



Home	Informazioni generali	Comunità di ricerca	Attività formative	Risorse	Osservatorio OPAL	
----------------------	---------------------------------------	-------------------------------------	------------------------------------	-------------------------	-----------------------------------	--

Sei qui: [Home](#) ► [Osservatorio OPAL](#) ► [OPAL n. 6 - 1/2015](#) ► [Il Comune può escludere un diritto alla scelta tra mensa e panino. Nota alla sentenza del TAR Piemonte del 31.07.2014, n. 1365.](#)

Il Comune può escludere un diritto alla scelta tra mensa e panino. Nota alla sentenza del TAR Piemonte del 31.07.2014, n. 1365.

di Maria Bottiglieri

[Stampa](#) | [Email](#)

Parole-chiave: Enti locali, servizi pubblici locali, servizi a domanda individuale, cittadini e istituzioni; istruzione, finanza locale, diritti fondamentali, diritti soggettivi e interessi legittimi, riparto di competenze tra il giudice ordinario e il giudice amministrativo, *diritto al cibo adeguato*;

Principali riferimenti normativi:

art. 6, comma 4 d.l. 28 febbraio 1983 n. 55, convertito in l. 26 aprile 1983, n. 131; art. 149 comma 8 e art. 172 comma 1 lett. e) decreto legislativo 19 agosto 2000, n. 267 (Testo unico sull'ordinamento delle leggi sugli Enti locali); Decreto del Ministero dell'Interno 31 dicembre 1983 ("Individuazione delle categorie di servizi pubblici locali a domanda individuale").

Massima 1: "Il servizio di refezione scolastica è un servizio pubblico locale a domanda individuale, le cui tariffe sono determinate con una "amplissima discrezionalità", limitata solo dal rispetto dei principi di equilibrio economico-finanziario di gestione del servizio e di pareggio di bilancio".

Massima 2: "Il TAR non è competente a sindacare la sussistenza di un diritto al panino, sia nel caso in cui tale posizione soggettiva sia configurabile come diritto soggettivo, sia come interesse legittimo".

[Link al documento](#)

1. Il caso.

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.. 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[1]. Mediante tale servizio, infatti, non si attua solo un' "esperienza pratica" di educazione alimentare[2], ma anche di educazione alla socialità e alla diversità[3]. 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[4] o ai propri orientamenti culturali (vegetariani o vegani)[5]. Si pensi ancora alla normativa locale in materia di orientamento ai consumi critici di alimenti[6], la quale promuove forme di educazione a consumi consapevoli o favorisce il consumo di alimenti biologici nelle mense collettive[7]. 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)[8].

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*[9] o al progetto del *Buon Samaritano*[10], per indicarne due di rilievo nazionale, o ai numerosi progetti promossi a livello locale[11].

L'accessibilità economica del servizio di ristorazione scolastica, monitorata anche dal giudice contabile[12] 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.

Ed è proprio sull'aspetto tariffario del servizio che si è pronunciato di recente il TAR Piemonte, il quale ha respinto il ricorso di 583 genitori contro le delibere del Comune di Torino[13] che avevano aumentato le tariffe della mensa scolastica delle scuole elementari, medie e superiori per l'anno scolastico 2013-2014.

Newsletter

Osservatorio sulle Autonomie Locali

Nome

Email

Privacy e Termini di Utilizzo

[Iscriviti](#) [Cancellati](#)



DRAS

Mi piace quest

Il ricorso si fonda sui seguenti motivi:

l'aumento della percentuale di copertura del servizio a carico delle famiglie, arrivata al 79 per cento del costo complessivo, contro il rimanente 21% coperto dal bilancio comunale; questo primo motivo si articola in quattro attinenti all'irragionevolezza dell'applicazione automatica dei criteri ISEE e alla incomprensibile determinazione della tariffa "a consumo" di € 7,10 a pasto (per la fascia più alta) a fronte di un costo effettivo medio di ogni singolo pasto pagato dal Comune all'appaltatore di € 4,29;

il secondo motivo si articola in due censure: la prima attiene ad una iniqua distribuzione degli aumenti tariffari tra i vari scaglioni ISEE; la seconda lamenta, invece, la lesione del principio di affidamento violato da un aumento tariffario intervenuto durante l'anno scolastico, il quale era venuto a configurarsi di gran lunga superiore a quello che ci si poteva attendere legittimamente e intervenuta nel corso dell'anno scolastico;

