

Ristorazione scolastica sostenibile

DEFINIZIONE DEI PROBLEMI



CREDITS

Coordinamento tecnico-operativo | **Città metropolitana di Torino**: Claudio Coffano, Francesca Di Ciccio, Federica Pizzimenti, Anna Stella, Valeria Veglia

Supporto tecnico-scientifico

- **IRES Piemonte**: Claudia Galetto, Ludovica Lella, Francesca Talamini, Stefania Tron
- **Università di Roma «Sapienza» - Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche (DiSSE)**: Edoardo Esposto, Giorgio Giovanelli, Giulio Moini, Tiziana Nupieri
- **Università degli Studi di Torino - Dipartimento di Culture, Politica e Società (CPS)**: Veronica Allegretti, Chiara Falvo, Alessia Toldo
- **ForwardTO** - Francesca Fattorini, Claudio Marciano, Roby Parissi, Alberto Robiati

Hanno contribuito e partecipato al percorso di costruzione dei problemi: **Regione Piemonte**: Lucia Bioletti – ASL TO3; Angela Costa, Carlo Masante – Direzione Agricoltura e Cibo. **Città Metropolitana**: Elena Di Bella, Agata Fortunato - Dipartimento Ambiente e Sviluppo sostenibile, Danilo Cassarà - Centrale Unica Appalti. **Comuni della Città Metropolitana**: Alberto Ritucci – Comune di Torino; Daniela Dattola – Comune di Cambiano; Valentina Crobis – Comune di Cambiano; Giovanni Repetto – Comune di Ivrea; Patrizia Dal Santo – Comune di Ivrea; Tiziana Gnesutta – Comune di Pinerolo; Gloria Gerlero, Lia Bianco, Radha Torta – Comune di Pinerolo; Chiara Faletto, Paola Crovero, Gabriella Ronchetti – Comune di Rivarolo Canavese; Torta Elena - Comune di Carmagnola; Cristiano Gabriella, Laura Saccenti - Comune di Buttigliera Alta; Bruna Castelli - Baldissero; Federica Bodino, Contu Katiuscia, Matteo Toto, Angelo Tribolo – Comune di Rivoli; Arnaldo Cirillo, Umberto Salvi, Cristina Buzzichelli – Comune di Settimo Torinese; Angelo Zerbonia, Emanuela Ronca – CUC Unione Montana Valle Susa; Vanessa Lucca – Comune di Collegno; Alessandra Garro – Comune di Alpignano; Davide Benedetto - CUC Unione Montana Pinerolese. **Altri attori del territorio**: Marco Orlando - ANCI Piemonte, Luana Scaccianocce – ARPA Piemonte; Luigi Andreis, Elena Massarenti – CIA Agricoltori delle Alpi; Stefania Buffagni – Confcooperative Piemonte; Daniela Apostolo, Sabrina Mosesso, Claudio Marsili – Euroristorazione Srl; Ester Graziano – Forum del Terzo Settore; Claudia Cominotti – IRES Piemonte; Renzo Brussolo – Legacoop Piemonte; Nadia Tecco – Università degli Studi di Torino; Barbara Azzarà – USR Piemonte Ambito di Torino; Domenico Sorasio – Confcooperative Piemonte; Katia Leggio – Laboratorio Chimico Camera di Commercio di Torino; Valeria Zaffalon – FORMA Associazione Nazionale Enti di Formazione Professionale; Silvia Volpato – Coldiretti Torino; Davide Giachino – Forum Terzo Settore in Piemonte ETS;

Comuni rispondenti al questionario “La ristorazione scolastica nei comuni della Città metropolitana di Torino”: Agliè; Albiano d’Ivrea; Almese; Alpignano; Avigliana; Azeaglio; Balangero; Baldissero Torinese; Barbania; Bobbio Pellice; Bosconero; Brandizzo; Bricherasio; Bruino; Bruzolo; Bussoleno; Buttigliera Alta; Caluso; Cambiano; Campiglione-Fenile; Candia Canavese; Cantoira; Caprie; Caravino; Carema; Carmagnola; Cascinette d’Ivrea; Caselette; Caselle Torinese; Castellamonte; Castiglione Torinese; Cavour; Ceres; Cesana Torinese; Chiaverano; Chieri; Chiusa di San Michele; Chivasso; Ciriè; Collegno; Condove; Cossano Canavese; Cuceglio; Druento; Favria; Fenestrelle; Foglizzo; Frossasco; Gassino Torinese; Giaglione; Givoletto; Ivrea; La Cassa; La Loggia; Lanzo Torinese; Lauriano; Leini; Lessolo; Levone; Lusigliè; Macello; Mappano; Marentino; Mathi; Mattie; Meana di Susa; Mompantero; Moncalieri; Montalto Dora; Montanaro; Monteu da Po; Nole; Orbassano; Osasco; Osasio; Ozegna; Palazzo Canavese; Pancalieri; Pavarolo; Pavone Canavese; Pecetto Torinese; Perosa Argentina; Pertusio; Pinasca; Pinerolo; Pino Torinese; Piossasco; Piscina; Piverone; Porte; Pragelato; Pralormo; Prarostino; Prascorsano; Rivalba; Rivarolo Canavese; Rivoli; Robassomero; Rocca Canavese; Roletto; Rueglio; San Benigno Canavese; San Carlo Canavese; San Gillio; San Giusto Canavese; San Maurizio Canavese; San Raffaele Cimena; Sangano; Sant’Ambrogio di Torino; Sant’Antonino di Susa; Sauze d’Oulx; Scalenghe; Sestriere; Settimo Torinese; Settimo Vittone; Sparone; Strambino; Susa; Torino; Torre Pellice; Valperga; Vauda Canavese; Vestignè; Villafranca Piemonte; Villar Focchiardo; Villarbasse; Vinovo; Vische; Volpiano; Volvera

INDICE DEI CONTENUTI

a) PREMESSA METODOLOGICA.....	4
b) ELENCO DEI SEGMENTI DI FILIERA.....	4
c) DESCRIZIONE DEI PROBLEMI “CENTRALI” PER I SEGMENTI DI FILIERA.....	6
PROBLEMA 1 - GOVERNANCE FRAMMENTATA E RISCHIO APPALTI POCO ORIENTATI AL VALORE PUBBLICO.....	6
<i>IPOTESI CAUSE DEL PROBLEMA 1.....</i>	<i>8</i>
PROBLEMA 2 - PROGETTAZIONE FRAGILE: ANALISI FABBISOGNI CRITICA, TARIFFE DISOMOGENEE E RISCHIO DI SCARSA INCLUSIVITÀ ALIMENTARE.....	10
<i>IPOTESI CAUSE DEL PROBLEMA 2.....</i>	<i>12</i>
PROBLEMA 3 - LA FASE DI GARA E CONTRATTUALIZZAZIONE TRA QUALITÀ, COSTI E SOSTENIBILITÀ IN UN EQUILIBRIO DA CONSOLIDARE.....	14
<i>IPOTESI CAUSE DEL PROBLEMA 3.....</i>	<i>15</i>
PROBLEMA 4 - SOURCING E FILIERE TERRITORIALI FRAGILI.....	16
<i>IPOTESI CAUSE DEL PROBLEMA 4.....</i>	<i>18</i>
PROBLEMA 5 - I LIMITI ORGANIZZATIVI E LE POTENZIALITÀ EDUCATIVE LEGATI ALLA PREPARAZIONE, SOMMINISTRAZIONE E CONSUMO DEI PASTI.....	20
<i>IPOTESI CAUSE DEL PROBLEMA 5.....</i>	<i>21</i>
PROBLEMA 6 - PARTECIPAZIONE E COMUNICAZIONE COME ANELLO DEBOLE DELLA RISTORAZIONE SCOLASTICA.....	22
<i>IPOTESI CAUSE DEL PROBLEMA 6.....</i>	<i>22</i>

a) PREMESSA METODOLOGICA

L'analisi è stata condotta seguendo un approccio integrato, articolato in tre passaggi principali:

1. **Individuazione dei segmenti di filiera:** la ristorazione scolastica è stata ricostruita come un sistema complesso composto da più fasi (indirizzo politico e governance, analisi e progettazione, sourcing e approvvigionamento, gara e contrattualizzazione, preparazione, somministrazione e consumo, partecipazione e comunicazione). Questa articolazione ha permesso di analizzare con dettaglio i diversi nodi critici.
2. **Raccolta e sistematizzazione delle evidenze:** per ciascun segmento sono stati raccolti dati quantitativi (fonti statistiche, questionario ai Comuni, analisi dei capitolati) e qualitativi (interviste, evidenze critiche attuali e minacce individuate durante i workshop e gli incontri con gli attori coinvolti nel percorso del Laboratorio Missione). Queste informazioni sono state messe a sistema per far emergere i problemi centrali.
3. **Definizione dei problemi e delle cause profonde:** a partire dal patrimonio di informazioni raccolto nel passaggio precedente, ogni segmento è stato tradotto in un campo problematico (definito "problema") da affrontare, accompagnato da una descrizione. Successivamente sono state individuate le ipotesi circa le possibili "cause" profonde che spiegano perché il problema si manifesta, raggruppandole in categorie (strutturali/organizzative, economiche, culturali, normative, esterne). Questo passaggio consente di andare oltre la descrizione dei sintomi, per avvicinarsi ai motivi reali che sostengono le criticità per poter successivamente intervenire ("leve").

