



**MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA**  
**UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER IL PIEMONTE**  
**IL DIRETTORE GENERALE**

---

**CORSO VITTORIO EMANUELE II, 70, 10121 - TORINO (TO)**

**PEC: DRPI@POSTACERT.ISTRUZIONE.IT ; WEB:**

**HTTP://WWW.ISTRUZIONEPIEMONTE.IT/**

**CF: 97613140017 ; CODICE FE: 8MXTUA ; CODICE IPA: M\_PI ; AOODRPI**

Ai Dirigenti delle Istituzioni  
Scolastiche Statali del primo ciclo di  
istruzione

Loro Sedi

E, p.c.

Ai Dirigenti degli Ambiti  
territoriali dell'USR per il Piemonte

Loro Sedi

Oggetto: Consumo del pasto domestico nelle scuole. Corte Suprema di Cassazione, Sezione Unite Civili, sentenza 2 luglio 2019, n. 20504. Accoglimento ricorsi promossi dal MIUR e dalla Città di Torino.

Il 30 luglio 2019 la Corte Suprema di Cassazione, Sezione Unite Civili, ha depositato la sentenza n. 20504/2019 che, pronunciandosi nel merito e respingendo le prospettazioni avversarie, ha ritenuto fondati i ricorsi promossi dal Ministero e dalla Città di Torino avverso la sentenza n. 1049/2016, depositata il 21 giugno 2016, con cui la Corte di Appello di Torino, riformando la decisione dei giudici di prime cure, aveva accertato il diritto dei genitori di scegliere per i figli tra la refezione scolastica e il pasto domestico da consumare a scuola e nell'orario destinato alla refezione, quale espressione di una incompressibile volontà individuale o di un diritto incondizionato dell'alunno che intenda avvalersi delle attività formative pomeridiane previste per coloro che optano per il tempo pieno o prolungato.

La sentenza odierna, al contrario, ha statuito il principio secondo cui **«un diritto soggettivo perfetto e incondizionato all'autorefezione individuale, nell'orario della mensa e nei locali scolastici, non è configurabile e, quindi, non può costituire oggetto di accertamento da parte del giudice ordinario, in favore degli alunni della scuola primaria e secondaria di primo grado, i quali possono**

***esercitare diritti procedurali, al fine di influire sulle scelte riguardanti le modalità di gestione del servizio mensa, rimesse all'autonomia organizzativa delle istituzioni scolastiche, in attuazione dei principi di buon andamento dell'amministrazione pubblica».***

Data la rilevanza di detto principio, si ritiene opportuno accompagnare la trasmissione alle SS.LL. della sentenza in oggetto con un quadro di sintesi delle statuizioni più importanti in essa contenute, nell'auspicio che tale supporto sia utile alle determinazioni che ciascuna istituzione scolastica assumerà nella sua autonomia organizzativa e didattica, oltre che nella comunicazione con le famiglie interessate.

**L'infondatezza giuridica del preteso diritto soggettivo e incondizionato all'autorefezione scolastica**, viene stigmatizzata dal Supremo Consesso sotto diversi profili, anche di rilievo costituzionale, che pure erano stati evocati dalle parti private nel giudizio, con acute argomentazioni in punto di diritto che negano agli stessi, come si vedrà più avanti, ogni rilevanza ai fini della configurabilità della medesima pretesa.

Prima di entrare nel merito della infondatezza (o meglio, inesistenza) del diritto in questione, i giudici chiariscono i seguenti aspetti preliminari:

- non è ipotizzabile *«neanche in astratto»* una **discriminazione** tra coloro che partecipano alle attività formative pomeridiane, avendo aderito al tempo pieno e prolungato, comprensivo del servizio di mensa, e coloro che alla suddetta offerta formativa non hanno aderito per la loro libera scelta di rifiutare la mensa, preferendo il pasto domestico (vedi pag. 14 della sentenza), *«non foss'altro perché la deduzione in giudizio della violazione dei suddetti principi (ndr., "di eguaglianza e non discriminazione") implica necessariamente una valutazione comparativa, rimandando al concetto di relazione; per discriminazione si intende, infatti, non una generica differenza di trattamento, bensì un trattamento diverso e deteriore, basato su un fattore di discriminazione, rispetto a quello riservato ad altri appartenenti alla stessa classe di persone»*. Ai giudici è evidente, infatti, che la classe di persone cui appartengono gli alunni che rifiutano il servizio di mensa offerto dalla scuola sia diversa da quella di coloro che, avendo scelto il tempo pieno o prolungato, hanno accettato invece il medesimo servizio che di quella scelta è parte essenziale;
- **il "tempo mensa" è compreso nel "tempo scuola"**, come risulta da diversi indici normativi (si vedano le fonti puntualmente richiamate nelle pagg. 15 e 16 della sentenza), ma questo non giustifica la denunciata (dalle parti private)