un ulteriore motivo attiene alla mancata previsione di un sistema dei rimborsi dei pasti non fruiti, ad eccezione dei casi di mancata fruizione per cause imputabili all'Amministrazione;

con l'ultimo motivo, i ricorrenti censurano la delibera impugnata nella parte in cui non ha previsto la mera "facoltatività" del servizio di refezione scolastica; chiedono al TAR di accertare e tutelare "il diritto di scelta" spettante ai genitori tra l'iscrizione alla mensa scolastica e il consumo, a scuola, durante l'orario deputato alla mensa, di un pasto preparato a casa.

2. Il servizio di refezione scolastica è un servizio pubblico locale a domanda individuale.

Il TAR respinge il ricorso rigettando tutte le doglianze dei ricorrenti.

Prima di addentrarsi nei singoli motivi, la sentenza opera una premessa sulla natura giuridica del servizio di refezione scolastica, qualificato come un servizio pubblico "a domanda individuale"[14]. 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[15], sia dall'art. 172 comma 1 lett. c) d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267[16]. 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, secondo il TAR, la legge impone è quello ad agire nel rispetto del principio di pareggio di bilancio, che, nel caso di specie, si declina nelle seguenti condizioni: 1) individuare il costo complessivo del servizio, (che contempra 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[17]. Con le delibere impugnate, il Comune di Torino ha confermato il servizio, determinando quanto prescritto dalle leggi (individuazione del costo, misura finanziabile con risorse proprie, misura delle tariffe a carico degli utenti e differenziazione per fasce di reddito).

Su queste premesse, il TAR passa ad esaminare i singoli motivi di doglianza; il primo, l'aumento eccessivo - esaminato nella sua totalità, e non per singole censure - non è ritenuto fondato. La legge, secondo il giudice, non pone alcuna limitazione in ordine alla misura massima imputabile agli utenti: la stessa percentuale "non inferiore al 36 per cento" prevista per gli enti locali in stato di dissesto[18], 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, continua il giudice amministrativo, il comune potrebbe decidere di prendersi carico dell'intero importo o praticare una tariffa intera: tale scelta discrezionale sarebbe influenzata unicamente «dalle disponibilità di bilancio e dalle scelte di politica economico-sociale dell'ente locale». Scelte di ampia discrezionalità riservata per legge all'amministrazione comunale che pertanto sfuggono al sindacato giurisdizionale, laddove non siano affette da vizi macroscopici di illogicità o di irragionevolezza. Vizi che in questo caso il TAR non ravvisa.

Circa l'irragionevole determinazione della tariffa massima, il TAR ritiene di non poter condividere le doglianze dei ricorrenti, atteso che la tariffa pagata dall'utente non è composta dalle sole voci di spesa sostenute dall'Amministrazione per erogare il singolo pasto - costi diretti - ma anche da quelli indiretti, tra i quali rientrano i costi sostenuti dall'Amministrazione per l'erogazione del servizio. Pure non condivisibile è apparsa al collegio la doglianza relativa all'applicazione automatica dell'ISEE che, a mente del ricorso, sarebbe stata la causa dell'aumento delle tariffe: l'aumento di queste, infatti, non è dovuto all'applicazione dell'ISEE[19] ma alla scelta motivata del Comune di aumentare "la percentuale di contribuzione dell'utenza sul costo complessivo del servizio stabilito per l'A.S. 2013-2014, così come la legge gli consentiva di fare".

In relazione al secondo motivo, il TAR tiene a precisare che non è accoglibile la prima censura, atteso che la legge non prevede un criterio a cui debba essere informata la progressione degli scaglioni ISEE (progressività o proporzionalità); come pure risulta infondata la seconda censura relativa alla lesione del principio di affidamento, atteso che sono le leggi a indicare nella data di approvazione del bilancio la *dead line* di definizione delle tariffe[20]. Termine rispettato dal Comune di Torino con largo anticipo.

