collettività; dall'altro deve essere stata assunta come propria da un soggetto pubblico in quanto rientrante nelle sue finalità istituzionali e dal medesimo organizzata con norme di diritto pubblico. Il primo elemento consente di distinguere il servizio pubblico dalle attività che un ente pubblico pone in essere con la generale capacità di diritto civile, mentre il secondo serve a distinguere dal servizio pubblico le attività che, pur rivolte a fini di benessere collettivo, tuttavia vengono espletate da privati e sono sottoposte a controlli o programmazione per meglio centrare l'obiettivo.

Il servizio di refezione scolastica è qualificabile come servizio pubblico. Esso viene assunto dall'Amministrazione comunale 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 generale interesse, consistenti nell'agevolazione della frequenza scolastica.

Sebbene quindi il dettato normativo sia chiaro nell'escludere l'obbligatorietà del servizio di refezione scolastica, tuttavia la sua qualificazione come servizio pubblico porta a valutare che una volta istituito lo stesso non sia possibile per l'ente non solo non ricorrere alla contribuzione degli utenti ma anche e soprattutto fornire lo stesso. Nel caso di specie la predetta pronuncia della Corte dei Conti è stata espressa ben oltre la raccolta delle iscrizioni per l'anno scolastico 2015/2016 (scadenza delle iscrizioni a febbraio 2015) e quindi dopo l'attivazione delle classi a tempo pieno nel territorio comunale; il servizio di refezione è attualmente "appaltato" fino al mese di febbraio 2016 per la scuola d'infanzia e fino al termine dell'anno scolastico 2015/2016 per la scuola primaria ed anche sulla base degli affidamenti effettuati in esito a procedure ad evidenza pubblica si è ingenerato il legittimo affidamento per la prosecuzione/realizzazione del servizio anche per il corrente anno scolastico.

Una scelta di interruzione comporterebbe oltre che i citati gravi disagi per le famiglie che utilizzano la refezione come strumento per la conciliazione dei tempi di vita e lavoro, anche un dispendio di risorse pubbliche per la già avvenuta attivazione delle classi, la dotazione dell'organico docenti, la astratta configurabilità degli estremi ex art. 340 c.p. (in questo senso un'inchiesta aperta nel febbraio 2015 dalla Procura di Bologna).

Gli istituti scolastici pertanto hanno raccolto le iscrizioni, costituito le classi a tempo pieno sia per la scuola d'infanzia che per quella primaria, chiesto ed ottenuto dall'Ufficio Scolastico provinciale un organico di diritto e di fatto di docenti tale da coprire l'orario scolastico anche pomeridiano: le scuole di Trani devono garantire la fruizione di un pasto per ogni bambino che non sia nelle condizioni di far rientro a casa nella pausa delle lezioni.

Non è perseguibile la strada di garantire il servizio esclusivamente chiedendo agli utenti la totale copertura del costo dello stesso: scelta di natura certamente vincolata ma che porrebbe non solo gravi disagi organizzativi per le scuole (atteso che sulle stesse classi sicuramente molte famiglie rinuncerebbero al servizio per eccessiva onerosità) ma anche la forte discriminazione tra bambini educati a crescere nello stesso contesto in situazione di parità, e non da ultimo i gravi disagi in cui incorrerebbero i nuclei familiari meno abbienti. Si arriverebbe alla conclusione paradossale che le famiglie che non possono sostenere il canone tariffario della mensa scolastica potrebbero accedere allo stesso servizio rinunciando ad altri bisogni primari e quindi così rivolgendosi per il soddisfacimento degli stessi al servizio sociale comunale: non solo in questo modo l'ente non vedrebbe alcuna differenza sotto il profilo economico-contabile ma anche e soprattutto sarebbe profondamente ed illogicamente alterato il reale costo del servizio.

