



La ristorazione scolastica tra esternalizzazioni, problemi e buoni propositi

di Giovanni Faedi

Gli anni '90 vedono la rapida espansione dei servizi offerti dagli enti locali, ma anche una latente crisi della finanza pubblica

Gli esordi del sistema formativo integrato

La prima parte degli anni Settanta del secolo scorso è caratterizzata dall'impegno straordinario dei comuni nella realizzazione dei servizi per l'infanzia e di nuovi edifici scolastici in grado di accogliere nella scuola di base la popolazione infantile nata negli anni del boom demografico. Accanto ai nidi e alle scuole 'materne', molti comuni, soprattutto del Centro-Nord, istituiscono e gestiscono i primi 'tempi pieni' nella scuola elementare, e di seguito collaborano con gli istituti per l'espansione del tempo-scuola fornendo strutture e personale ausiliario.

In diverse realtà i comuni cominciano ad assicurare alle scuole risorse importanti per l'ampliamento dell'offerta formativa, mettendo a disposizione opportunità culturali e ricreative come biblioteche, musei, teatri, pinacoteche, centri musicali, impianti sportivi, sog-

giorni al mare, gite, viaggi. Si tratta di interventi che estendono la funzione educativa delle agenzie extrascolastiche e affermano il nuovo concetto di *educazione permanente*.

Questo fermento di iniziative crea le premesse di quel *sistema formativo integrato* che soltanto vent'anni dopo, con la legge dell'autonomia scolastica (1997) e le norme sul decentramento amministrativo, riconoscerà la responsabilità di comuni e province rispetto all'educazione e ai bisogni formativi del territorio e chiederà alle scuole di ampliare e rendere più efficace la loro offerta formativa in collaborazione con gli enti e le agenzie locali.

La crisi del welfare state

Gli impegni che i comuni assumono nel settore educativo e scolastico e nei diversi altri campi della gestione della città, dilatano la spesa e incrementano il *deficit* di bilancio. La situazione diventa critica quando nella prima parte degli anni Settanta la crescita delle economie occidentali subisce un rallentamento strutturale, con un incremento della disoccupazione ed un aumento dei prezzi e dell'inflazione. Prende così piede una recessione economica in un contesto socio-demografico sfavorevole dove crescono le richieste di sostegno rivolte allo *stato sociale* e i governi rispondono ampliando gli interventi e i servizi, ma incrementano anche la spesa pubblica e l'imposizione fiscale. Si determina progressivamente un corto circuito tra spesa sociale e sostenibilità del suo finanziamento, che aggrava la 'crisi fiscale' dello Stato. L'intero sistema di protezione sociale entra in crisi e questo innesca un processo di riflessione





critica sulla sostenibilità del *welfare state* e sulla sua efficacia.

L'avvio delle esternalizzazioni

Nella recessione, che rende insostenibili i ritmi di crescita della spesa pubblica, intervengono le cosiddette leggi Stammati (la 62/1977 e la 43/1978) che congelano il debito crescente dei comuni e cercano di frenarne la spesa corrente obbligando al pareggio di bilancio, all'aumento dei tributi e al blocco delle assunzioni. Questi provvedimenti frenano lo sviluppo dei servizi e i comuni adottano diverse misure per contenere la spesa corrente, per ridurre il costo unitario dei servizi e per superare il blocco delle assunzioni. Una di queste misure è l'*esternalizzazione*, che si traduce nell'acquisto sul mercato di servizi prima prodotti all'interno del comune, dei quali però quest'ultimo continua a mantenere la responsabilità rispetto all'utenza e il controllo.

Il fenomeno delle esternalizzazioni era nato nel settore della grande industria automobilistica americana come risposta alla crisi economica dei primi anni Settanta. I grandi gruppi industriali si ristrutturano abbandonando il modello imprenditoriale dell'impresa di tipo *fordista*, basata sull'autosufficienza produttiva, con una struttura ampia e poco flessibile. Si afferma un nuovo paradigma industriale, riassunto col termine di *toyotismo*, che concentra l'impresa sul proprio *core business* abbandonando i segmenti della produzione ritenuti a minore valore aggiunto, per renderla più flessibile e strutturarla 'a rete' in un mercato sempre di più concorrenziale e complesso.