compromissione del diritto all'istruzione, nel caso in cui non si consentisse agli alunni di pranzare a scuola con il cibo portato da casa, con la conseguenza di impedire ingiustamente agli stessi di partecipare alle attività formative pomeridiane. E difatti, *«se il servizio mensa è compreso [...] nel tempo scuola, è perché esso condivide le finalità educative proprie del progetto formativo scolastico di cui è parte, come evidenziato dalla ulteriore funzione cui detto servizio assolve, **di educazione all'alimentazione sana**, come previsto dal decreto legge 12 settembre 2013, n. 104, convertito in legge 8 novembre 2013, n. 128»*. Ma alla suddetta finalità educativa concorre, ad avviso delle Sezioni Unite, quella di **socializzazione**, che è tipica della consumazione del pasto insieme, cioè in comunità, condividendo i cibi forniti dalla scuola, pur nel rispetto (garantito dal servizio pubblico) delle esigenze individuali determinate da ragioni di salute o di religione. Dunque, appare del tutto incoerente rispetto a queste finalità educative *«l'invocazione di un diritto soggettivo perfetto o incondizionato all'autorefezione individuale, inteso come inerente al diritto all'istruzione, che si assume – in tesi – compromesso se gli alunni che optano per il tempo pieno e prolungato fosse impedito di pranzare a scuola con cibi propri»* (pag. 16 della sentenza). A questa tesi, sostengono i giudici, si può obiettare che **il pasto non è un momento di incontro occasionale di consumatori di cibo, ma di socializzazione e condivisione (anche e non soltanto del cibo), in condizioni di uguaglianza, nell'ambito di un progetto formativo comune. E questa è la ragione per cui il tempo della mensa fa parte del "tempo scuola"**. La tesi contraria *«è anche contraddittoria se si tiene conto che la Corte torinese ha accertato il diritto degli alunni di portare il cibo da casa e di consumarlo a scuola nell'orario della refezione scolastica (detta statuizione non è stata censurata dai privati contro ricorrenti, i quali vi hanno aderito, sebbene costoro avessero chiesto in causa di accertare, e nella memoria rivendichino ancora, il diritto di consumare i cibi propri nei locali adibiti alla mensa scolastica). Ma non è agevole comprendere come il pasto solitario degli alunni con cibo proprio, in locali destinati nella scuola, possa realizzare gli obiettivi di socializzazione e condivisione che ineriscono l'invocato diritto di usufruire del cosiddetto "tempo scuola"»* (pag. 17 della sentenza).

Nel merito, la Suprema Corte evidenzia come l'affermazione generalizzata di un diritto soggettivo perfetto e incondizionato all'autorefezione, durante l'orario della

mensa, non trovi conferma sul piano normativo, neppure sotto il profilo, *«indirettamente e genericamente invocato»*, della violazione del principio di gratuità dell'istruzione inferiore di cui all'articolo 34 Cost., sul presupposto che gli alunni che intendono aderire alle attività formative pomeridiane sarebbero costretti a sostenere la contribuzione prevista per il servizio di mensa. Si tratta ad avviso del giudice di legittimità di una prospettazione errata che disconosce la reale portata del principio costituzionale invocato (pagg. 17 e 18 della sentenza). A parte il fatto che negli istituti scolastici dove è istituito, il servizio di mensa, a norma degli articoli 3 e 6 del decreto legislativo n. 63 del 2017, è erogato *«senza nuovi o maggiori oneri per gli enti pubblici interessati»* e *«in forma gratuita ovvero con contribuzione delle famiglie a copertura dei costi»*, il principio di gratuità dell'istruzione scolastica ***«non implica che si debba necessariamente assicurare la completa gratuità di tutte le ipotizzabili prestazioni che possano essere connesse all'esercizio del diritto allo studio, pur se collaterali, accessorie, facoltative o di complemento, quand'anche rese necessarie da peculiari situazioni personali ( Cass. 17 settembre 2013, n. 21166, con riferimento ai soggetti disabili)»***.