b) ELENCO DEI SEGMENTI DI FILIERA

1. **Indirizzo politico e governance.** Questo segmento riguarda la definizione della visione strategica della ristorazione scolastica e il relativo ruolo regolatorio, strategico e pianificatorio delle istituzioni. Una direzione politica per lo sviluppo sostenibile dei territori orienta il servizio come leva di policy per lo sviluppo sociale, ambientale ed economico. Le scelte di governance influenzano come i Comuni interagiscono con il mercato, ottimizzano la spesa e implementano i CAM; la diversità dei contesti nella Città metropolitana richiede quindi strumenti flessibili e coordinati, adattabili alle diverse scale e capacità amministrative.
2. **Analisi e progettazione del servizio.** Nel segmento di analisi e progettazione del servizio, tiene conto dei fabbisogni delle utenze, della possibilità di attivare filiere, della partecipazione, del valore educativo della ristorazione, dei modelli di erogazione, delle tariffe e dei sistemi di monitoraggio. La qualità di questa impostazione dipende dalla capacità organizzativa degli enti, in termini di personale, competenze, formazione e collaborazione con altri attori. Una progettazione accurata consente di garantire menù adeguati, sostenibilità economica e riduzione degli sprechi, mentre il monitoraggio, oltre agli aspetti igienico-sanitari, produce dati utili per migliorare i capitolati e rafforzare la funzione educativa e di salute pubblica del servizio.
3. **Gara e contrattualizzazione.** In questo segmento vengono definiti i capitolati, i criteri di valutazione, le basi d'asta, la durata dei contratti e le clausole di verifica. La scelta della durata e delle modalità contrattuali può incidere sulla stabilità delle filiere e sulla capacità degli operatori di investire, mentre i criteri di valutazione orientano la qualità delle soluzioni proposte. Un aspetto cruciale è la definizione della base d'asta e delle tariffe, che richiede di bilanciare sostenibilità economica per le famiglie, qualità del servizio ed equilibrio complessivo della filiera.

4. **Sourcing e approvvigionamento.** In questo segmento rientrano i temi della selezione dei prodotti, della qualificazione dei fornitori e dell'organizzazione logistica della distribuzione. La disponibilità di prodotti biologici, la struttura del tessuto agricolo e la concentrazione del mercato, influenzano la varietà e la qualità dell'offerta. La possibilità di includere piccoli produttori e valorizzare le filiere locali è condizionata da vari fattori: i requisiti richiesti per partecipare alle forniture, la presenza (o assenza) di forme di aggregazione tra aziende agricole e la distanza dai centri di cottura, che incide sull'organizzazione logistica.
5. **Preparazione, somministrazione e consumo.** Questo segmento si riferisce ai momenti più visibili del servizio: la qualità della preparazione, le modalità di cottura, la gestione degli spazi e dei tempi della mensa. La qualità della produzione e delle modalità di cottura incide direttamente sul valore nutrizionale e sul gradimento dei pasti, così come l'organizzazione degli spazi e dei tempi della mensa. La gestione del 'tempo mensa' può assumere valenza educativa se integrata con il progetto scolastico, mentre il rapporto tra pratiche familiari e proposta scolastica influisce sull'adesione e sulla percezione del servizio.
6. **Partecipazione e comunicazione.** La dimensione della partecipazione e della comunicazione riguarda le relazioni tra istituzioni, scuole, famiglie, operatori e comunità. La chiarezza dei linguaggi, la continuità dei canali e la qualità degli spazi di confronto sono elementi centrali per rafforzare la fiducia e facilitare la condivisione di scelte complesse, come l'introduzione di alimenti sostenibili. In questo quadro, la mensa può diventare un presidio di educazione e salute pubblica, a condizione che sia inserita in un dialogo strutturato e coerente con i modelli alimentari familiari.

c) DESCRIZIONE DEI PROBLEMI “CENTRALI” PER I SEGMENTI DI FILIERA

PROBLEMA 1 - GOVERNANCE FRAMMENTATA E RISCHIO APPALTI POCO ORIENTATI AL VALORE PUBBLICO

Segmento di filiera: Indirizzo politico e governance

Descrizione problema: A livello di indirizzo politico, se la ristorazione scolastica non viene affrontata con una **visione strategica** – come invece richiamato dall’Agenda Metropolitana per lo sviluppo sostenibile – il rischio è che sia considerata solo come costo da contenere e si traduca in una procedura, anziché in un **servizio capace di generare ricadute sociali, ambientali ed economiche**. In questo modo verrebbe meno la possibilità di sostenerla come **leva di sviluppo** e come investimento di **valore pubblico per il territorio**. Da un lato, il 74% dei 130 Comuni rispondenti al questionario dichiara di aver approvato atti di indirizzo in materia, segnale positivo di un impegno politico che può orientare la coerenza progettuale. Dall’altro, tuttavia, i dati mostrano una traduzione ancora debole sul piano operativo: solo la metà dei Comuni promuove iniziative a supporto della ristorazione scolastica, per lo più di carattere informativo, mentre i tavoli di confronto e co-progettazione restano poco diffusi¹. Inoltre, il fatto che tali iniziative si basino quasi esclusivamente su risorse comunali o degli operatori economici, segnala la difficoltà a collocare il servizio dentro politiche integrate e multilivello, sostenute da risorse dedicate.

Sul fronte della **coerenza tra gli indirizzi politici e le capacità del territorio**, il CAM prevede il 50% di approvvigionamenti biologici e la filiera corta, ma nel territorio della Città Metropolitana di Torino, il **biologico** rappresenta ancora una quota marginale: solo il 4,7% delle aziende agricole sono bio, il 3,2% della SAU totale è coltivata con metodo biologico e appena lo 0,6% della SAU è in conversione². Ciò indica una bassa spinta e propensione al cambiamento.

Questo divario segnala la difficoltà di rendere operativi in modo uniforme gli obiettivi normativi, in un contesto in cui le politiche a sostegno della **transizione al bio e delle filiere agricole** non risultano ancora consolidate. Va tenuto in considerazione inoltre, che le **fonti dei dati** non forniscono informazioni circa la **consistenza e le tipologie di colture** che potenzialmente potrebbero essere oggetto della ristorazione scolastica.

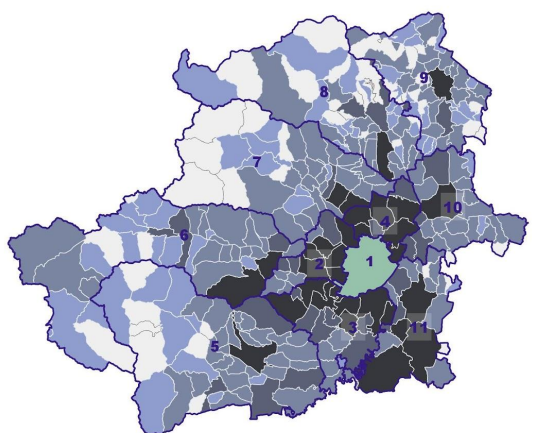
Un altro aspetto cruciale riguarda la **governance**. Il territorio metropolitano è caratterizzato da una forte eterogeneità sia per **dimensione demografica** sia per **collocazione geografica dei Comuni**. Tra i 260 Comuni con almeno una scuola (infanzia, primarie e/o secondarie di I grado), oltre la metà (51%) ha tra 1.000 e 5.000 abitanti, un quarto è sotto i 1.000, solo il 12% supera i 10.000 e circa il 40% è localizzato in area montana³.

¹ Fonte: Esiti del questionario ai Comuni del territorio della Città Metropolitana di Torino (6 giugno 2025-4 luglio 2025)

² Per il Piemonte: le aziende bio sono il 7% delle aziende agricole totali, e la SAU bio rappresenta il 6% della SAU totale; le aziende biologiche di CmTo sono il 15% delle aziende bio piemontesi contro il 39,6% delle aziende bio del cuneese, 20% dell’alessandrino così come la SAU coltivata a bio nel torinese corrisponde al 12% della SAU bio regionale contro il 37% nel cuneese e 25% nell’alessandrino). Fonte: Anagrafe Agricola Piemonte 2024

³ Fonte: ISTAT 2025

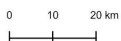
Comuni di Città metropolitana di Torino con una o più scuole pubbliche: dell'infanzia, primarie e/o secondarie di primo grado (260 comuni), classificati per numero di abitanti



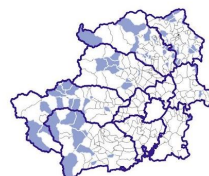
Legenda

260 comuni con scuola pubb classificati per grandezza pop (ab)

- <1000
- >1000 <5000
- > 5000 <10000
- >10000
- outlier Torino
- Zone Omogenee CmTo
- Ambiti Amministrativi Comuni CmTo