I servizi per le scuole

Nei comuni i servizi rivolti alle scuole sono tra i primi a venir appaltati. In parte, e poi progressivamente in modo integrale, vengono esternalizzati i servizi ausiliari e di pulizia (affidandoli soprattutto ad agenzie del privato sociale) e

le mense e il trasporto alunni (assegnati in particolare ad aziende profit). In molti casi con l'esternalizzazione si procede di fatto all'acquisizione di manodopera da un fornitore esterno, che viene affidata alla direzione e gestione degli uffici comunali.

In una fase più avanzata delle esternalizzazioni, la programmazione operativa e la concreta gestione dei servizi viene interamente affidata al fornitore esterno, e con questa modalità sono dati in appalto i nidi d'infanzia, i servizi integrativi (ludoteche, spazi gioco, centri estivi) e il servizio degli operatori a sostegno dell'integrazione dei disabili. Vengono attivate convenzioni con le scuole dell'infanzia del privato paritario, la ristorazione è assegnata a ditte specializzate e iniziano le esperienze di *global service* per la gestione degli edifici e degli impianti delle scuole. Si comincia ad utilizzare il *project financing* per la costruzione e la gestione di strutture per l'infanzia.



Le riforme

L'esternalizzazione fa parte dei nuovi orientamenti che mutuano principi e strumenti dalle imprese private per promuovere un processo di *managerializzazione* delle amministrazioni pubbliche. L'esternalizzazione diventa uno degli strumenti delle riforme che nel nostro Paese prendono avvio negli anni Novanta e con cui vengono promosse l'aziendalizzazione di imprese pubbliche,

Focus

L'esternalizzazione interpreta un'esigenza di razionalizzazione della spesa, con qualche velleità nell'ispirare l'azione pubblica ai paradigmi manageriali



Focus

*Convivono
esperienze
gestionali diverse:
dall'esternalizzazione
alla costituzione
di società,
dall'assunzione
diretta
del servizio
all'autogestione*

le privatizzazioni delle *public utilities*, la creazione di società controllate *in house* e le partnership col privato nella gestione dei servizi. Si tratta di iniziative che rientrano in un processo più generale di ridefinizione dei rapporti tra 'pubblico' e 'privato' nella logica della *sussidiarietà orizzontale*, la quale estende la sfera della funzione pubblica anche al soggetto privato quando si fa carico di perseguire gli interessi generali della comunità.

Il rapporto col mercato dei servizi e la dinamica pubblico-privato

L'esternalizzazione rappresenta una modalità sempre più diffusa ed assunta in modo oramai *bipartisan* dalle differenti maggioranze politiche del governo locale. Ma le posizioni divergono sul ruolo che il comune deve giocare nella gestione dei rapporti col mercato dei servizi e nella riprogettazione del *welfare* locale. Semplificando, possiamo identificare una prima posizione che guarda al *mercato* come al luogo privilegiato nel quale è possibile ottenere risposte efficienti ed efficaci anche in tema di educazione ed istruzione, per cui alla parte pubblica vanno riservati soltanto gli interventi residuali riguardanti le situazioni più degradate e difficili. Una seconda posizione ribadisce invece l'*orientamento universalistico* del *welfare* e il ruolo centrale di programmazione e di controllo dell'ente locale nella *governance* del sistema territoriale, e considera il ricorso al privato come un ulteriore strumento di sviluppo delle politiche di protezione sociale. Quest'ultimo è l'indirizzo prevalente seguito nel nostro Paese nel campo dei servizi educativi, per l'integrazione funzionale tra privato e pubblico.

