m_pi.AOOUSPTO.REGISTRO UFFICIALE.U.0007839.14-10-2019

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER IL PIEMONTE
UFFICIO V - AMBITO TERRITORIALE DI TORINO
VIA COAZZE 18, 10138 TORINO;
PEC: USPTO@POSTACERT.ISTRUZIONE.IT; WEB: HTTP//TORINO.ISTRUZIONEPIEMONTE.IT/;
C.F. 80089530010; CODICE IPA: M_PI ; CODICE AOO: AOOUSPTO; CODICE F. E.: 8MXTUA;

Circ. n. 278

Torino, lunedì 14 ottobre 2019

Alle istituzioni scolastiche statali del primo ciclo
Città metropolitana di Torino

Oggetto: pasto domestico anno 2019/2020

Si fa seguito alla precedente comunicazione del 12/09/2019 e si trasmettono, in relazione alla questione della fruizione del pasto domestico per l'a.s. 2019/2020:

- un modello di comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di cui all'art. 10 *bis* della legge n. 241/1990;
- un modello di provvedimento di diniego;
- un modello di accordo sostitutivo/integrativo del provvedimento di accoglimento.

Rispetto a quest'ultimo si fa riferimento alla possibilità per l'Amministrazione, in determinate circostanze, di perseguire l'interesse pubblico attraverso meccanismi collaborativi/consensuali, piuttosto che autoritativi/unilaterali. L'accordo ex art. 11 della Legge fondamentale sul procedimento amministrativo (n. 241/1990) costituisce una sede possibile per definire l'assetto degli interessi, pubblici e privati, altrimenti non raggiungibile per via autoritativa.

Il comma 1 dell'art. 11 delinea due tipologie di accordi:

a) INTEGRATIVI del contenuto del provvedimento finale: privati e P.A. concordano, nel corso del procedimento, il contenuto discrezionale del provvedimento. L'accordo integrativo non è in grado di produrre gli effetti con esso "negoziati": il suo contenuto deve necessariamente essere versato nel provvedimento dell'Amministrazione che resta l'atto che definisce la fattispecie procedimentale e produce gli effetti.

RIFERIMENTO: CIASULLO STEFANIA STEFANIA.CIASULLO.TO@ISTRUZIONE.IT
REGA FRANCESCA FRANCESCA.REGA.TO@ISTRUZIONE.IT

b) SOSTITUTIVI del provvedimento finale: privati e P.A. concludono un accordo che prende il posto del provvedimento finale.

Per il modello di provvedimento di accoglimento del pasto domestico si potrà fare riferimento alla bozza relativa al diniego; si ricorda che anche in caso di accoglimento dovrà essere emanato un provvedimento motivato, la cui struttura e le cui motivazioni possono essere ricavati dal modello allegato.

Si ritiene utile proporre una ricognizione delle principali pronunce giurisprudenziali avutesi in materia muovendo dal fondamentale principio enunciato delle Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione nella sentenza n. 20504/2019 secondo cui **non esiste un diritto assoluto e incondizionato all'autorefezione da esercitarsi nell'orario della mensa e nei locali scolastici. Il diritto al pasto domestico per gli alunni che usufruiscono del tempo pieno è riconosciuto ma come diritto condizionato e dipendente dalle scelte organizzative rimesse alle singole istituzioni scolastiche. Queste, nell'ambito della loro autonomia organizzativa e didattica, tenuto conto delle risorse a disposizioni (con l'obbligo di non determinare un aggravio di spesa per gli enti pubblici coinvolti), operano un bilanciamento degli interessi pubblici e privati coinvolti**.

Si riportano anche i passaggi, maggiormente significativi per l'istruttoria in corso di svolgimento, dei provvedimenti giurisdizionali di TAR e Consiglio di Stato.
Con ordinanza sfavorevole all'Amministrazione n. 1623/2019 il Consiglio di Stato ha precisato che il l'esito del procedimento deve essere *il risultato di un bilanciamento dei contrapposti interessi che deve essere svolto non "in astratto", mediante la rigida prevalenza di un interesse sull'altro, ma "in concreto", nella fase attuativa della decisione stessa.* Il caso specifico riguardava le famiglie di due alunni che avevano chiesto di usufruire dell'autorefezione.

Con l'ordinanza interlocutoria n. 1086/2019 il Consiglio di Stato, al fine di acquisire elementi utili per la decisione, ha chiesto alla istituzione scolastica di depositare una relazione documentata con i seguenti elementi:

a) quale sia il numero complessivo degli alunni della scuola e quanti di essi hanno optato per il cd. pasto domestico;

b) quale sia la consistenza effettiva del refettorio, anche mediante produzione di documentazione fotografica, indicando quale è la normale distribuzione all'interno di esso dei singoli tavoli utilizzati;

c) quale sia la natura e l'estensione del diverso locale presso il quale, allo stato, può essere consumato il pasto domestico, nonché la sua collocazione rispetto al refettorio;

d) quanti sono gli alunni che effettivamente utilizzano tale diverso ambiente scolastico per consumare il pasto domestico;

e) quanti sono gli alunni che hanno rappresentato rischi allergici legati al cibo;

f) come viene svolta la vigilanza dei docenti in relazione ai due ambienti sopra indicati.