Con riguardo al terzo motivo il TAR ritiene che la determinazione forfettaria della tariffa è elemento sufficiente per giustificare la generale non rimborsabilità dei singoli pasti non fruiti; pertanto il diritto di rimborso dei pasti non fruiti nei soli casi di mancata erogazione per causa imputabile all'Amministrazione costituisce una previsione di carattere derogatoria, e quindi eccezionale, che non può essere commutata in un principio di ordine generale. Il TAR, infine, non ravvisa neanche ragioni di disparità di trattamento con il sistema di tariffa a consumo previsto nelle scuole elementari o nei nidi che costituiscono situazioni ontologicamente diverse.

Il TAR Piemonte dunque, ben lungi da configurare un diritto alla mensa scolastica, qualifica questa situazione giuridica soggettiva a mero interesse legittimo: ma non un interesse al servizio mensa in quanto tale e nemmeno a un servizio mensa erogato a un costo adeguato per le famiglie. La situazione giuridica che sembra riconoscere è invece l'interesse a un servizio mensa praticato al costo definito dalla Pubblica amministrazione medesima, sulla base di criteri definiti dalla legge.

3. Il TAR non è competente a sindacare la sussistenza di un “diritto al panino”.

La statuizione del collegio in merito all'ulteriore motivo di illegittimità presentato dai ricorrenti affronta il problema del diritto al cibo adeguato[21], *sub specie* di un “diritto al panino”: «I ricorrenti lamentano che l'Amministrazione non abbia previsto nei provvedimenti impugnati il diritto dei genitori di scegliere tra l'iscrizione del proprio figlio alla mensa scolastica e la possibilità per l'alunno di consumare a scuola, durante l'orario destinato alla mensa, un pasto preparato a casa. Chiedono quindi al TAR di accertare e dichiarare la sussistenza di tale “diritto di scelta”».

Sul punto il TAR non contesta né riconosce questo diritto, ma, sulla base di un criterio processuale, si limita a dichiarare la sua incompetenza a pronunciarsi sul punto, sia nel caso in cui l'eventuale *diritto al panino* configuri un diritto soggettivo, su cui sarebbe eventualmente competente il giudice ordinario[22], sia nel caso in cui tale pretesa si configuri come interesse legittimo: il TAR infatti è incompetente a giudicare un potere amministrativo che la PA non ha ancora esercitato, come nel caso di specie[23].

Il diritto al panino non è qualificabile né come diritto soggettivo - perché manca il presidio normativo che lo riconosce direttamente, a prescindere da ogni intermediazione del potere amministrativo - né come interesse soggettivo leso, posto che la PA. non ha emanato alcun provvedimento volto ad escluderlo.

Il passaggio della motivazione in cui il TAR evidenzia la “mancanza di presidio normativo” del presunto diritto soggettivo alla scelta del panino sottolinea ulteriormente l'assenza, nel nostro ordinamento, di un'esplicita configurazione testuale del diritto al cibo adeguato, benché *sub specie* di diritto al panino. Il diritto al cibo adeguato, coniato a livello internazionale nel 1948 nella Dichiarazione dei Diritti umani[24], meglio esplicitato nel *Patto relativo ai diritti economici sociali e culturali* del 1966[25], nell'ordinamento giuridico italiano è assente, in modo esplicito, da tutti i livelli di tutela, a partire da quello costituzionale per finire con quello locale.

Un'assenza che a quanto pare inizia a “pesare” e che è tanto più evidente se si considera che il diritto all'acqua, di più giovane generazione (perché riconosciuto come diritto fondamentale solo nel 2010)[26] vanta ormai presidi normativi ad ogni livello di tutela, incluso quello locale. Numerosi, infatti, sono gli Statuti municipali, recentemente modificati, che introducono un'esplicita tutela del diritto all'acqua[27]. Nessuno Statuto municipale tutela in modo esplicito il diritto al cibo adeguato, che al momento sembra essere del tutto assente dalle carte fondamentali delle principali municipalità italiane[28].

Tale silenzio normativo è ormai particolarmente assordante, soprattutto se si compara la normativa italiana a quella di numerosi Paesi dove, invece, il diritto al cibo adeguato degli studenti, o in generale dei bambini, costituisce un diritto fondamentale addirittura di rilievo costituzionale.