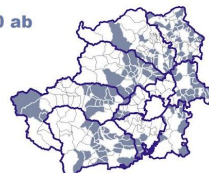


< 1.000 ab



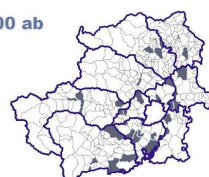
25,0%
comuni

> 1.000 < 5.000 ab



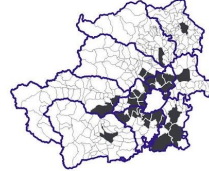
51,5%

> 5.000 < 10.000 ab



10,8%

> 10.000 ab

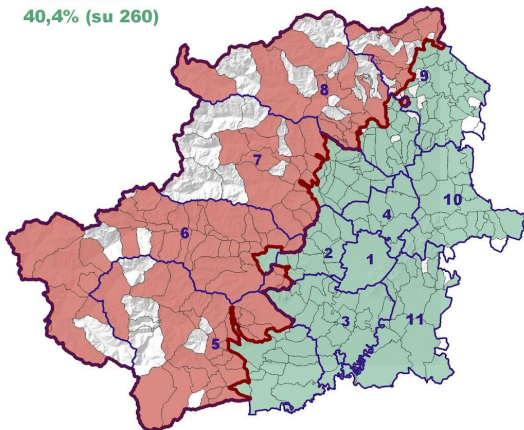


12,3%



Comuni di Città metropolitana di Torino con una o più scuole pubbliche: dell'infanzia, primarie e/o secondarie di primo grado (260 comuni), distinti a seconda se localizzati in zone di montagna o di collina/pianura

105 montani
40,4% (su 260)

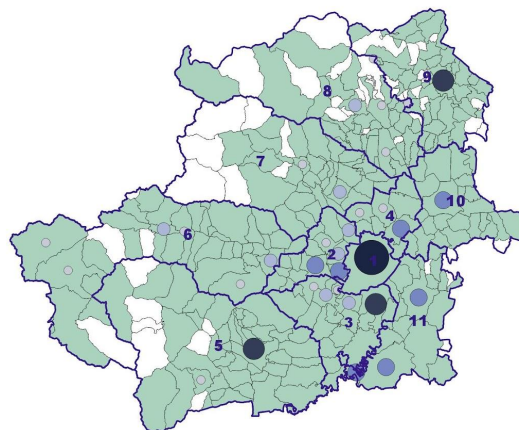


Legenda

- Comuni con scuola pubb (inf, prim, sec I gr) non montani
- Comuni con scuola pubb (inf, prim, sec I gr) montani
- Fascia montana (DCR 88 e PSR Regione Piemonte)
- Zone Omogenee CmTo
- Ambiti Amministrativi Comuni CmTo

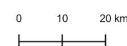


Comuni di Città metropolitana di Torino con una o più scuole pubbliche: dell'infanzia, primarie e/o secondarie di primo grado (260 comuni), rispetto ai comuni polo individuati nel PTGM della CmTo



Legenda

- Comuni con scuola pubb (inf, prim, sec I gr)
- Comuni rispondenti al questionario
- Gerarchie urbane PTGM CmTo
- Torino - Capitale metropolitana regionale
- Polo medio superiore
- Polo medio
- Polo medio inferiore
- Polo locale
- Zone Omogenee CmTo
- Ambiti Amministrativi Comuni CmTo



Questa articolazione evidenzia che la ristorazione scolastica si colloca in un **contesto molto differenziato**, dove coesistono un grande centro urbano, città medie e piccoli Comuni (taluni dislocati anche in aree periferiche). Si tratta di riconoscere che **alcune criticità sono comuni a tutti**, mentre altre possono derivare dalle **specificità territoriali**, come per esempio:

- nei Comuni montani o periferici, possono esserci fattori logistici e di accessibilità;
- nei Comuni di piccole dimensioni, la ridotta massa critica della domanda può incidere sui prezzi unitari e sull'applicazione dei CAM;
- nei centri urbani e medi, la sfida riguarda più spesso la gestione di volumi elevati, l'analisi dei fabbisogni e la complessità organizzativa.

Questa **diversità** è un elemento strutturale che va tenuto in considerazione: i problemi della ristorazione scolastica non si presentano allo stesso modo dappertutto e richiedono **strumenti di governance e progettazione capaci di adattarsi ai diversi contesti**, evitando che alcune aree rimangano più esposte a rischi di marginalizzazione. I dati inoltre, mostrano che i **Comuni che si aggregano** o che si avvalgono di CUC/SUA, ottengono non solo **costi unitari più bassi** (ad esempio, tra i Comuni sotto i 5.000 abitanti il 100% degli aggregati ha un prezzo base del pasto inferiore a 6€, contro il 50% di quelli che operano in autonomia), ma anche una **maggiore capacità di inserire i CAM nei capitolati** (96% contro 67%)⁴. Ad oggi, sono pochi i Comuni che si aggregano per la progettazione e gestione del servizio, solo il 7,69% (secondo i Capitolati analizzati) e l'8,89%, se si considerano i comuni con meno di 5.000 abitanti. L'aggregazione tra Comuni può rappresentare una **modalità per orientare il mercato** e il **sistema degli approvvigionamenti** verso obiettivi di qualità e sostenibilità, creando una **domanda più aggregata** e meno frammentata. In questo senso, il tema riguarda il **ruolo regolatorio, strategico, organizzativo e gestionale** che i Comuni possono assumere: da soggetti deboli e isolati, a soggetti in grado di incidere sul mercato e favorire uno sviluppo territoriale sostenibile se agiscono in forma coordinata.

IPOTESI CAUSE DEL PROBLEMA 1

Cause strutturali/organizzative

- **Assenza di un coordinamento multilivello stabile:** manca un sistema strutturato che colleghi Comuni, Città metropolitana e Regione nella definizione e attuazione delle politiche sulla ristorazione scolastica. Questo porta i Comuni a muoversi in modo autonomo e disomogeneo.
- **Limitata diffusione di processi aggregativi tra Comuni:** le differenze nei bisogni locali, la complessità amministrativa, la mancanza di incentivi dedicati e l'assenza di una regia sovracomunale strutturata, rendono difficile avviare e consolidare forme di cooperazione intercomunale.
- **Assenza di un sistema informativo integrato e standardizzato,** legata a frammentazione istituzionale, risorse limitate nei Comuni e mancanza di regia sovracomunale, che rende difficile disporre di dati omogenei e condivisi per orientare le scelte strategiche.
- **Limitata visibilità e riconoscimento del valore strategico della ristorazione scolastica,** legata a pressione sui bilanci, mancanza di strumenti di valutazione degli impatti e assenza di indirizzi politici integrati, che porta a considerarla prevalentemente come adempimento tecnico e costo da contenere.

⁴ Fonte: Capitolati di appalto

Cause normative e di indirizzo

- **Normativa orientata più ai vincoli che alle opportunità:** le regole sugli appalti fissano cornici procedurali, ma non offrono sempre strumenti chiari per trasformarli in leve di sviluppo territoriale.
- **Obiettivi ambiziosi ma poco accompagnati:** i CAM pongono target (50% bio, filiere corte) che non trovano un adeguato sostegno in termini di strumenti operativi, incentivi e politiche coordinate.
- **Limitato sostegno istituzionale alla coprogettazione:** la carenza di risorse, l'assenza di regia sovracomunale e la prevalenza di approcci orientati all'adempimento e all'urgenza del servizio, riducono le condizioni favorevoli allo sviluppo di tavoli di confronto e pratiche collaborative.

Cause economiche

- **Disparità di risorse tra Comuni:** i bilanci comunali non sono omogenei e questo limita le possibilità di alcuni enti di investire in iniziative aggiuntive a supporto della ristorazione scolastica.
- **Scarsa disponibilità e difficile accessibilità a risorse esterne dedicate,** unita a priorità politiche variabili e alla mancanza di regia sovracomunale, che porta i Comuni a finanziare la ristorazione scolastica quasi esclusivamente con fondi propri.

Cause esterne

- La **diminuzione della popolazione scolastica** comporta una riduzione della massa critica della domanda, che può generare aumento del prezzo base e disuguaglianze territoriali.

PROBLEMA 2 - PROGETTAZIONE FRAGILE: ANALISI FABBISOGNI CRITICA, TARIFFE DISOMOGENEE E RISCHIO DI SCARSA INCLUSIVITÀ ALIMENTARE

Segmento di filiera: Analisi e impostazione del servizio

Descrizione del problema: La fase di analisi e progettazione del servizio di ristorazione scolastica può risultare fragile e poco strutturata. Dal punto di vista dei fabbisogni, il sistema deve rispondere a un'**utenza molto ampia e differenziata**: oltre **190.000 alunni** iscritti nelle scuole del territorio (2023/24), di cui più del **95% usufruisce del servizio mensa**. Tra questi, il 14–16% di studenti sono stranieri⁵. La crescente **pluralità di modelli alimentari** – legati a motivi culturali, religiosi, etici, sanitari o a pratiche familiari – rende sempre più complesso il compito della ristorazione scolastica. In assenza di un'analisi accurata dei fabbisogni e di strumenti progettuali e gestionali adeguati, questa diversità rischia di non essere intercettata e tradotta nei menù. Ne può derivare la tendenza a **soluzioni standardizzate e poco flessibili**, che possono risultare anche poco appetibili, generare sprechi e ridurre la capacità del servizio di rispondere alle esigenze reali delle famiglie. In questo modo, la ristorazione scolastica rischia di perdere parte della sua funzione educativa e inclusiva, limitando l'opportunità di valorizzare la diversità come risorsa per la comunità.