Alcune tipologie di servizio

Il caso Milano

Nel campo della ristorazione scolastica, c'è l'esempio del comune di Milano che, con l'affidamento *in house* (non

propriamente un'esternalizzazione), ha costituito un'apposita società per azioni denominata *Milano Ristorazione Spa*, di cui detiene l'intero capitale sociale. Questa società gestisce la ristorazione scolastica per le scuole dell'infanzia, primarie, secondarie di primo grado e i nidi dell'intero territorio comunale e la preparazione dei pasti per case di riposo per anziani, centri di prima accoglienza e le scuole private convenzionate. Si tratta di 82.000 pasti prodotti giornalmente in 31 centri nei quali operano 972 dipendenti. Di *Milano Ristorazione Spa*, definito 'il più grande ristorante per bambini' d'Italia, il comune è dunque sia cliente che controllore e garante.

Il caso Roma

Per restare sui grandi numeri va citata l'esperienza, diversa da quella milanese, del comune di Roma che fornisce ogni giorno in 740 scuole 150.000 pasti con alimenti in gran parte 'biologici' che vengono prodotti in cucine di proprietà comunale, quasi tutte ubicate nelle singole scuole, assegnate in gestione a ditte specializzate. Quasi la metà dei pasti sono forniti da ditte che sono scelte direttamente dalle direzioni didattiche o dagli istituti comprensivi tramite gara pubblica, sulla base del capitolato predisposto dal comune per tutte le scuole. Ci sono poi i 13.000 pasti al giorno dei nidi d'infanzia che continuano ad essere prodotti in gestione diretta del Comune nelle cucine interne ai plessi.

Esperienze di gestione sociale

Passando dai grandi numeri alle piccole realtà scolastiche, vi sono esperienze in cui il servizio di mensa è stato assunto in gestione dai genitori in collaborazione con la scuola e col sostegno del comune. Si tratta di situazioni particolari dove il dirigente dell'istituto e i suoi collaboratori hanno stabilito un'alleanza proficua con l'ente locale e con le rappresentanze delle famiglie interessate all'educazione alimentare dei figli. È raro che la scuola 'dell'autonomia' si assuma compiti e responsabilità diret-



Focus

*Ogni giorno
a scuola
vengono forniti
tre milioni
di pasti,
di cui uno
con l'impiego
di prodotti
dell'agricoltura
biologica*

te su un servizio 'di competenza' del comune con lo scopo di migliorarlo, di incentivare la partecipazione delle famiglie e di legarlo maggiormente allo svolgimento delle proprie attività didattiche. Alcune delle esperienze di 'autogestione' hanno dismesso la formula associazionistica originaria e hanno assunto quella meno volontaristica della cooperativa sociale che gestisce oltre la mensa anche il *pre* e il *post*-scuola, la palestra, i corsi opzionali per gli alunni e le attività culturali rivolte alle famiglie.

Le tendenze: dalla cucina interna alle grandi aziende

La tendenza da tempo in atto nella gestione delle 'mense' è quella della chiusura delle cucine interne alle singole scuole gestite in economia dai comuni e dell'aumento degli affidamenti a centri di produzione centralizzati. La presenza dei grandi gruppi della ristorazione collettiva è sempre più diffusa ed aggressiva in un mercato che fornisce alle scuole oltre tre milioni di pasti al giorno, di cui quasi un milione con l'impiego di prodotti dell'agricoltura biologica.

Alle aziende di ristorazione i comuni non si limitano più ad appaltare la semplice fornitura di derrate o di pasti e hanno cominciato a richiedere diverse altre prestazioni: dalla ristrutturazione ed insonorizzazione delle cucine e dei refettori alla loro manutenzione, dalla fornitura di attrezzature all'impiego di stoviglie in materiale naturale, dalla distribuzione dei pasti agli alunni alla gestione dei buoni pasto e della riscossione dei pagamenti, dal calcolo delle rimanenze alla raccolta differenziata dei rifiuti, dalla distribuzione al Banco alimentare del cibo integro non consumato alla realizzazione di interventi di informazione e sensibilizzazione dell'utenza.

Una ristorazione ecosostenibile

Nel contempo cresce la richiesta di un servizio di ristorazione che persegua

un modello di produzione e di consumo *ecosostenibile*, con l'impiego di prodotti da agricoltura biologica e con l'adozione di una serie di misure rispettose della salute delle persone e degli equilibri ambientali. Nelle forniture del biologico si fa strada la richiesta di prodotti da filiera 'dedicata bio', in cui tutte le fasi di produzione e confezionamento sono svolte da aziende esclusivamente biologiche e questo per offrire più garanzie sull'assenza di inquinanti e per assicurare un'opportunità di crescita alle imprese medio-piccole che rappresentano un importante patrimonio culturale e ambientale e spesso sono sfavorite nel confronto con i grandi colossi agroalimentari impegnati nel settore del biologico.