Si pensi alla configurazione di un autonomo diritto al cibo degli studenti, esplicitamente tutelato dalla Costituzione del Costa Rica[29], oppure al diritto al cibo dei bambini, garantito dalle Costituzioni di Brasile[30], Colombia[31], Cuba[32], Guatemala[33], Honduras[34], Messico[35], Panama[36], Paraguay[37] e Sud Africa[38].

Basterebbe una statuizione di questo tenore anche nella normativa italiana (non necessariamente di rango costituzionale) affinché, in casi come questi, il potere della PA di incidere sull'accesso al cibo degli studenti possa essere valutato anche alla luce di parametri di legittimità ulteriori rispetto a quelli che il giudice amministrativo ha potuto utilizzare nella sentenza in commento.

[1] [1] C. GIANNONE, *Mangiare a scuola non è solo un diritto, ma un percorso formativo. Gli sprechi: fino al 64%*, pubblicato il 7 febbraio 2013 in <http://www.ilfattoalimentare.it/> (Articolo ripreso dalla rivista Ristorando gennaio/febbraio 2013)

[2] Così in Ministero della Salute, *Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica*, Conferenza Unificata Provvedimento 29 aprile 2010 Intesa, ai sensi dell'art.8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n.131, G.U. n. 134 del 11-6-2010, p. 21, dove alla ristorazione scolastica è affidata la funzione di «svolgere un ruolo di rilievo nell'educazione alimentare coinvolgendo bambini, famiglie, docenti» (p.5), 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» (p. 25).

[3] [3] Cfr. Ministero della Salute, *Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica*, cit., dove si 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» (pp. 16-17).

[4] Riconoscono questo diritto i Regolamenti di Città come Venezia: cfr. in particolare l'art. 23 del *Regolamento del servizio refezioni scolastiche* adottato nel 1997 che recita: «E' concessa, su richiesta del genitore tramite l'istituzione scolastica, la variazione di menu per motivi religiosi e per i soli alimenti non consentiti dalla medesima religione»

[5] Consentono ad esempio diete differenziate per motivi etici oltre che religiosi il *Regolamento per i servizi di Ristorazione scolastica* del Comune di Cuneo del 2004 in (il cui art. 20 prevede che «Possono essere formulate dalle famiglie richieste di menu personalizzati secondo i seguenti criteri: ... diete legate a particolari convinzioni religiose o culturali: i genitori potranno richiedere per i propri figli diete particolari che rispettino le convinzioni religiose o culturali del nucleo familiare») oppure l'art. 8 del *Regolamento comunale per la gestione del servizio di ristorazione scolastica* di Chiusi (il cui art. 8 recita: «Per motivi etici, culturali e/o religiosi dovrà essere presentata specifica richiesta da parte del genitore su modulo messo a disposizione dal Comune»).

[6] [6] Sul dovere dello Stato di educazione al consumo e sugli strumenti di sostegno pubblico al consumo critico cfr. F. Pizzolato, *Autorità e consumo. Diritti dei consumatori e regolazione del consumo*, Milano, Giuffrè editore, 2009.