A tal proposito segue un puntuale ed esaustivo richiamo alla giurisprudenza costituzionale in materia, la quale, per un verso, ha escluso *«ogni subordinazione del principio di obbligatorietà ad un concetto soverchiamente estensivo della gratuità»*, e per altro verso, ha affermato che il diritto all'istruzione *«non è svincolato dall'adempimento dei corrispondenti doveri da parte dei genitori e che i principi della scuola aperta a tutti e della gratuità dell'istruzione elementare e media [...] debbono essere adempiuti nel quadro degli obblighi dello Stato secondo una complessa disciplina legislativa e nell'osservanza dei limiti di bilancio»*.

Altrettanto inconferente, ad avviso della Corte di Cassazione, è la rappresentazione dei controricorrenti, e in parte anche della sentenza impugnata, del preteso diritto soggettivo perfetto o incondizionato all'autorefezione scolastica quale espressione di una incompressibile libertà personale o del diritto all'autodeterminazione individuale o del diritto dei genitori di educare i propri figli in campo alimentare, con riferimento agli articoli 2, 13 e 30 Cost., nonché, *ad abundantiam*, del diritto dei genitori di non subire interferenze nell'adempimento dei loro doveri come lavoratori, a causa della necessità di accudire i figli durante l'orario della mensa (articolo 35 Cost., pag. 19 della sentenza).

Tale rappresentazione, secondo i giudici, non è convincente perché trascura il contesto nel quale i suddetti diritti dovrebbero essere esercitati, che è quello delle istituzioni scolastiche, *«le quali, nell'ambito dell'autonomia organizzativa oltre che*

didattica che è loro conferita dalla legge, possono istituire il servizio mensa che è un servizio pubblico a domanda individuale (d.m. 31 dicembre 1983, p. 10), prestato in favore degli alunni che hanno optato per il tempo pieno e prolungato e, quindi, accettato l'offerta formativa comprendente la mensa. **In tal modo le famiglie hanno esercitato una libertà di scelta educativa, dalla quale scaturisce il loro diritto di partecipazione al procedimento amministrativo per influire sulle modalità di gestione del servizio pubblico di mensa (ai fini dell'individuazione dell'impresa che lo gestisce e dei cibi offerti), ma non il diritto sostanziale di performarlo secondo le proprie esigenze individuali».**

Quest'ultimo implicherebbe l'esercizio di un potere delle famiglie **«che è privo di base normativa»**, il cui obiettivo sarebbe di modulare il servizio pubblico di mensa in modo oggettivamente diverso **«da come è stato organizzato dall'istituzione scolastica che lo rende, all'esito del procedimento amministrativo previsto dalla legge con la partecipazione di tutte le componenti. E a dimostrarlo è la tesi dei controricorrenti secondo cui il cosiddetto "tempo mensa" non coinciderebbe con il "servizio mensa" erogato dalla scuola, quanto piuttosto con il tempo dedicato alla ristorazione individuale mediante autorefezione: in tal caso, tuttavia, non si comprende per quale ragione il suddetto tempo dovrebbe essere ricompreso nel "tempo scuola" che è una nozione indicativa di un servizio di istruzione da considerare unitariamente»** (pag. 20 della sentenza).

Priva di valore a tal proposito si rivelano anche le obiezioni delle parti private che gli alunni del pasto domestico siedano nel refettorio nei posti loro assegnati e ivi consumano le pietanze portate da casa, vigilati dal personale docente che, in base al contratto nazionale di categoria, sarebbe tenuto a prestare l'assistenza educativa; analogamente, alla pulizia dei locali scolastici provvederebbero contrattualmente le imprese che gestiscono il servizio ovvero il personale ATA, senza oneri per l'amministrazione scolastica. Ad avviso delle Sezioni Unite si tratta invece di obiezioni che non smentiscono e, anzi, dimostrano **«quella che sarebbe una impropria ingerenza dei privati nella gestione di un servizio che, per come organizzato dall'amministrazione scolastica, non prevede da parte del personale docente la vigilanza degli alunni che pranzano con il pasto domestico»**. Su questo punto, che richiama alla particolare attenzione delle SS.LL., i giudici sottolineano vieppiù che il livello di attenzione dovuto dagli insegnanti verso gli alunni che usufruiscono della mensa (ove il cibo è controllato e calibrato secondo le esigenze individuali di salute, religiose, ecc.) **«è diverso da quello che sarebbe richiesto in presenza di alunni ammessi al pasto domestico, anche per la possibilità di scambio di alimenti tra gli alunni. Quando**