Vengono valorizzate le produzioni locali, incentivando gli agricoltori del territorio ad associarsi per poter fornire i comuni senza intermediazioni. Vengono premiate le ditte che offrono il minor numero di chilometri di percorrenza delle derrate 'dal luogo di raccolta al luogo di consumo', per promuovere i sistemi di approvvigionamento a basso impatto inquinante. Vengono introdotti i prodotti del commercio equo e solidale e sono banditi gli OGM anche nei mangimi per gli animali. Si richiedono carni di bovino Dop e Igp di razze a lento accrescimento per il loro elevato potere nutritivo e si utilizzano quasi tutte le parti dell'animale per rispettare il lavoro degli allevatori. Vengono eliminate le stoviglie di plastica, si introducono i piatti di ceramica, le posate di acciaio inox e i bicchieri di vetro e si utilizzano detergenti ecocompatibili. La ristorazione scolastica entra sempre di più nei piani di azione per lo sviluppo sostenibile delle Agende 21 locali e nei Piani della salute distrettuali.

I costi delle esternalizzazioni

Non sempre la scelta di esternalizzare è il risultato di approfondite valutazioni tecniche, economiche e gestionali per assicurare una gestione esterna eco-



Focus

*Nel valutare
gli affidamenti
esterni
del servizio
occorre
riferirsi ai costi,
ma anche
agli aspetti
di qualità
e affidabilità*

nomicamente conveniente e di qualità. Non è raro, infatti, il caso in cui l'esternalizzazione del servizio di ristorazione viene decisa senza una preliminare verifica di tutti gli elementi e le variabili in gioco, con la fretta di affrontare difficoltà contingenti di bilancio, per coprire carenze di personale o per assecondare le strategie promozionali di ditte del settore. In queste ed in altre circostanze accade che il comune non riesca a stabilire l'effettivo costo del servizio di ristorazione perché manca di una contabilità analitica e la confusione organizzativa rende difficile l'imputazione delle varie risorse impiegate a questo o a quel prodotto-servizio.

Quando si parla di costi, s'intende il *costo unitario per pasto/alunno consumato* che deve comprendere tutte le spese sostenute, dal personale alle derrate alimentari, dalle manutenzioni agli ammortamenti, dalle utenze energetiche e dai materiali di consumo al controllo delle prestazioni del servizio. Nella contabilità bisogna poi considerare i costi di esternalizzazione che riguardano il costo delle infrastrutture comunali che rimangono inutilizzate a seguito dell'affidamento all'esterno, il costo di svalutazione del materiale per il non utilizzo e il costo per il monitoraggio, il controllo e la valutazione sullo svolgimento del servizio in appalto.

I criteri per aggiudicare gli appalti

Va messo in conto che l'esternalizzazione, rispetto alla gestione in economia, comporta sempre una perdita di controllo da parte dell'ente e talora anche una dispersione di competenze professionali interne. E vanno considerate le voci critiche, soprattutto di parte sindacale, che segnalano come i processi di esternalizzazione possono contribuire a determinare una frantumazione del servizio pubblico, ad accentuare la precarizzazione del lavoro, la segmentazione contrattuale e la diminuzione dei diritti dei lavoratori.

Non sempre l'efficienza esibita dal privato si dimostra all'altezza delle aspettative, e ciò per carenze sue proprie o per gli effetti negativi prodotti da aggiudicazioni al 'prezzo più basso'. Specialmente le aziende medio-piccole, che realizzano col Comune gran parte del loro fatturato con contratti pluriennali, entrano in difficoltà quando i prezzi dei generi alimentari subiscono impennate verso l'alto impreviste e durevoli nel tempo. Certamente l'aggiudicazione sulla base dell'*offerta economicamente più vantaggiosa* offre maggiori garanzie per una gestione del contratto soddisfacente, in quanto l'importanza del prezzo viene bilanciata con la valutazione di una serie di elementi che attengono alla qualità e all'affidabilità del servizio.