La rilevanza di un'analisi accurata dei fabbisogni emerge anche sul piano della **salute pubblica**: i dati *OKkio alla Salute*⁶ sulle abitudini alimentari dei bambini nelle diverse ASL torinesi mostrano che, sebbene a livello piemontese il sovrappeso infantile sia in calo, in alcune ASL torinesi negli ultimi anni si registra un aumento sia di sovrappeso che di obesità. Questo conferma che la ristorazione scolastica, se progettata in modo mirato e integrata con azioni educative, può rappresentare un presidio fondamentale per promuovere corretti stili alimentari e contribuire alla prevenzione dei rischi per la salute.

La difficoltà nel definire fabbisogni accurati si può tradurre anche in una definizione del **prezzo base e delle tariffe** socialmente sostenibili non omogenea, con conseguenti **disparità tra Comuni**. I dati sui redditi mostrano che nei piccoli Comuni della Città metropolitana la capacità reddituale media è inferiore rispetto alle aree urbane: nel 2023 il reddito pro capite si attesta a circa 17.000 euro nei centri sotto i 1.000 abitanti, contro i quasi 20.000 euro della Città di Torino. La carta sottostante, riferita ai 260 Comuni della Città metropolitana, evidenzia come, a fronte di una media complessiva di 18.800 euro per abitante di reddito, solo il 14% dei centri con meno di 1.000 abitanti superi questa soglia; la quota sale al 23% tra i Comuni da 1.000 a 5.000 abitanti e si mantiene al 23% per quelli tra 5.000 e 10.000, dove comunque non si scende mai sotto i 15.000 euro pro capite. Nei Comuni sopra i 10.000 abitanti la percentuale che supera la media raggiunge il 33%, con valori sempre superiori ai 15.000 euro. Questo divario può riflettersi sulla possibilità delle famiglie di sostenere il costo del servizio e sull'equità complessiva del sistema. Parallelamente, l'aumento dei costi gestionali e dei prezzi dei pasti rende sempre più difficile per gli enti locali conciliare la sostenibilità economica con gli obiettivi qualitativi e normativi.

⁵ Fonte: Statistiche Rilevazione scolastica e rapporto "I principali dati relativi all'anno scolastico 2023-2024" - Regione Piemonte a.s. 2023/2024

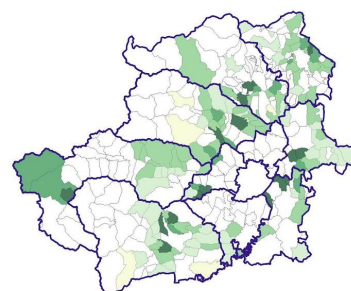
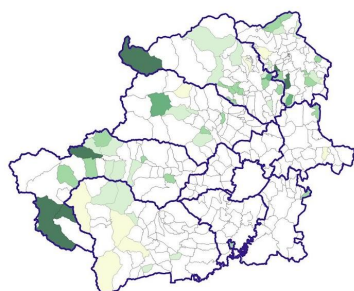
⁶ Sistema di sorveglianza nazionale istituito presso l'Istituto Superiore di Sanità - DPCM del 3 marzo 2017, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 12 maggio 2017. Dati pubblicati da Regione Piemonte nel 2023 per il monitoraggio dello stato nutrizionale e dello stile di vita dei bambini piemontesi.

Comuni di Città metropolitana di Torino con una o più scuole pubbliche: dell'infanzia, primarie e/o secondarie di primo grado (260 comuni) per classi di reddito procapite, per classi di popolazione (2023)

Reddito procapite CmTo:
18.800 €/ab

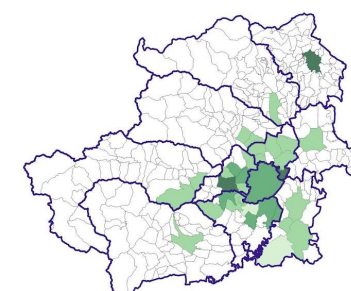
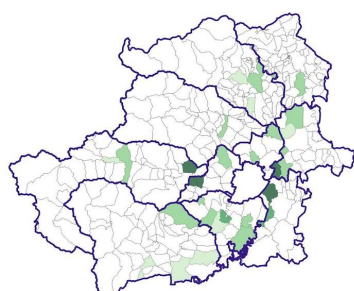
comuni con <1.000ab

comuni con >1.000 <5.000ab



comuni con >5.000 <10.000ab

comuni con >10.000ab



Legenda

Classi di reddito procapite 2023

fini a 15.000

15.000 - 17.000

17.000 - 18.800

18.800 - 20.000

oltre 20.000

Zone Omogenee CmTo

Ambiti Amministrativi Comuni Cmto



Fonte dati: MEF 2023

0 10 20 km



In questo contesto complessivo, i Comuni faticano a definire un **prezzo base** che concili sostenibilità economica, qualità e impatto sociale. La variabilità del **costo unitario del pasto**, che oscilla tra 4 e oltre 7 €, riflette queste dinamiche legate a dimensione, modello gestionale e scala: la maggioranza dei Comuni (68%) si colloca nella fascia 5–7 €, con valori spesso più alti nei piccoli Comuni (1.000–5.000 abitanti)⁷. Questo riflette la fatica a bilanciare sostenibilità economica, qualità del servizio e accessibilità per le famiglie. Ne deriva il rischio che le famiglie residenti in contesti meno avvantaggiati risultino penalizzate da costi più elevati per un servizio che dovrebbe avere una valenza universale. Se non affrontato, questo squilibrio potrebbe generare conseguenze rilevanti: dal ritiro dal servizio delle famiglie meno abbienti, alle resistenze verso sistemi tariffari più equi e progressivi, fino al rischio di una dualizzazione tra una mensa pubblica più povera e servizi privati riservati a pochi.

Un altro tema riguarda lo **spreco alimentare**, che può derivare, per esempio, da menù poco calibrati, cicli ripetitivi o non appetibili e carenza di attività educative. Lo spreco rappresenta una perdita economica per le amministrazioni, un impatto ambientale legato a risorse naturali sprecate e un limite educativo, perché trasmette ai bambini un messaggio incoerente con la cultura del cibo sostenibile che la mensa dovrebbe promuovere. In molti casi la gestione dello spreco si affida a strumenti di redistribuzione, come quelli previsti dalla normativa del “Buon Samaritano”. Pur avendo un valore sociale rilevante, questi interventi agiscono solo a valle e non affrontano le cause che generano eccedenze, rischiando di rendere strutturale il problema invece che ridurlo⁸.

⁷ Fonte: Esiti del questionario ai Comuni del territorio della Città Metropolitana di Torino (6 giugno 2025-4 luglio 2025)

⁸ Dal questionario di follow-up che ha seguito l'incontro con il gruppo Comuni emerge, ad esempio, che un Comune ha introdotto l'abbattitore nelle mense comunali per rendere più sicuro il recupero e la successiva distribuzione delle eccedenze: un'esperienza significativa, che mostra come anche le soluzioni tecnologiche possano contribuire alla gestione del problema, ma che al tempo stesso apre la strada a una riflessione più ampia sulla necessità di prevenire lo spreco già in fase di programmazione e progettazione del servizio.

Un ulteriore nodo riguarda il **monitoraggio**: mancano metodi sistematici e condivisi per valutare l'attuazione dei CAM, le condizioni di lavoro nella filiera, la riduzione degli sprechi e la soddisfazione delle famiglie. Se i controlli si limitano a verifiche igienico-sanitarie o all'esecuzione minima del contratto, non si generano dati utili a migliorare i capitolati futuri. Questa debolezza può portare, nel tempo, a menù standardizzati, opacità verso le famiglie e a un aumento del divario tra Comuni più strutturati e quelli con minore capacità progettuale⁹.

Un ulteriore elemento di fragilità riguarda la **capacità organizzativa dei Comuni**. La limitata disponibilità di personale (soprattutto nelle amministrazioni dei piccoli Comuni) e la mancanza di uffici specificamente dedicati alla ristorazione scolastica, fanno sì che la gestione dell'intero ciclo del servizio di ristorazione ricada su strutture con funzioni eterogenee e già fortemente impegnate. A questo si aggiunge la necessità di **percorsi formativi** mirati per il personale, utili a rafforzare le competenze tecniche e normative in un ambito complesso come quello della ristorazione collettiva. Anche la **collaborazione tra figure professionali** con competenze complementari potrebbe essere maggiormente valorizzata, così da sostenere i Comuni nel garantire una progettazione e una gestione del servizio più integrate ed efficaci.

IPOTESI CAUSE DEL PROBLEMA 2

Cause strutturali/organizzative

- **Competenze e strumenti disomogenei**: non tutti i Comuni dispongono delle stesse risorse tecniche, metodologiche e umane per condurre un'analisi dei fabbisogni accurata (utenza, diete speciali, modelli alimentari, spazi, costi, ecc.).
- **Frammentazione nella gestione**: l'assenza di pratiche consolidate di coordinamento o supporto intercomunale rende difficile condividere esperienze e modelli di progettazione efficaci.
- **Assenza di strumenti redistributivi sovra-comunali**: mancano meccanismi consolidati di riequilibrio economico tra Comuni (es. fondi dedicati, tariffe progressive uniformi) che possano attenuare le disparità e sostenere i territori più fragili.
- **Monitoraggio poco sistematizzato**: la mancanza di strumenti comuni di raccolta e utilizzo dei dati per verificare e valutare effettivamente la fattibilità nel raggiungere o meno i target indicati dal CAM, riduce la capacità di apprendere dall'esperienza e migliorare nel tempo. A questo si aggiunge l'assenza di un metodo condiviso e semplificato che consenta di verificare in maniera efficace il rispetto delle specifiche tecniche previste nei capitolati rispetto al servizio effettivamente erogato dall'operatore economico.
- **Debolezza dei percorsi formativi strutturati per il personale amministrativo**, utili a consolidare e aggiornare le competenze necessarie alla progettazione e gestione del servizio.

