



## **SENATO DELLA REPUBBLICA**

**Commissione Cultura e Patrimonio culturale, Istruzione pubblica, Ricerca scientifica, Spettacolo e Sport**

### **Audizione**

## **INDAGINE CONOSCITIVA SU POVERTÀ EDUCATIVA E DISPERSIONE SCOLASTICA**

**11 marzo 2026**

## **1. Premessa**

L'indagine conoscitiva sulla povertà educativa e sulla dispersione scolastica promossa dalla 7<sup>a</sup> Commissione del Senato rappresenta un'iniziativa di grande rilievo istituzionale, che pone al centro dell'attenzione pubblica una problematica sulla quale l'ANCI è impegnata da tempo.

Il diritto allo studio costituisce un diritto fondamentale e richiede politiche pubbliche capaci di garantire pari opportunità educative a tutti gli alunni e le alunne, indipendentemente dal contesto sociale, economico o territoriale di provenienza.

In tale prospettiva, il ruolo dei Comuni è particolarmente significativo, in quanto enti di prossimità e primi presidi delle comunità educanti.

## **2. Il ruolo dei Comuni nella tutela del diritto allo studio**

Nell'ambito delle proprie competenze, i Comuni erogano numerosi servizi finalizzati a garantire la piena attuazione del diritto allo studio, spesso sostenuti anche con consistenti risorse proprie.

Tra questi si ricordano in particolare:

- il trasporto scolastico
- il servizio di mensa scolastica
- la fornitura gratuita dei libri di testo per la scuola primaria
- l'assistenza educativa per l'inclusione degli alunni con disabilità
- l'edilizia scolastica: vale la pena ricordare anche l'edilizia scolastica, Comuni e Città metropolitane sono proprietari degli edifici scolastici, una funzione prioritaria che i Comuni sostengono con risorse dei propri bilanci a causa dell'esiguità di fondi resi disponibili a livello centrale, ma questo meriterebbe un discorso a parte.

I Comuni collaborano inoltre con le Regioni per l'erogazione delle borse di studio destinate agli studenti della scuola secondaria di secondo grado in condizioni di svantaggio economico, previste dal d.lgs. 63/2017 e promuovono progetti territoriali di contrasto alla dispersione scolastica.

## **3. Le politiche per l'infanzia e l'adolescenza**

ANCI partecipa alla definizione del Piano biennale per l'infanzia e l'adolescenza, promosso dal Dipartimento per le Politiche della Famiglia.

In questo ambito il tema della dispersione scolastica è affrontato in modo trasversale, con particolare attenzione al ruolo dei servizi educativi per la prima infanzia, che rappresentano uno strumento fondamentale di prevenzione delle disuguaglianze educative.

I servizi educativi 0-6 anni contribuiscono infatti a garantire pari opportunità di accesso all'educazione e allo sviluppo cognitivo e relazionale fin dalla prima infanzia.

I primi anni di vita dei bambini e delle bambine sono fondamentali perché è in questa fase che avviene più dell'80% (Istat) dello sviluppo neuronale, influenzando la personalità, le competenze cognitive, socio-emotive e fisiche che si acquisiranno nel corso della vita. Per questo è necessario garantire che tutti i bambini e le bambine abbiano la possibilità di sviluppare le proprie abilità, intervenendo molto precocemente con risorse e strumenti adeguati.

In quest'ottica, il ruolo dei servizi per l'infanzia è centrale, soprattutto per bambini e bambine che nascono in contesti familiari e sociali svantaggiati.

### Centri estivi e attività socioeducative

Un'azione strategica del Piano riguarda il sostegno ai centri estivi, che rappresentano una misura concreta di contrasto alla povertà educativa.

La misura, avviata nel 2020 al termine dell'emergenza Covid-19 dal Dipartimento per le Politiche della Famiglia in collaborazione con ANCI, prevede risorse pari a 60 milioni di euro annui e ha consentito a oltre 7.000 Comuni di sostenere le famiglie nella conciliazione tra tempi di cura e lavoro. Le risorse sono ripartite annualmente con decreto del Ministro per le Politiche della Famiglia.