La soddisfazione del cliente e i controlli

La soddisfazione del 'cliente' non è facile da soppesare in un servizio come la ristorazione dove tutti (dai genitori ai funzionari, dagli alunni più grandicelli ai fornitori) si sentono esperti e in grado di fornire un parere 'oggettivo'. Ed è per questo che le funzioni di controllo, verifica e valutazione delle prestazioni costituiscono un aspetto fondamentale da presidiare a più livelli: da parte degli uffici comunali, dei comitati dei genitori ed anche di *auditor* esterni cui attribuire i compiti più specificatamente tecnico-ispettivi, centrati sulla qualità e l'igiene degli alimenti nel loro ciclo produttivo e della distribuzione.

Questa prospettiva risulta particolarmente importante quando si esternalizzano le cucine interne alle scuole, affidandole a centri di produzione centralizzati: il pasto 'veicolato' al posto di quello prodotto nella scuola incontra quasi sempre le resistenze dei genitori. Su questo piano una mediazione interessante è rappresentata dal *terminale di cottura* installato in ogni plesso scolastico per cuocere sul posto la pasta ed eseguire alcuni passaggi per il confezionamento finale dei



Focus

piatti veicolati. Interessante sul piano educativo e funzionale risulta la sala refettorio predisposta per il *self service* degli alunni, una modalità questa ancora poco diffusa perché incontra resistenze organizzative e richiede un investimento sulle attrezzature che assicura un ritorno di efficienza positivo non nel breve ma nel medio periodo.

Il tormentone dello 'scodellamento'

L'organizzazione del 'momento del pasto' a scuola costituisce spesso una nota dolente nel rapporto tra i comuni e le scuole. Un rapporto che è peggiorato da quando tutti i bidelli delle scuole materne ed elementari statali sono passati dalla competenza dei comuni a quella del Ministero dell'istruzione. Un passaggio che ha dimenticato di confermare i compiti che questo personale ausiliario svolgeva nei refettori per il pasto degli alunni. I comuni hanno dovuto allora istituire un servizio aggiuntivo per lo 'scodellamento', per l'apparecchiatura e per le altre funzioni ausiliarie in refettorio, aumentando così il costo finale della ristorazione. Si sono fatti anche accordi coi bidelli statali per continuare l'attività che svolgevano nel comune, assicurando loro un compenso aggiuntivo. Ma in molti di questi casi la nuova organizzazione dei bidelli 'statalizzati' ha diminuito il tempo del loro servizio in refettorio, peggiorando così le condizioni ambientali e relazionali del consumo del pasto da parte degli alunni. Si sono anche create situazioni miste e spesso confuse, ove i bidelli statali lavorano a fianco degli operatori inviati dal comune.

Sui costi del servizio va detto che in moltissime città essi vengono coperti solo in parte con le tariffe pagate dall'utenza. Nei casi più eclatanti questa situazione è il frutto di una scelta politica demagogica che copre gestioni inefficienti consolidate da tempo. Sono infatti molte le amministrazioni che giocano al ribasso con le tariffe per evitare i malumori delle famiglie e soprattutto

per non suscitare la richiesta da parte dei 'consumatori' di conoscere la composizione e la dinamica dei costi in comparazione con quelle di altre realtà più efficienti. E va aggiunto che il tasso di copertura dei costi realizzato con le entrate tariffarie si abbassa mano mano che si procede da Nord verso il Sud del Paese, con una quota di costo via via maggiore che viene fatta pagare all'intera collettività locale.