Cause culturali

- **Approccio semplificato alla diversità**: spesso si tende a interpretare la pluralità di esigenze alimentari come un problema da ridurre con menù standardizzati, invece che come opportunità di inclusione e valorizzazione.

⁹ Dal questionario di follow-up che ha seguito l'incontro con il gruppo Comuni emerge, ad esempio, l'esperienza di Moncalieri, che ha istituito un Osservatorio sulla mensa scolastica per monitorare scarti, gradimento e trasparenza dei pasti, oltre a garantire la sicurezza nutrizionale. Un'iniziativa interessante, che tuttavia resta isolata e non supportata da sistemi di comunicazione efficaci in grado di restituire e diffondere i risultati delle analisi, limitandone così l'impatto.

- **Percezione del servizio come costo più che come investimento:** nella progettazione prevale una logica di contenimento, che rischia di ridurre lo spazio per considerare aspetti educativi, sociali e di salute.
- **Percezione della ristorazione scolastica come costo privato anziché come investimento collettivo:** se il servizio è visto solo come un costo diretto per la singola famiglia, si riduce il consenso verso politiche redistributive o sistemi tariffari che favoriscano l'equità, perché vengono percepiti come un onere aggiuntivo piuttosto che come un beneficio per la comunità.

Cause normative e di indirizzo

- **Quadro normativo e tecnico poco integrato:** le indicazioni nutrizionali e i CAM offrono riferimenti su salute e sostenibilità, ma spesso mancano strumenti pratici per la gestione di esigenze culturali, etiche o familiari.
- **Assenza di criteri condivisi per tariffe e prezzo base:** la mancanza di riferimenti comuni lascia gli Enti soli nel trovare un equilibrio tra sostenibilità economica e accessibilità sociale.

Cause economiche

- **Vincoli di bilancio:** le differenze di risorse disponibili tra Comuni incidono sulla possibilità di dedicare personale, strumenti o attività specifiche per la progettazione, gestione e monitoraggio.
- **Margini di negoziazione ridotti:** l'aumento dei costi e la presenza di pochi operatori economici riducono la capacità degli Enti di negoziare tariffe equilibrate senza sacrificare la qualità.

Cause esterne

- **Dinamiche sociali in evoluzione:** la crescente diversità culturale e alimentare nelle scuole aumenta la complessità del servizio, richiedendo adattamenti che non sempre trovano risposte progettuali adeguate.
- **Trend di salute pubblica:** non è sufficientemente visto il ruolo di presidio nutrizionale che può assumere la ristorazione scolastica attraverso una progettazione e gestione efficace.

PROBLEMA 3 - LA FASE DI GARA E CONTRATTUALIZZAZIONE TRA QUALITÀ, COSTI E SOSTENIBILITÀ IN UN EQUILIBRIO DA CONSOLIDARE

Segmento di filiera: Gara e contrattualizzazione

Descrizione problema: La fase di gara e di contrattualizzazione del servizio di ristorazione scolastica nella Città metropolitana di Torino presenta elementi di fragilità che rischiano di limitarne il potenziale come leva di policy. La gara è infatti il momento in cui gli indirizzi politici e progettuali si traducono in regole che vincolano per anni operatori, amministrazioni e comunità locali: per questo la sua impostazione diventa cruciale.

Un primo aspetto riguarda la **durata dei contratti**, che nella maggior parte dei casi non supera i tre anni (43%)¹⁰. In oltre un terzo dei casi (32%) i contratti vengono poi prorogati, segnalando come la scelta di orizzonti temporali brevi sia spesso bilanciata da estensioni successive. Questa pratica non offre garanzie di stabilità e continuità, rendendo più complessa la pianificazione degli approvvigionamenti, scoraggiando investimenti di lungo periodo da parte degli operatori e non favorendo la costituzione o il consolidamento di filiere territoriali. Questo orizzonte temporale relativamente breve riflette la tendenza degli enti a ridurre i rischi di impegni pluriennali, soprattutto in un contesto di incertezza normativa e finanziaria.

Sul piano economico, il **ribasso applicato sul costo unitario del pasto** risulta tendenzialmente contenuto (0–5%)¹¹. Questo può essere letto come un segnale positivo, ma non è di per sé sufficiente a incentivare investimenti in miglioramenti qualitativi: se la base d'asta è già tarata principalmente sul contenimento dei costi e i criteri premianti non sono incisivi, gli operatori dispongono di margini limitati e non trovano stimoli concreti per innovare¹².

Un nodo centrale è rappresentato dalla **definizione e applicazione dei criteri di valutazione**. L'uso prevalente di punteggi tabellari facilita la valutazione, ma comporta il rischio di appiattire le offerte, non permettendo di distinguere con efficacia la qualità tecnica o di premiare l'eccellenza. La difficoltà di individuare criteri premianti chiari e di attribuire loro un peso adeguato si intreccia con la struttura attuale del mercato, dove tre grandi operatori coprono oltre il 50% dei servizi di ristorazione scolastica del territorio metropolitano¹³. Questi attori, per dimensione e organizzazione, garantiscono una capacità gestionale significativa, ma la loro presenza prevalente riduce la varietà delle soluzioni disponibili. In questo contesto, il tema non è contrapporre grandi e piccoli, bensì dotarsi di criteri di gara che consentano di premiare sia l'efficienza organizzativa sia la capacità di valorizzare innovazioni, qualità e specificità territoriali, favorendo così un pluralismo effettivo nell'offerta.

Sul versante della **gestione contrattuale**, emerge che **nel 32% dei casi si ricorre a deroghe**, spesso legate a rigidità progettuali o a difficoltà di adattamento a nuove esigenze. Sebbene i dati mostrino che l'inserimento dei CAM non generi un aumento delle deroghe rispetto ai Comuni che non li applicano, la frequenza di tali richieste indica una fragilità di fondo nella capacità di programmazione e un rischio di scollamento tra obiettivi normativi e condizioni operative¹⁴.

¹⁰ Fonte: Esiti del questionario ai Comuni del territorio della Città Metropolitana di Torino (6 giugno 2025-4 luglio 2025)

¹¹ Fonte: Esiti del questionario ai Comuni del territorio della Città Metropolitana di Torino (6 giugno 2025-4 luglio 2025)

¹² Il Codice degli appalti (art. 108, comma 2 e art. 130) stabilisce che il servizio di ristorazione scolastica possa essere aggiudicato esclusivamente sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa, superando formalmente la logica del massimo ribasso.

¹³ Fonte: Esiti del questionario ai Comuni del territorio della Città Metropolitana di Torino (6 giugno 2025-4 luglio 2025)

¹⁴ Fonte: Capitolati di appalto + Esiti del questionario ai Comuni del territorio della Città Metropolitana di Torino (6 giugno 2025-4 luglio 2025). La principale motivazione delle deroghe (circa il 66%) riguarda l'indisponibilità dei prodotti, spesso legata a difficoltà di approvvigionamento in termini di volumi, reperibilità di prodotti a km0 o biologici, e alla progettazione dei menù. Seguono problemi di consegna e non conformità dei prodotti. (Fonte: Questionario Comuni)

Infine, emerge un nodo legato all'**equilibrio contrattuale tra amministrazioni e operatori economici**: quando i capitolati non prevedono criteri vincolanti e strumenti chiari di verifica, il rischio è che nelle relazioni prevalgano decisioni guidate principalmente dalla necessità di contenere i costi immediati, a scapito di investimenti e scelte di qualità che richiederebbero una prospettiva di più lungo periodo. In questo modo, aspetti di lungo respiro come la sostenibilità ambientale, la tutela delle condizioni di lavoro e la valorizzazione del territorio, possono ricevere minore attenzione, riducendo la capacità del servizio di generare pieno valore pubblico.

In sintesi, la fase di gara e contrattualizzazione può rappresentare non solo un passaggio amministrativo, ma una leva strategica per orientare il servizio di ristorazione scolastica verso obiettivi di qualità, inclusione e sostenibilità, a condizione che gli strumenti contrattuali siano pensati per premiare e sostenere questo percorso.

IPOTESI CAUSE DEL PROBLEMA 3

Cause strutturali/organizzative

- **Durata contrattuale prudenziale**: i Comuni tendono a preferire contratti brevi per allinearsi ai cicli di programmazione finanziaria triennale e per non vincolare le amministrazioni future.
- **Frammentazione delle stazioni appaltanti**: ci sono dei Comuni che operano in autonomia, pur non avendo all'interno delle competenze sufficientemente adeguate per definire criteri di gara efficaci e ad assumere posizioni negoziali solide.