Si riportano i passaggi logico-giuridici della sentenza del TAR Liguria n. 722 del 19 settembre 2019, favorevole all'Amministrazione; in grassetto sono anche evidenziate alcune considerazioni del collegio giudicante sul profilo e sui limiti di responsabilità del personale docente nell'attività di vigilanza.

Secondo tale sentenza del TAR Liguria:

La tesi di parte ricorrente appare intrinsecamente contraddittoria, dal momento che proprio la dichiarata inclusione del "tempo mensa" nel novero delle attività educative comporta la necessità di condividerne le finalità, non diversamente da quanto si verifica per le attività didattiche in senso stretto.

Anche in questo secondo ambito può verificarsi, infatti, che gli indirizzi educativi attuati all'interno delle famiglie non coincidano con le scelte dell'amministrazione scolastica o dei docenti, ma ciò non legittima certo i genitori ad opporvi un diritto di veto (cfr. Cass. civ., sez. un., 5 febbraio 2008, n. 2656) ovvero a pretendere di conformare i contenuti dell'insegnamento secondo le proprie convinzioni (fatta eccezione per il diritto di avvalersi o di non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica).

Analoghe considerazioni valgono per la partecipazione al cosiddetto "tempo mensa", poiché le finalità formative ad esso sottese implicano necessariamente una prospettiva di socializzazione che, a sua volta, comporta la condivisione dei cibi in una situazione di sostanziale uguaglianza, salvi i limiti imposti da esigenze di salute o religiose.

Neppure in tale contesto, quindi, può essere attribuita al nucleo familiare "una funzione esclusiva e totalizzante nel processo di crescita, educazione e maturazione dei figli" (Cass., sent. n. 2656 cit.), sicché le scelte compiute dalle famiglie in materia alimentare, anziché costituire espressione di una volontà incomprimibile, devono realizzarsi nei limiti di compatibilità con le azioni poste in essere dall'amministrazione nell'interesse pubblico, peraltro presidiate da controlli sanitari e di qualità ovviamente non riproducibili in ambito domestico.

Non può trascurarsi, infine, come la scelta individuale dell'autorefezione, perlomeno nei termini in cui è configurata da parte ricorrente, sostanzi un comportamento non conforme ai doveri di solidarietà sociale sanciti dall'art. 2 Cost., in ragione dei rischi immotivatamente generati per gli alunni con problemi di salute e del contrasto con gli interessi delle famiglie che si avvalgono del servizio di refezione scolastica.

Per tali ragioni, non può essere configurato un diritto all'autorefezione individuale che comporti la possibilità di consumare, durante l'orario della mensa, i cibi portati da casa nei locali in cui si svolge il servizio di refezione scolastica.

4) Nonostante l'infondatezza della pretesa di parte ricorrente, è opportuno vagliare, per completezza, le censure di legittimità sollevate nei confronti degli atti impugnati.

A tal fine, occorre rammentare che, nel caso in esame, non era stata concretamente preclusa la possibilità di esercitare l'autorefezione individuale nei locali dell'Istituto scolastico, ma solamente adottate le misure organizzative che, secondo la valutazione discrezionale dell'Amministrazione, risultavano necessarie onde evitare, nei limiti imposti dalla situazione logistica dei singoli plessi, rischi di contaminazione dei cibi destinati agli alunni sofferenti per allergie alimentari.

Le contestate determinazioni della Dirigente scolastica, secondo cui i cibi portati da casa non potevano essere consumati all'interno del refettorio, non hanno generato

effetti discriminatori o lesivi della dignità delle alunne che, per decisione delle famiglie, erano state escluse dalla ristorazione collettiva.

La refezione scolastica, infatti, è un servizio a domanda individuale, la cui fruizione da parte degli alunni è conseguenza di una scelta liberamente compiuta dai genitori: qualora non intendano avvalersi del servizio pubblico, essi possono optare per un orario scolastico non comprendente rientri pomeridiani ovvero prelevare i figli da scuola durante l'orario della mensa e farli rientrare dopo il pasto.

A fronte di tale gamma di opzioni disponibili, i pregiudizi denunciati, sostanziatisi nel privare le alunne di un'importante esperienza educativa di gruppo, non derivano dalle misure organizzative adottate dall'Amministrazione scolastica, ma dalle scelte delle famiglie che, indicando un orario scolastico con impegni pomeridiani, avevano privilegiato un'offerta formativa comprendente la mensa.