[7] Leggi regionali che favoriscono il consumo di alimenti biologici nei luoghi di ristorazione collettiva sono state emanate nella Provincia autonoma di Trento, in Lazio (nell'art. 2 della L.R. 06 Aprile 2009, n. 10 *Disposizioni in materia di alimentazione consapevole e di qualità nei servizi di ristorazione collettiva per minori* si legge: «La Regione ... interviene per garantire, nei servizi di ristorazione collettiva per minori nelle scuole, nei reparti ospedalieri di pediatria anche accreditati e negli istituti di pena per minori, l'utilizzo di una percentuale non inferiore al 50 per cento di prodotti agroalimentari tipici e tradizionali nonché zootecnici provenienti da coltivazioni e allevamenti biologici regionali ed eventualmente nazionali»), Toscana (L.R. 27 maggio 2002, n. 18 *Norme per l'introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche e programmi di educazione alimentare nella Regione Toscana*, il cui art. 1 recita: «La Regione, nell'ambito delle iniziative volte a tutelare la salute dei cittadini, promuove il consumo di prodotti agroalimentari da agricoltura biologica, da agricoltura integrata, tipici e tradizionali, con particolare riguardo a quelli provenienti da aziende in possesso di certificazione etica, nelle mense scolastiche, ed universitarie, nonché nelle refezioni ospedaliere per i degenti e promuove programmi di educazione alimentare»), Puglia (L.R. 13 dicembre 2012, n. 43 *Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità* dove si legge 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»). Una legge regionale che, oltre all'aspetto biologico, affronta il tema della educazione alimentare è quella emiliana: L.R. 4 novembre 2002, n. 29 *Norme per l'orientamento dei consumi e l'educazione alimentare e per la qualificazione dei servizi di ristorazione collettiva* il cui art. 1 dichiara: «la presente legge favorisce: a) l'educazione al consumo consapevole, attraverso la comprensione delle relazioni esistenti tra sistemi produttivi, consumi alimentari e ambiente, nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile; b) l'adozione di corretti comportamenti alimentari e nutrizionali, attraverso la conoscenza e il consumo di prodotti alimentari ed agroalimentari ottenuti nel rispetto della salute e dell'ambiente o legati alla tradizione e alla cultura del territorio regionale; c) la diffusione d'informazioni sugli aspetti storici, culturali, antropologici legati alle produzioni alimentari e al loro territorio d'origine».

[8] Le clausole sociali in materia di fornitura di alimenti biologici o conformi alle regole alimentari religiose sono contenute nei bandi di affidamento del servizio o nei contratti di servizio (a seconda se i Comuni gestiscano tale servizio in via diretta o tramite una società in house). Della diversificazione delle diete alimentari si da conto ai cittadini nelle diverse *Carte dei servizi*. Si veda ad esempio la *Carta dei servizi* della ristorazione scolastica delle scuole del [Comune di Torino](#), del [Comune di Bologna](#) del [Comune di Milano](#). Le Regioni che non hanno legiferato in materia di ristorazione scolastica si avvalgono però dello strumento delle *Linee guida*: si vedano ad esempio *Linee guida di Lombardia (Linee Guida della Regione Lombardia per la ristorazione scolastica)* o quella del Friuli Venezia Giulia, ove si prevede la possibilità di diete speciali dovute a ragioni etico – religiose ([La ristorazione scolastica. Linee guida della Regione Friuli Venezia Giulia](#)).

[9] Il programma "Frutta nelle scuole" è stato istituito con Regolamento (CE) n. 13 2009 del Consiglio del 18 dicembre 2008, con il quale si modifica il regolamento (CE) n. 1290/2005 relativo al finanziamento della politica agricola comune e il regolamento (CE) n. 1234/2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM). Un Regolamento successivo, il Regolamento (CE) n. 288/2009 della Commissione del 7 aprile 2009, ne definisce le *modalità di applicazione*. Due sono gli obiettivi desumibili dai *considerata* di entrambi i regolamenti: il perseguimento di un livello elevato di protezione della salute umana (IV consideratum del reg. 13/2009 e del reg. 288/2009) e la sensibilizzazione sugli effetti benefici per la salute del consumo di frutta e verdura (XVI consideratum del reg. 13/2009) attuata attraverso la predisposizione di misure di accompagnamento educativo rivolte ai bambini che beneficiano del programma (V consideratum del reg. 288/2009). Il programma *frutta nelle scuole* ha definito modalità e strumenti per diffondere il consumo di frutta nelle scuole, che si articolano essenzialmente in due momenti: a) distribuzione assistita di prodotti ortofrutticoli stagionali; b) campagna di informazione sulle caratteristiche dei prodotti ortofrutticoli, in termini di aspetti nutrizionali, qualità e sicurezza, biodiversità, stagionalità, territorialità e rispetto dell'ambiente.

[10] La l. 155/2003, altrimenti detta "legge del buon samaritano" ha inteso perseguire l'obiettivo di promuovere, a scopo benefico, il recupero dei prodotti alimentari non distribuiti, nell'intento di evitarne la distruzione quando potrebbero essere ancora utilizzati. La legge equipara al "consumatore finale" le Onlus che effettuano, a fini di beneficenza, distribuzione gratuita ai bisognosi, esautorandole da quegli adempimenti burocratici che, complicavano, o addirittura impedivano, l'assistenza agli indigenti.