Cause economiche

- **Vincoli di bilancio comunali**: la pressione a contenere la spesa pubblica porta a definire importi a base d'asta tarati più sul contenimento dei costi che sulla valorizzazione qualitativa.
- **Concentrazione del mercato**: la riduzione del numero di operatori medio-piccoli, spinti fuori da requisiti complessi e bassi margini di profitto, rafforza il peso dei grandi player, limitando la varietà dell'offerta e la pressione competitiva.

Cause normative

- **Uso prevalente di punteggi tabellari**: deriva dal timore delle amministrazioni di incorrere in ricorsi o contenziosi, che sono più probabili quando entrano in gioco valutazioni discrezionali. Questo porta a privilegiare strumenti standardizzati e più difensivi.
- **Difficile applicazione della normativa**: il codice degli appalti e i CAM fissano requisiti tecnico-amministrativi molto dettagliati, ma questi non tengono in considerazione le caratteristiche eterogenee dei territori. Inoltre le normative spesso non forniscono indicazioni operative in merito alla loro applicazione, questo comporta una gestione ed erogazione del servizio molto disomogenea

Cause culturali

- **Visione "tecnica" della gara**: la gara è percepita più come una procedura amministrativa che come una leva di policy capace di orientare il servizio verso obiettivi di sviluppo sostenibile.
- **Asimmetria di competenze**: gli operatori privati, soprattutto i grandi, sono strutturalmente molto organizzati, mentre i Comuni dispongono di risorse limitate; questa sproporzione può alimentare squilibri contrattuali rafforzando la posizione degli operatori.

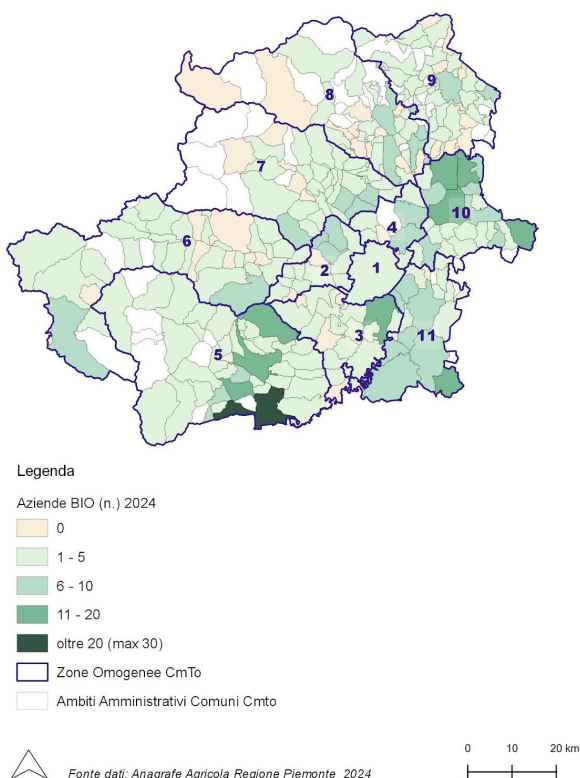
PROBLEMA 4 - SOURCING E FILIERE TERRITORIALI FRAGILI

Segmento di filiera: Sourcing e approvvigionamento

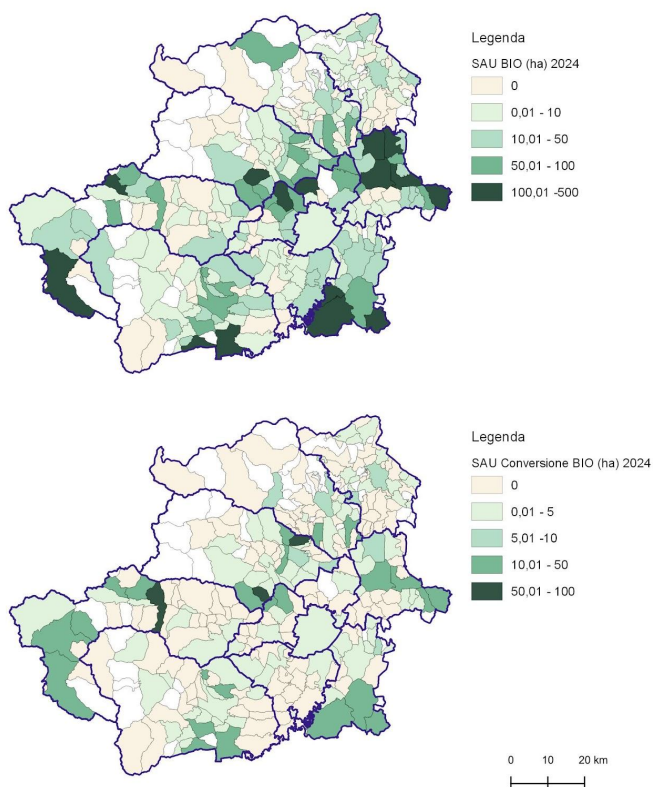
Descrizione problema: Il sistema di sourcing e approvvigionamento nella ristorazione scolastica della Città metropolitana di Torino presenta elementi di fragilità e squilibrio.

Come già evidenziato nel problema 1, sul fronte dei prodotti, **l'offerta biologica** rappresenta ancora una quota marginale: nel 2024 solo il 4,7% delle aziende agricole del territorio della CmTo sono biologiche, con una superficie agricola (SAU) bio del 3,2% e appena lo 0,6% in conversione. La quota di SAU bio di CmTo è inoltre solo il 12% del totale regionale¹⁵. Inoltre, se si osserva la distribuzione del biologico al livello comunale (come rappresentato nella carta seguente) si rilevano diseguaglianze nella distribuzione territoriale: le aziende bio sono concentrate nei comuni del pinerolese al confine con il cuneese, nel chivassese e nel chierese. Si nota inoltre qualche eccezione (positiva) nelle zone rurali tra l'area metropolitana nord-ovest e il ciriace-cavese e in alcune aree montane.

Aziende biologiche nei comuni di Città metropolitana di Torino con una o più scuole pubbliche: dell'infanzia, primarie e/o secondarie di primo grado (260 comuni)



SAU biologica e in conversione nei 260 comuni di Città metropolitana di Torino con una o più scuole pubbliche



Con questi dati sembrerebbe complesso rispondere agli obiettivi CAM (50% bio e filiere corte) tuttavia, in assenza di dati puntuali sulla tipologia di colture disponibili, è difficile ricostruire una rappresentazione reale di disponibilità di prodotti.

¹⁵ Per il Piemonte: le aziende bio sono il 7% delle aziende agricole totali, e la SAU bio rappresenta il 6% della SAU totale; le aziende biologiche di CmTo sono il 15% delle aziende bio piemontesi contro il 39,6% delle aziende bio del cuneese, 20% dell'alessandrino così come la SAU coltivata a bio nel torinese corrisponde al 12% della SAU bio regionale contro il 37% nel cuneese e 25% nell'alessandrino). Fonte: Anagrafe Agricola Piemonte 2024

Inoltre, sempre con riferimento ai produttori agricoli, ci sono altri elementi da considerare:

- il **posizionamento sul mercato dei produttori biologici**: va verificato se la loro limitata presenza nella ristorazione scolastica non dipenda solo da una scarsità strutturale dell'offerta, ma anche dalla scelta di orientarsi verso mercati più remunerativi (come l'export o il commercio al dettaglio), che possono garantire prezzi più alti rispetto a quelli riconosciuti nelle gare pubbliche. Questa dinamica contribuirebbe a ridurre la disponibilità effettiva di bio per la ristorazione scolastica, accentuando il divario tra obiettivi normativi e capacità operative;
- l'**oscillazione dei prezzi agricoli** (+7% totale tra giugno 2024-25, -1,7% coltivazioni, +14,9% allevamento¹⁶) non solo rende più difficile la negoziazione, ma complica anche la programmazione e pianificazione: per le società di ristorazione significa non poter contare su prezzi stabili, mentre per i Comuni diventa problematico individuare un prezzo base attendibile. Questo elemento potrebbe essere ricondotto anche al problema già descritto in merito alla progettazione;
- i **piccoli produttori locali faticano a entrare nelle filiere**: pur disponendo di prodotti idonei, spesso non riescono a soddisfare requisiti complessi dei bandi (lotti grandi, certificazioni, continuità di fornitura). La struttura agricola frammentata ne è un fattore: delle 6.546 imprese agricole nel settore "agricoltura, silvicoltura e pesca" di CmTo, il 62% è costituito da microimprese (0–1 addetto) e il 34% da piccole imprese (2–9 addetti); non sono presenti grandi imprese oltre i 50 addetti¹⁷. Anche in termini di dimensione economica, sulla base della produzione standard (valore economico della produzione) prevalgono le aziende medio-piccole, oltre il 60%; le grandi hanno un peso poco rilevante, 5,5%¹⁸. Questa configurazione, e in assenza di spinte aggregative tra aziende, riduce la capacità dei produttori di competere con i grandi operatori economici e favorisce la loro esclusione;
- un ulteriore elemento riguarda la **vulnerabilità delle aziende della filiera**, in particolare quelle di piccola dimensione, di fronte agli eventi naturali legati al cambiamento climatico. Nel territorio della CmTo, 298 Comuni (il 95,5% del totale) risultano a rischio alluvioni e il 16% della popolazione è esposta a questo pericolo (Arpa 2020). A ciò si aggiungono condizioni di siccità sempre più frequenti: nel 2025 è stato registrato il settimo mese di giugno meno piovoso degli ultimi settant'anni, con deficit pluviometrico diffuso a scala regionale e il torinese tra i territori più colpiti (Arpa 2025). Questi fattori incidono direttamente sulla stabilità del comparto agricolo, amplificando l'incertezza dei costi e la difficoltà di garantire approvvigionamenti regolari e prezzi sostenibili.