La semplice accettazione della ristorazione collettiva avrebbe garantito, quindi, la possibilità di partecipare alle lezioni pomeridiane senza disagi per le famiglie ed in piene condizioni di integrazione, evitando le conseguenze pregiudizievoli rappresentate dalla separazione dai compagni durante il "tempo mensa".

Tanto più che, nei casi in esame, i genitori interessati non hanno indicato le ragioni sottese al rifiuto della refezione scolastica.

Per tali ragioni, sono infondate le censure articolate con il primo motivo di ricorso.

5) Analoga diagnosi di infondatezza va formulata per quanto concerne le doglianze sollevate con il secondo motivo, sostanzialmente intese a denunciare la sproporzione e l'irragionevolezza delle misure adottate dalla Dirigente scolastica, a fronte dell'asserita possibilità di gestire il rischio determinato dall'introduzione di "pasti domestici" mediante l'ordinaria sorveglianza del personale docente.

Infatti, come riferito dalla Dirigente scolastica, l'Istituto -OMISSIS-e -OMISSIS-è frequentato da trentaquattro alunni che soffrono per intolleranze o allergie alimentari, tre dei quali in "codice rosso".

La stessa parte ricorrente è consapevole che "i bambini in codice rosso sono bambini caratterizzati da gravi intolleranze alimentari, che possono portare all'anafilassi, una

reazione allergica che insorge con estrema rapidità, potenzialmente fatale" (memoria conclusionale, pag. 7).

Per i minori in "codice rosso", quindi, la contestuale consumazione di "pasti domestici" da parte di altri alunni genera evidenti fattori di rischio, stante la possibilità di contaminazione attraverso scambio di alimenti (come segnalato dalla locale A.S.L. con nota del 6 aprile 2017).

Ciò premesso, è appena il caso di rilevare come il contestato divieto di consumare "pasti domestici" all'interno del refettorio costituisca esplicazione del generale dovere di vigilanza sugli alunni che grava sull'Amministrazione scolastica, sicché non hanno ragione di essere i rilievi circa l'incompetenza della Dirigente in tema di vigilanza sanitaria sulla sicurezza degli alimenti.

In ogni caso, le misure concretamente adottate nel caso di specie non appaiono abnormi o illogiche in quanto, a fronte di rischi potenzialmente letali per la salute dei minori affidati all'Amministrazione scolastica, il principio di precauzione che presidia un ambito così delicato impone l'applicazione di tutti gli accorgimenti atti alla massima riduzione delle fonti di pericolo, anche a discapito della possibilità di consumare liberamente pasti portati da casa ovvero della partecipazione collettiva al "tempo mensa".

Non pare ragionevole pretendere, inoltre, che l'attività di prevenzione del rischio e le connesse responsabilità ricadano esclusivamente sul personale docente, poiché un "occhio un po' più vigile" (per utilizzare l'espressione di parte ricorrente) non consente di scongiurare qualsiasi possibilità di contaminazione dei cibi.

Come si evince dalla relazione della Dirigente scolastica, infatti, la sorveglianza sugli alunni durante l'orario della mensa è svolta da un docente per ogni classe: egli consuma contemporaneamente il proprio pasto e, in conseguenza, non può essere in grado di attuare un controllo visivo ininterrotto sugli alunni distribuiti in vari tavoli.

Fermo restando che gli insegnanti della classe non dispongono necessariamente delle competenze occorrenti per affrontare particolari criticità igienico-sanitarie.

Non rileva, infine, che l'introduzione di allergeni possa avvenire anche attraverso i pasti distribuiti dall'impresa appaltatrice del servizio, essendo evidente che l'Amministrazione è sempre in grado di controllare le fonti del rischio, a differenza di quanto si verifica inevitabilmente nel caso dell'introduzione di "pasti domestici".

Tenendo conto delle circostanze del caso concreto, quindi, le scelte compiute dalla Dirigente scolastica, oltre che supportate da evidenti ragioni di interesse pubblico, paiono idonee a realizzare un adeguato contemperamento tra gli interessi delle famiglie che avevano chiesto di consumare i pasti "autoprodotti" e la necessità, assolutamente prevalente, di tutelare la salute di tutti gli alunni della scuola.

6) Non essendovi altre questioni rilevanti ai fini del decidere, il ricorso è infondato e, pertanto, deve essere respinto, ovviamente anche per quanto concerne le istanze risarcitorie proposte dai ricorrenti.

Infine si precisa che le bozze allegate e le considerazioni inserite nei provvedimenti sono meramente esemplificative e non esaustive e dovranno essere adattate alle singole realtà scolastiche, ferma restando ogni discrezionalità ed autonomia decisionale e organizzativa dei Dirigenti Scolastici.

Cordiali saluti.

IL DIRIGENTE
Stefano Suraniti

Firmato digitalmente da
SURANITI STEFANO
C=IT
O=MINISTERO ISTRUZIONE
UNIVERSITA' E RICERCA

documento firmato digitalmente ai sensi del cosiddetto Codice dell'Amministrazione Digitale e normativa connessa