Nelle more della nuova diversa pronuncia della magistratura contabile, si è valutata anche la possibilità per le famiglie di accedere al "tempo pieno" scolastico con il pasto preparato da casa. Il "diritto al panino" non ha alcun presidio normativo che lo riconosca direttamente, ma neppure di contro che lo escluda; questa Amministrazione non intende emanare alcun provvedimento amministrativo volto ad escluderlo, proprio acchè la scelta educativa, anche sotto lo stretto profilo alimentare, sia rimessa alla famiglia come presidio primario dell'educazione del minore. Sinora nelle rare pronunce giurisprudenziali ha prevalso la tesi favorevole al divieto del pasto portato da casa; le ragioni su cui si fonda tale ragionamento risiedono, più che altro, in questioni legate a problemi igienici (infatti, se mal conservato, il cibo potrebbe deteriorarsi prima che il bambino lo mangi) e nutrizionali (il rischio è che il pasto si riduca a un panino al prosciutto o ad altri alimenti freddi, senza la necessaria varietà). Inoltre si sostiene che la refezione scolastica sia parte integrante della formazione scolastica: è, cioè, un momento educativo a tutti gli effetti. A riguardo, infatti, nel 2010, il Ministero della Salute ha emanato le linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica, considerata strumento fondamentale di educazione alimentare. Queste "muovono dall'esigenza di facilitare, sin dall'infanzia, l'adozione di abitudini alimentari corrette per la promozione della salute e la prevenzione delle patologie cronico-degenerative di cui l'alimentazione scorretta è uno dei principali fattori di rischio". I pasti portati da casa non sarebbero conformi a questi principi e, anche quando lo fossero, la ristorazione scolastica non può essere considerata come un semplice soddisfacimento di fabbisogni nutrizionali, ma va intesa come un momento di educazione e di promozione della salute.

Tanto premesso

## **LA GIUNTA COMUNALE**

**Visto** il DLGS 267/2000;

**Preso atto** che sul presente provvedimento in quanto mero atto di indirizzo non occorre acquisire parere di regolarità tecnica e contabile ai sensi dell'art. 49 comma 1 TUEL;

A voti unanimi resi in modo palese

## **DELIBERA**

**Di prendere atto** della relazione in narrativa che precede, esprimendo atto di indirizzo per l'attuazione di quanto precisato.

dopo di che

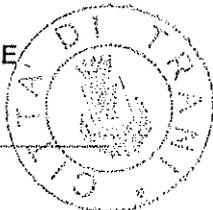
## **LA GIUNTA COMUNALE**

con successiva e separata votazione unanime, dichiara la immediata eseguibilità del provvedimento , ai sensi dell'art.134 , 4° comma del D.Lgs. n.267/2000.

Il presente verbale è stato approvato e sottoscritto nei modi di legge.

IL SEGRETARIO GENERALE

dott. Carlo Casalino



IL SINDACO

dott. Amedeo Bottaro

N° 2162 reg. pubblic.

IL SEGRETARIO GENERALE

ATTESTA

che la presente deliberazione:

18 NOV 2015

è affissa all'albo Pretorio dal 3 NOV 2015 al \_\_\_\_\_ per

15 giorni consecutivi come prescritto dall'art. 124, 1° comma, del T.U.E.L. approvato

col D.Lgs. 18.8.2000, n. 267, contestualmente comunicata ai Capi Gruppo Consiliari

Trani,

3 NOV 2015

IL SEGRETARIO GENERALE

dott. Carlo Casalino

Il Segretario, visti gli atti d'ufficio,

ATTESTA

che la presente deliberazione:



è stata dichiarata immediatamente eseguibile: (art. 134 comma 4 del D.lgs. 267/18.8.2000)



è divenuta esecutiva il \_\_\_\_\_

decorsi 10 giorni dalla pubblicazione;

(art. 134 comma 3 del D.lgs. 267/18.8.2000)

Trani,

3 NOV 2015

IL SEGRETARIO GENERALE

dott. Carlo Casalino