Un ulteriore nodo riguarda la **logistica**, che rappresenta l'anello di collegamento tra produzione e servizio. La distanza dai centri di cottura, i vincoli di mantenimento caldo/freddo e la disponibilità di soluzioni sostenibili (ad esempio mezzi a basse emissioni o cucine di prossimità) possono incidere sia sui costi sia sulla possibilità di valorizzare fornitori del territorio. Nei Comuni più periferici o montani, queste criticità rischiano di amplificarsi, rendendo più complesso tradurre in pratica l'obiettivo delle filiere corte. Su questo aspetto le analisi compiute non hanno prodotto evidenze ed è da approfondire.

Dal punto di vista dei **fornitori del servizio di ristorazione scolastica**, un aspetto rilevante è la concentrazione del mercato: tre grandi operatori coprono oltre il 50% dei servizi nelle scuole della Città metropolitana¹⁹. Questo quadro, pur garantendo una capacità organizzativa significativa, può comportare alcuni **rischi di squilibrio**: minore pressione competitiva, margini di negoziazione più ridotti per le amministrazioni e una possibile omogeneizzazione dell'offerta, con conseguente difficoltà a valorizzare pienamente specificità territoriali e piccoli produttori locali.

¹⁶ ISMEA 2024-2025

¹⁷ ISTAT 2023

¹⁸ ISTAT 2020

¹⁹ Esiti del questionario ai Comuni del territorio della Città Metropolitana di Torino (6 giugno 2025-4 luglio 2025)

In queste condizioni, la ristorazione scolastica rischia di non riuscire a valorizzare appieno bio, locale e stagionale come leve di sviluppo sostenibile del territorio, ma di subire le dinamiche di un mercato concentrato, con pochi operatori forti, volatilità dei prezzi agricoli e una fragilità strutturale dell'offerta locale.

I dati mostrano che **l'inserimento dei CAM nei capitolati non comporta un numero maggiore di deroghe** rispetto ai Comuni che non li inseriscono: ad esempio, il 39% dei Comuni con CAM riceve deroghe una volta al quadrimestre (contro il 40% dei Comuni senza CAM), il 45% riceve deroghe mensili (contro il 30%), mentre le deroghe settimanali sono persino meno frequenti (5% contro 10%). A conferma delle criticità legate all'offerta di prodotti bio e della logistica, i dati del questionario rivolto ai Comuni hanno evidenziato che la principale motivazione delle deroghe riguarda l'indisponibilità dei prodotti, spesso legata a difficoltà di approvvigionamento in termini di volumi, reperibilità di prodotti a km0 o biologici e alla progettazione dei menù (circa il 66% delle risposte). A seguire, problemi di consegna e non conformità dei prodotti (15% delle risposte)²⁰. Ne emerge che l'applicazione dei CAM non costituisce di per sé un fattore critico, e anzi rappresenta un'opportunità per rafforzare qualità e sostenibilità della ristorazione scolastica, purché accompagnata da politiche integrate, strumenti di programmazione adeguati con supporti al sistema produttivo territoriale.

IPOTESI CAUSE DEL PROBLEMA 4

Cause strutturali/organizzative

- **Eterogeneità e frammentazione del sistema agricolo**, da cui deriva la difficoltà di accesso alle filiere: la prevalenza di micro e piccole imprese, spesso prive di forme aggregative, rende difficile soddisfare i requisiti delle gare pubbliche (continuità di fornitura, certificazioni, dimensione dei lotti).
- **Supporto regolatorio e politico non ancora consolidato**: le politiche pubbliche sulla transizione al bio e il sostegno specifico alle filiere della ristorazione scolastica appaiono ancora parziali. Ciò può ridurre la capacità del sistema di rispondere in modo coordinato agli obiettivi di qualità, sostenibilità e filiera corta.
- **Disponibilità limitata di dati e strumenti di monitoraggio**: mancano informazioni puntuali sulla tipologia e quantità di colture disponibili per la ristorazione scolastica, rendendo più difficile la programmazione e il controllo.

Cause normative e di indirizzo

- **Scarto tra obiettivi e capacità operative**: i CAM fissano target ambiziosi (50% bio e filiera corta) che non sempre trovano corrispondenza nelle condizioni produttive e logistiche del territorio.
- La **manca di strumenti operativi condivisi e di un coordinamento territoriale** strutturato rende l'applicazione dei CAM variabile tra i Comuni, con il rischio di effetti disomogenei sul sourcing e sull'accesso a prodotti bio, locali e stagionali.

Cause economiche

- **Manca di dati e strumenti di analisi condivisi**: i Comuni non dispongono sempre di informazioni solide su costi, fabbisogni e dinamiche di mercato, quindi la definizione del prezzo base avviene spesso con margini di incertezza.
- **Squilibrio informativo con gli operatori economici**: le ditte hanno più conoscenze sul mercato e sui costi reali, condizionando le possibilità di negoziazione da parte delle stazioni appaltanti.

²⁰ Fonte: Esiti del questionario ai Comuni del territorio della Città Metropolitana di Torino (6 giugno 2025-4 luglio 2025)

- **Assenza di riferimenti omogenei a livello sovracomunale:** ogni Comune procede in autonomia e senza benchmark condivisi, aumentando la variabilità delle tariffe.
- **Progressiva uscita di operatori medio-piccoli dal settore:** margini ridotti e complessità amministrative spingono operatori ad abbandonare, lasciando spazio ai grandi gruppi.
- **Requisiti di gara pensati su larga scala:** lotti grandi, certificazioni onerose e continuità di fornitura favoriscono operatori strutturati e scoraggiano i più piccoli.
- **Assenza di strumenti di politica pubblica** volti a favorire l'accesso dei piccoli operatori (es. bandi calibrati, contratti di filiera, forme di accompagnamento).
- **Percezione della ristorazione scolastica come mercato poco attrattivo:** in assenza di incentivi o condizioni vantaggiose, può essere considerata un canale secondario rispetto ad altri sbocchi che offrono condizioni economiche più favorevoli rispetto alle gare pubbliche.

Cause esterne

- **Dinamiche di mercato globali:** l'attrattività di mercati più remunerativi può drenare parte della produzione bio destinabile alle mense scolastiche.
- **Pressione del cambiamento climatico sulla produzione agricola:** l'aumento della frequenza di eventi estremi e le variazioni meteorologiche introducono fattori di incertezza sulla stabilità e la continuità dell'offerta agricola, ponendo la questione della resilienza delle colture, comprese quelle biologiche.

PROBLEMA 5 - I LIMITI ORGANIZZATIVI E LE POTENZIALITÀ EDUCATIVE LEGATI ALLA PREPARAZIONE, SOMMINISTRAZIONE E CONSUMO DEI PASTI

Segmento di filiera: Preparazione, somministrazione e consumo

Descrizione del problema: Le fasi di preparazione e cottura, insieme a quella di somministrazione e consumo del pasto, rappresentano il cuore visibile del servizio di ristorazione scolastica, ma possono portare ad alcune criticità che ne riducono la qualità e l'efficacia.

Dal lato della **preparazione**, la qualità dei pasti dipende in larga misura dall'organizzazione produttiva: tempi, attrezzature, luoghi e modalità di cottura. La dislocazione dei centri cottura²¹, la difficoltà di adattare cucine a nuove tecnologie, la formazione del personale non sempre adeguata sulle ricette sostenibili, l'omologazione dei processi produttivi e l'uso di alimenti precotti, possono compromettere il **valore nutrizionale e ridurre la varietà dei menù**. Questo può tradursi in una minore appetibilità e gradimento e quindi in un incremento del rischio di sprechi.

Inoltre, ogni scuola presenta caratteristiche specifiche legate a **spazi, logistica e organizzazione interna**. Quando la progettazione del servizio non riesce a tenerne adeguatamente conto, emergono inefficienze e disagi: orari poco compatibili con le attività scolastiche, refettori non adeguati, difficoltà nella distribuzione dei pasti. D'altro lato, ci sono delle **rigidità** che devono essere colmate mettendo in discussione **assetti consolidati** che generano problemi attraverso un dialogo strutturato con i Comuni nelle fasi iniziali per adattare la mensa alle esigenze concrete, valorizzando appieno la dimensione educativa.

Il **"tempo mensa"** si configura in modo diverso a seconda delle modalità organizzative adottate. Nelle scuole "a modulo"²², ad esempio, il pranzo non è considerato tempo scuola e la sua gestione è affidata a figure esterne al corpo docente, con un costo aggiuntivo per le famiglie. In questi casi, la qualità dell'esperienza dipende molto dalle competenze e dal ruolo attribuito a tali figure: se l'attività si limita alla sorveglianza, il momento del pasto rischia di perdere la sua valenza educativa; al contrario, quando il personale esterno dispone di competenze educative e collabora con gli insegnanti attraverso una progettazione condivisa, è possibile garantire continuità e coerenza con il percorso scolastico. Anche la presenza degli insegnanti non rappresenta di per sé una garanzia di valore educativo: senza un progetto pedagogico chiaro e condiviso, il pranzo può comunque essere vissuto come momento di routine, anziché come occasione di apprendimento, socialità e rispetto del cibo.