La buona gestione

Ma sul costo (quello onnicomprensivo) dei pasti non sempre un servizio affidato all'esterno, anche ad una buona ditta specializzata, risulta significativamente più basso di quello di un servizio gestito in economia dal comune, utilizzando centri di cottura interni alle scuole. Vi sono infatti delle amministrazioni che sulle 'mense' hanno puntato per farne un servizio di qualità, per promuovere politiche del benessere e della salute, per favorire la partecipazione delle famiglie e per sostenere il lavoro didattico degli insegnanti sull'alimentazione e l'ambiente. Si tratta di comuni che esibiscono un costo unitario del pasto che non si discosta da quello realizzato in appalto da un buon privato, a testimonianza che al di là delle specifiche tipologie di servizio sono la qualità dell'impegno profuso nella gestione e la buona organizzazione a fare la differenza.

Le relazioni tra il comune e le scuole

Abbiamo accennato ad elementi ricorrenti di criticità nelle relazioni tra i comuni e gli istituti scolastici attorno alla gestione del pasto a scuola. Semplificando, le situazioni più problematiche risultano le seguenti. C'è il comune che fornisce alle scuole un pasto di non eccelsa qualità in ambienti non appropriati, con un personale addetto alla distribuzione inadeguato, mettendo così in difficoltà la scuola e creando malumore tra genitori ed alunni. Ma si

Non sempre i servizi esternalizzati costano meno di quelli gestiti in economia. Impegno ed organizzazione fanno la differenza



Focus

presenta anche la realtà opposta, in cui la scuola non crea le condizioni di competenza per favorire un consumo dei pasti in una situazione tranquilla, di comfort ambientale e relazionale. È il caso di quando c'è un'inefficiente organizzazione degli orari e dei turni degli alunni in refettorio e una presenza inadeguata (più sul piano comportamentale che numerico) degli insegnanti, in situazioni dove si fa educazione alimentare sporadicamente e in modo nozionistico e senza alcun collegamento operativo con la realtà dei pasti consumati a scuola.

*Nel POF
occorre
costruire
un intreccio
virtuoso
tra Carta
dei servizi
sulla refezione
scolastica
e progetti
di educazione
alimentare
(ma non solo)*

La carta dei servizi e il POF

Sono poche le 'carte del servizio' realizzate dai comuni per la ristorazione scolastica. E quando sono presenti, spesso risultano generiche e poco puntuali nel definire l'organizzazione, gli standard di qualità e le azioni di miglioramento promesse, nonché le modalità di partecipazione delle famiglie (ma anche degli alunni, degli insegnanti e degli altri portatori di interesse) alla valutazione del servizio sulla base di indicatori ben precisati. E sono ancora meno le carte del servizio che sono il frutto di un patto tra il comune e la scuola, ancor prima di diventare un patto del 'servizio' con le famiglie e gli alunni. C'è bisogno di carte del servizio che si 'alleino' col piano dell'offerta formativa dell'istituto per definire tutte le condizioni della fornitura e del consumo del pasto coi relativi standard di qualità e le azioni di miglioramento promesse, tanto dal comune quanto dalla scuola.

Sono ancora pochi i POF che affrontano l'alimentazione come un tema vicino al desiderio di conoscere e di fare degli alunni e la assumono come un ambito privilegiato di sperimentazione attraverso attività di ricerca in laboratorio e nell'ambiente. Le premesse e le finalità dell'educazione

ambientale sono infatti le stesse del modello emergente della *ristorazione scolastica ecosostenibile*: tra esse andrebbe costruito un rapporto più stretto ed operativo all'interno del curriculum. Perché consumare e conoscere a scuola un 'cibo buono, pulito e giusto' è un modo per imparare a rispettare se stessi e l'ambiente. Tutto questo senza illusioni e senza troppo disincanto sulle effettive possibilità di favorire nelle giovani generazioni un atteggiamento più riflessivo riguardo al consumo delle risorse ambientali e meno pigro e distratto verso l'alimentazione. Ma, comunque, col piacere di dar loro una mano a costruire un rapporto più sereno col cibo.

Un prossimo numero di "Rivista dell'Istruzione" sarà dedicato ai temi gestionali, organizzativi, pedagogici e dietetici dell'alimentazione a scuola. Il nucleo monografico sarà curato da Giovanni Faedi.



Giovanni Faedi

Esperto di sistemi educativi, già dirigente del settore istruzione e dei servizi scolastici e educativi dei Comuni di Cesena e di Ancona
giovanni.faedi@libero.it