[11] M. MARCELLINO, M. MANFREDI, *Cibo e laboratori interculturali nella scuola dell'infanzia a Torino*, in M. BARADELLO, M. BOTTIGLIERI, L. FIERMONTE – P. MASCIA (a cura di), *Cibo e città. Atti del 1 workshop del progetto europeo "4cities4dev. Access to good, clean, fair food: the food community experience, Torino 3-4 Novembre 2011*, Anci Comunicare Roma 2012, pp. 93-104 ove si espongono i progetti educativi di alcune scuole dell'infanzia torinesi nei quali il cibo diventa occasione di integrazione culturale tra bambini (e con essi mamme e famiglie) di culture, provenienze geografiche e religioni diverse. Tra questi vi è il laboratorio di cucina interculturale *Cibifavolecanzoni*, nel cui ambito mamme, papà, operatori e insegnanti si ritrovavano in un locale della scuola per cucinare, raccontare piatti di famiglia, assaggiare e conversare (ivi, p. 100).

[12] Appare in tal senso interessante l'indagine effettuata dalla sezione Sardegna della Corte dei conti sul servizio di ristorazione scolastica nei Comuni con più di 10.000 abitanti: cfr. *Indagine di controllo sulla gestione delle mense scolastiche dei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti della Provincia di Cagliari per gli anni 2004-2006* del 17/2009, da cui emergono dati interessanti sia sulla tipologia di gestione del servizio scelto dagli enti (gestione indiretta con il servizio affidato a società esterne, individuate con il sistema dell'appalto pubblico con ribasso del prezzo a base d'asta), sia sui criteri utilizzati per determinare la tariffa del servizio ("il costo dei pasti nella diverse scuole cagliaritanne non è univoco ma viene stabilito dai singoli Consigli di circolo tenuto conto "della situazione economico-sociale in cui gravita la singola scuola", con la conseguenza che nello stesso Comune, possono aversi costi diversi a parità di reddito), sia alle specifiche del servizio (preparazione dei pasti e loro distribuzione, nonché organizzazione e successiva pulitura dei refettori) che degli obblighi di capitolato, da cui emerge che si tiene conto delle diverse esigenze alimentari dei beneficiari, evidenziandosi anche la criticità (espressa soprattutto in termini di controlli. Cfr. Corte dei conti – sez. di controllo per la Sardegna, *Indagine di controllo sulla gestione delle mense scolastiche dei Comuni con popolazione*

superiore ai 10.000 abitanti della Provincia di Cagliari per gli anni 2004-2006 approvata con Delibera 17 gennaio 2009, in www.corteconti.it, pp.151-162.

[13] Si tratta delle seguenti delibere: 1) deliberazione del consiglio comunale di Torino n. 2013 03524/07, avente ad oggetto "indirizzi per l'esercizio 2013 del sistema tariffario dei servizi educativi ed approvazione quote e tariffe per l'anno scolastico 2013/2014", approvata nella seduta del 30.9.2013 e pubblicata dal 4 al 18 ottobre 2013; 2) deliberazione del consiglio comunale di Torino, n. 2013 03941/024, avente ad oggetto "bilancio di previsione 2013. relazione previsionale e programmatica. bilancio pluriennale per il triennio 2013-2015. approvazione", approvata in data 29.10.2013. I due atti sono accessibili e consultabili al sito: <http://www.comune.torino.it/giunta/cerca.shtml>

[14] [14] Cfr. D.M. 31 dicembre 1983. Individuazione delle categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale.

[15] [15] Art. 6: "(1) 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. (2) Con lo stesso atto vengono determinate le tariffe e le contribuzioni".

[16] [16] 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".

[17] Così come esplicitato dall'art. 6 comma 2 d.l. n. 55/1983; art. 149, comma 8 d. lgs. n. 267/2000 e, per la Regione Piemonte, dalla l.r. 28 dicembre 2007 n. 28 (art. 25 comma 1)

[18] [18] Art. 243 comma 2 lett. a) del TUEL: «Gli enti locali strutturalmente deficitari sono soggetti ai controlli centrali in materia di copertura del costo di alcuni servizi. Tali controlli verificano mediante un'apposita certificazione che: a) il costo complessivo della gestione dei servizi a domanda individuale, riferito ai dati della competenza, sia stato coperto con i relativi proventi tariffari e contributi finalizzati in misura non inferiore al 36 per cento, a tale fine i costi di gestione degli asili nido sono calcolati al 50 per cento del loro ammontare».