Infine, un nodo rilevante riguarda il **rapporto tra proposta alimentare della mensa e modelli familiari**. I menù scolastici, definiti secondo criteri nutrizionali e di sostenibilità, possono talvolta discostarsi dalle abitudini alimentari consolidate nelle famiglie. Questo scarto rischia di tradursi in resistenze, scarso gradimento da parte degli studenti o, in alcuni casi, nel ricorso al "pasto da casa". Se non affrontato con adeguata comunicazione e con un maggiore coinvolgimento delle famiglie nei processi di costruzione dei modelli alimentari, il rischio è che la mensa venga percepita come un servizio di mera erogazione e perda parte della sua funzione sociale, inclusiva ed educativa.

²¹ Nel questionario di follow-up un Comune ha indicato come azione intrapresa dal proprio ente la concessione del centro cottura per la preparazione dei pasti per altri Comuni, come esempio di innovazione e best practice.

²² Primaria con più docenti per classe; mensa prevista solo nei giorni con rientro pomeridiano.

IPOTESI CAUSE DEL PROBLEMA 5

Cause strutturali/organizzative

- **Infrastrutture scolastiche eterogenee e datate:** molti edifici scolastici non sono stati progettati tenendo conto delle esigenze della ristorazione scolastica (spazi insufficienti o poco funzionali, cucine non adeguate o assenti, difficoltà logistiche nella distribuzione). Queste condizioni limitano la possibilità di erogare un servizio efficiente e adattato alle specificità di ciascuna realtà scolastica.
- **Mancanza di co-progettazione capace di mediare e trovare soluzioni alternative per le rigidità imposte dal sistema scolastico:** l'assenza di spazi e processi strutturati di dialogo tra enti locali, scuole e operatori impedisce di affrontare in modo condiviso i vincoli organizzativi e di trovare soluzioni che integrino il momento mensa nel percorso educativo.
- **Standardizzazione dei processi produttivi:** l'organizzazione delle cucine e la necessità di ottimizzare tempi e costi spingono verso ricette standardizzate, uso di precotti e minore flessibilità nella preparazione. Questo può derivare anche dalla scarsità di personale formato su cucine sostenibili e dall'assenza di investimenti in tecnologie adeguate.
- **Assenza di un progetto pedagogico condiviso:** la ristorazione scolastica può non essere integrata nel percorso educativo soprattutto quando non è previsto il coinvolgimento strutturato delle/degli insegnanti o quando il personale esterno non riceve una chiara missione educativa.
- **Competenze educative non sempre valorizzate:** le figure esterne, pur potenzialmente capaci di dare valore educativo al momento del pasto, non sempre sono formate o inserite in processi di coprogettazione con la scuola, con il rischio che prevalga una funzione di sola vigilanza.
- **Limitata capacità di monitoraggio e valutazione:** l'assenza di strumenti di raccolta dati e di valutazione sistematica, impedisce di correggere criticità (sprechi, gradimento, qualità nutrizionale) e di migliorare la progettazione.

Cause culturali

- **Resistenze culturali al cambiamento delle abitudini alimentari:** introdurre alimenti nuovi o meno tradizionali (legumi, piatti vegetali, alimenti alternativi alla carne) incontra barriere culturali che ostacolano la diffusione di pratiche alimentari più sostenibili.

Cause economiche

- **Vincoli di costo e pressione sulla produttività:** la necessità di contenere i costi spinge a organizzare la produzione in modo standardizzato, riducendo tempi di preparazione, ricorso a prodotti freschi o locali e possibilità di adattare i menù.

PROBLEMA 6 - PARTECIPAZIONE E COMUNICAZIONE COME ANELLO DEBOLE DELLA RISTORAZIONE SCOLASTICA

Segmento di filiera: Partecipazione e comunicazione

Descrizione del problema: La dimensione partecipativa e comunicativa della ristorazione scolastica nella Città metropolitana di Torino appare fragile e poco strutturata, nonostante il suo ruolo cruciale nel rafforzare il legame di fiducia tra istituzioni, scuole, famiglie e comunità.

Sul **piano comunicativo**, molte famiglie percepiscono il servizio in maniera parziale o poco trasparente: le informazioni su menù, criteri di qualità, vincoli normativi o motivazioni delle scelte (es. introduzione di alimenti sostenibili o bio) sono spesso veicolate con linguaggi tecnici, documenti complessi e aggiornamenti poco frequenti. Questo genera distanza tra amministrazione e cittadinanza, alimenta l'idea di un servizio "calato dall'alto" e riduce la fiducia e l'adesione al servizio.

Dal lato **organizzativo**, i canali di comunicazione tra amministrazioni, scuole, famiglie e operatori appaiono frammentati e poco continui. La mancanza di interlocutori chiari e riconoscibili indebolisce il confronto e limita la possibilità di attivare processi di coprogettazione strutturati. I tavoli di confronto o i momenti di partecipazione, quando attivati, faticano spesso a coinvolgere la pluralità degli attori, con il rischio che vi partecipino solo élite sociali più organizzate, lasciando ai margini altre componenti della comunità scolastica.

Se non affrontata, questa debolezza rischia di produrre **conseguenze rilevanti**: disallineamento tra proposta della mensa e pratiche familiari, resistenze a cambiamenti alimentari sostenibili, scarso radicamento della funzione educativa del servizio e progressivo indebolimento del capitale di fiducia necessario per sostenere politiche alimentari più innovative ed inclusive. Questo in un momento in cui, rispetto alle abitudini alimentari, i dati di *OKkio alla Salute 2023*²³ mostrano segnali preoccupanti: negli ultimi dieci anni si registra un calo della quota di bambini che fanno una colazione adeguata e una diminuzione del consumo quotidiano di frutta e verdura (eccetto nell'ASL TO5). Questo evidenzia come la scuola e la mensa possano avere un ruolo sempre più rilevante nell'educazione alimentare, ma al tempo stesso richiedono un forte coinvolgimento delle famiglie per evitare che la proposta scolastica rimanga isolata rispetto ai comportamenti domestici.

In sintesi, in assenza di una partecipazione strutturata e di una comunicazione adeguata, la mensa potrebbe faticare a svolgere appieno la propria funzione educativa e di presidio di salute pubblica, perdendo l'occasione di diventare uno strumento condiviso di cambiamento degli stili alimentari e di coesione sociale.

IPOTESI CAUSE DEL PROBLEMA 6

Cause strutturali/organizzative

- **Mancanza di strutture dedicate alla comunicazione:** i Comuni dispongono raramente di uffici o figure specifiche per gestire la comunicazione del servizio, che viene affidata a personale con altre priorità. L'assenza di referenti chiari e stabili rende difficile costruire un dialogo continuativo con famiglie, scuole e altri soggetti.

²³ Sistema di sorveglianza nazionale istituito presso l'Istituto Superiore di Sanità - DPCM del 3 marzo 2017, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 12 maggio 2017

- **Scarsa integrazione scuola–Comune–gestori:** mancano spesso strumenti operativi che favoriscano un confronto regolare e strutturato tra tutti gli attori, con conseguente prevalenza di relazioni episodiche o informali.
- **Comunicazione tecnica e poco accessibile:** linguaggio normativo e tecnico, documenti complessi e aggiornamenti poco frequenti rendono difficile la comprensione da parte delle famiglie.
- **Assenza di strategie mirate di informazione ed educazione alimentare:** le iniziative di comunicazione non sono sempre collegate a progetti educativi o percorsi condivisi, limitando l'efficacia del messaggio.

Cause culturali

- **Tradizione amministrativa centrata sull'adempimento:** la ristorazione scolastica è spesso trattata come un servizio tecnico-logistico, più che come un ambito strategico di politiche pubbliche, con minore attenzione alle dinamiche educative e partecipative.
- **Bassa cultura della partecipazione:** processi di coinvolgimento di famiglie e comunità scolastiche non hanno una tradizione consolidata, per cui spesso vengono percepiti come aggiuntivi e non come parte integrante della governance del servizio.

Cause economiche

- **Risorse limitate dedicate a partecipazione e comunicazione:** processi di coinvolgimento strutturato (tavoli di confronto, facilitatori, educazione alimentare, campagne di comunicazione) richiedono risorse finanziarie e professionali che spesso i Comuni non hanno a disposizione o faticano a destinare, vista la priorità data ai costi gestionali "core" del servizio.

Cause esterne

- **Partecipazione diseguale:** famiglie con maggior capitale culturale o disponibilità di tempo tendono a partecipare di più ai processi (tavoli, comitati), mentre altre restano escluse, generando un coinvolgimento parziale della comunità scolastica.
- **Calo generale delle buone abitudini alimentari nei bambini** (colazione adeguata, consumo quotidiano di frutta e verdura): questo trend accentua l'importanza della mensa come presidio educativo, ma al tempo stesso aumenta la necessità di costruire alleanze solide con le famiglie.