*poi alcuni alunni siano ammessi a consumare il proprio cibo in locali destinati allo scopo, l'amministrazione dovrebbe prevedere per la vigilanza un docente diverso da quello che presta la vigilanza nei locali adibiti a mensa; inoltre occorre una diversa modulazione delle condizioni contrattuali per imporre al gestore del servizio di pulizia dei locali utilizzati dagli alunni che utilizzano il cibo domestico».*

Di particolare rilievo, inoltre, per la funzione ricoperta dai destinatari della presente nota, è il richiamo all'esigenza che l'istituzione scolastica sia messa in condizione di «**controllare le fonti generatrici della responsabilità, contrattuale o da contatto sociale, cui essa è esposta per i danni subiti dagli alunni** (Cass. 28 aprile 2017, n. 10516), provvedendo all'organizzazione del servizio pubblico di istruzione reso al pubblico» (pag. 21 della sentenza).

In sostanza, proseguendo nel ragionamento della Suprema Corte, la conformazione del diritto all'autorefezione scolastica in termini di diritto di libertà, «*quasi ad evocare la nozione ottocentesca di libertà negativa ("libertà da")*», postula in realtà non già l'astensione ma l'intervento del terzo (pubblico potere), in quanto indispensabile per il soddisfacimento dell'interesse azionato. Non si tratta, dunque, di libertà (personale), ma di un diritto sociale (all'istruzione), evidentemente condizionato e dipendente dalle scelte organizzative «*rimesse alle singole istituzioni scolastiche, sulle quali i beneficiari del servizio pubblico possono influire nell'ambito del procedimento amministrativo*», con gli strumenti di partecipazione posti a tutela del buon andamento e della legittimità dell'azione amministrativa.

In base alle argomentazioni fin qui svolte dai giudici, gli stessi arrivano anche alla conclusione che la tesi espressa dal Consiglio di Stato nella sentenza della Sez. V, n. 5156 del 2018, invocata dai controricorrenti a sostegno della loro pretesa, «*non può assurgere a fondamento di un diritto perfetto o incondizionato degli alunni all'autorefezione nei locali scolastici [...], suscettibile in quanto tale di accertamento in giudizio e di ottemperanza ad istanza degli interessati*», fornendo così risposta negativa allo specifico quesito posto al riguardo dall'ordinanza di rimessione (pag. 21 della sentenza).

Interessanti, infine, i passaggi conclusivi della motivazione dedicati alla portata operativa del principio dell'autonomia scolastica, dove richiamando orientamenti già espressi in passato, si evidenzia come essa possa manifestarsi anche in scelte didattiche e/o organizzative potenzialmente idonee ad interferire ed anche eventualmente a contrastare con gli indirizzi educativi adottati dalla famiglia e con le impostazioni culturali e le visioni politiche esistenti nel suo ambito.

L'istituzione scolastica, avvertono i giudici, «non è un luogo dove si esercitano liberamente i diritti individuali degli alunni, né il rapporto con l'utenza è connotato in termini meramente negoziali, **ma piuttosto è un luogo dove lo sviluppo della personalità dei singoli alunni e la valorizzazione delle diversità individuali devono realizzarsi nei limiti di compatibilità con gli interessi degli altri alunni e della comunità, come interpretati dall'istituzione scolastica mediante regole di comportamento cogenti, tenendo conto dell'adempimento dei doveri cui gli alunni sono tenuti, di reciproco rispetto, di condivisione e tolleranza. Per altro verso, i genitori sono tenuti anch'essi, nei confronti dei genitori degli alunni portatori di interessi contrapposti, all'adempimento dei doveri di solidarietà sociale, oltre che economica, richiesti per l'attuazione anche dei diritti fondamentali dell'uomo, a norma dell'articolo 2 della Costituzione**» (pagg. 23 e 24 della sentenza).

IL DIRETTORE GENERALE  
Fabrizio MANCA