[19] [19] Applicazione peraltro prevista dall'art. 1 comma 1 D.M. Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 8 marzo 2013, il quale include il servizio di "mensa scolastica" tra le "prestazioni sociali agevolate non destinate alla generalità dei soggetti", per l'accesso alle quali è consentito alle Amministrazioni competenti di utilizzare l'indicatore della situazione economica equivalente al fine di definire condizioni agevolate di accesso al servizio.

[20] Cfr. art. 6 d.l. n. 55/1983; art. 172 comma 1 lett. e) l d.lgs. n. 267/2000; art. 53 comma 16 L. n. 388/2000.

[21] [21] Per una breve sintesi sul concetto di diritto al cibo sia consentito rinviare a M. BOTTIGLIERI, *Finalmente i cittadini europei hanno diritto al cibo adeguato. Anche le autonomie locali sono tenute a renderlo effettivo? Commento a risoluzione Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa n. 1957/2013 adottata il 3 ottobre 2013*, in Opal 1/2014.

[22] [22] "I ricorrenti rivendicano e chiedono l'accertamento di un preteso diritto soggettivo, il quale, tuttavia, esula, in mancanza di presidio normativo, dall'ambito del rapporto di pubblico servizio intercorrente tra l'Amministrazione e gli utenti del servizio, di modo che la sua cognizione sfugge alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo prevista dall'art. 133 comma 1 lett. c) del codice del processo amministrativo, per rientrare in quella del giudice ordinario, dinanzi al quale potrà essere eventualmente riproposta". Cfr. TAR Piemonte, sentenza n. 01365 del 31/7/2014 *cit.*

[23] [23] "9.2. Sotto altro profilo, i ricorrenti non impugnano provvedimenti con cui l'amministrazione comunale abbia negato il preteso diritto di cui, in questa sede, essi chiedono l'accertamento, sicché la posizione giuridica soggettiva rivendicata dai ricorrenti, ove anche intesa come interesse legittimo, non potrebbe essere accertata da questo TAR alla luce di quanto previsto dall'art. 34 comma 2 c.p.a., il quale dispone che 'In nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati'". Cfr. TAR Piemonte, sentenza n. 01365 del 31/7/2014 *cit.*

[24] [24] Art. 25 DUDU: "Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari...".

[25] [25] Art. 11 ICESCR: "Gli Stati Parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la sua famiglia, che includa alimentazione, vestiario, ed alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita... Gli Stati Parti del presente Patto, riconoscendo il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame, adotteranno, individualmente e attraverso la cooperazione internazionale, tutte le misure, e fra queste anche programmi concreti, che siano necessarie: a) per migliorare i metodi di produzione, di conservazione e di distribuzione delle derrate alimentari mediante la piena applicazione delle conoscenze tecniche e scientifiche, la diffusione di nozioni relative ai principi della nutrizione, e lo sviluppo o la riforma dei regimi agrari, in modo da conseguire l'accrescimento e l'utilizzazione più efficaci delle risorse naturali; b) per assicurare un'equa distribuzione delle risorse alimentari mondiali in relazione ai bisogni, tenendo conto dei problemi tanto dei paesi importatori quanto dei paesi esportatori di derrate alimentari".

[26] [26] L'acqua è stata dichiarata diritto umano con la Risoluzione n. 64/292 del 28/7/2010 che riconosce l'accesso ad un'acqua sicura e pulita e all'igiene come un diritto umano (A/RES/64/292). Dopo circa 15 anni di dibattiti sulla scarsità di acqua potabile del pianeta, le Nazioni Unite sono arrivate alla votazione del 28 luglio 2010, alla quale erano presenti 163 Paesi (sui 192 che costituiscono l'Assemblea). Dei 163, 122 paesi hanno votato a favore, nessuno contro e 41 si sono astenuti. Tra i paesi che hanno votato a favore c'è anche l'Italia.

[27] Cfr. l'art. 79 comma 6 **Statuto Comune di Milano**: "Il Comune riconosce l'acqua quale patrimonio dell'umanità, bene comune, diritto inalienabile di ogni essere vivente. Il servizio idrico integrato è di interesse generale ed il Comune ne assicura il carattere pubblico"; l'art. 4 **Statuto Comune di Vicenza**: «1. Il Comune di Vicenza riconosce il diritto umano all'acqua, ossia l'accesso all'acqua potabile come diritto umano, universale, indivisibile, inalienabile e lo status dell'acqua come bene comune pubblico e garantisce che la proprietà e la gestione degli impianti, della rete di acquedotto, distribuzione, fognatura e depurazione siano pubbliche e inalienabili, nel rispetto delle normative Comunitarie e nazionali. 2. Il servizio idrico integrato è un servizio pubblico locale di interesse generale che, in attuazione della Costituzione ed in armonia con i principi Comunitari, deve essere effettuato da un soggetto di diritto pubblico, non tenuto alle regole del mercato e della concorrenza»; l'art. 2 lett. n) **Statuto Città di Torino** in cui si afferma che: "Il Comune esercita le proprie attribuzioni perseguendo le seguenti finalità: ... n) assicurare il diritto universale all'acqua potabile attraverso la garanzia dell'accesso individuale e collettivo dei cittadini alla risorsa"; l'art.3 dello **Statuto del Comune di Bari** dice: "Riconosce il diritto umano all'acqua, ossia l'accesso all'acqua come diritto umano, universale, indivisibile, inalienabile e lo status dell'acqua come bene comune pubblico. Riconosce, altresì, il servizio idrico integrato come un servizio pubblico locale privo di rilevanza economica in quanto servizio pubblico essenziale per garantire l'accesso all'acqua per tutti e pari dignità umana a tutti i cittadini, la cui gestione va quindi attuata attraverso un Ente di diritto pubblico". Riconoscono il diritto all'acqua gli Statuti di molte altre città come Genova, Venezia, Firenze.

[28] [28]Ad oggi (20 dicembre 2014) non compare una tutela esplicita del *diritto al cibo adeguato* negli Statuti di città come Torino, Milano, Genova, Venezia, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Palermo.

[29] Cfr. art. 82 Costituzione Costa Rica: "The State shall provide *food* and clothing for indigent pupils, in accordance with the law".

[30] Art. 227: "It is the duty of the family, of society, and of the State to ensure children and adolescents, with absolute priority, the right to life, health, and *nourishment*".

[31] Art. 44: "Children have fundamental rights to: life, integrity, health and social security, *adequate food*".

[32] [32] Art. 8: "...as the power of the people and for the people, guarantees: ... That no child be left without schooling, *food* and clothing".

[33] [33] Art. 51: "The State will protect the physical, mental and moral health of minors and the elderly. It will guarantee them their right to *food*, public health, education, security and social insurance".

[34] [34] Art. 123: "Every child shall enjoy the benefits of the social security and education. They have the right to grow and develop in good health, for which must be provided, both to him and his mother, special care from the prenatal period, taking right to enjoy *food*".

[35] [35] Art. 4: "Children's needs to *nourishment*...shall be fulfilled".

[36] [36] Art. 56: «The state will provide protection to minors' physical, mental and moral health and will guarantee their right to *food*, health, education and social protection. Elderly and persons with disabilities will have the same rights guaranteed».

[37] Art. 54: «Families, society, and the State have the obligation of guaranteeing a child the right to a harmonious, comprehensive development, as well as the right to fully exercise his rights by protecting him against abandonment, under *nourishment*, violence, abuse».

Art. 57: «Every senior citizen has the right to receive full protection by his family, society, and the State. State organizations will promote the well-being of senior citizens by providing them with social services to meet their needs for *food*, health, housing, culture, and leisure».

[38] Art. 27: «Everyone has the right to have access to: *sufficient food and water*. (art.28 (c)) Every child has the right to (c) *basic nutrition*, shelter, basic health care services and social services».

Tweet



Sign Up to see what your friends like.



Publicato in [Newsletter n. 6 - 1/2015](#)

Keywords: [Funzioni e Servizi](#)

[Torna in alto](#)