Su richiesta di ANCI, la Legge di Bilancio 2026 ha stabilizzato il Fondo per le attività socioeducative a favore dei minori, con una dotazione annua di 60 milioni di euro destinata al potenziamento di:

- centri estivi
- servizi socioeducativi comunali
- centri educativi e ricreativi per minori

La stabilizzazione del fondo consente una migliore programmazione da parte dei Comuni, pur permanendo l'esigenza di un incremento delle risorse disponibili.

Va inoltre ricordato che la Legge di Bilancio 2024 aveva previsto per il 2025 un finanziamento di 3 milioni di euro per iniziative educative e ricreative, ma l'esiguità delle risorse ha consentito il finanziamento di soli 4 Comuni per Regione, a fronte di circa 1500 domande pervenute.

Negli ultimi anni i Comuni hanno avuto un ruolo centrale nell'attuazione delle politiche educative come dimostrato dalle misure del PNRR relative alle infrastrutture educative. I Comuni negli ultimi cinque anni si sono fortemente impegnati nell'attuazione degli interventi PNRR: per la realizzazione e l'ammodernamento delle infrastrutture educative: asili nido per il potenziamento dell'offerta pubblica di posti 0/3 anni soprattutto nei territori dove è più forte la povertà educativa; il potenziamento delle mense scolastiche in modo da favorire il tempo pieno; scuole dell'infanzia e palestre.

Grazie agli investimenti del PNRR, entro giugno 2026 si prevede un incremento di oltre 150 mila nuovi posti tra zero e sei anni, di questi circa 120 mila negli asili nido. Ciò richiederà tuttavia un adeguato rafforzamento e migliore finalizzazione delle risorse destinate alla gestione dei servizi, condizione indispensabile per garantire l'effettiva apertura e il funzionamento delle nuove strutture, una

questione molto importante che ANCI ha rappresentato ai dicasteri interessati. Se non arriveranno risposte in tal senso, si rischierà di avere le strutture e di non poterle aprire.

Attualmente i Comuni possono contare sul Fondo per l'equità dei livelli essenziali delle prestazioni (ex FSC) che prevede a regime, a partire dal 2027, 1.100 mln di euro destinati ai Comuni con una copertura dei servizi 0/3 anni inferiore al 33% e sul Fondo per il sistema integrato 0-6, che ha registrato una progressiva riduzione con lieve ripresa per l'annualità corrente ma che risultano comunque insufficienti rispetto ai costi sostenuti dai Comuni:

- 309 milioni di euro nel 2021
- circa 281 milioni nel 2024
- circa 277 milioni nel 2025
- circa 290 milioni nel 2026

Un Piano nazionale per il sistema integrato 0-6 (2021-2025) che ha evidenziato criticità gestionali legate alla complessità dei meccanismi di programmazione regionale, con conseguenti ritardi nell'assegnazione delle risorse ai Comuni, più volte evidenziati da ANCI, e in alcuni casi anche la perdita della cd quota perequativa che finanzia i Comuni delle regioni al di sotto della media nazionale per la copertura dei servizi.

#### **4. Politiche di diritto allo studio**

ANCI ha più volte segnalato ai Ministeri competenti la insufficienza delle risorse statali destinate al diritto allo studio, necessarie per ampliare la platea dei beneficiari delle diverse provvidenze, sostenere i Comuni nel crescente aumento dei costi dei servizi scolastici, a fronte dei quali il contributo statale, quando presente, è stato spesso insufficiente e non ha avuto i necessari incrementi.

Un esempio significativo riguarda sia il Fondo per le mense biologiche sia le risorse per i libri di testo per le scuole primarie.

Il Fondo mense biologiche è stato istituito dal DL 50/2017, e la cui dotazione è progressivamente diminuita. Il fondo originariamente ammontava a 10 mln di euro, ma a decorrere dal 2020 è stato dimezzato a 5 mln fino al 2024; ulteriormente decurtato nel 2025 in circa 4,6 mln e per il 2026 in circa 3,8 mln.

ANCI, in sede di Legge di Bilancio e in occasione di riparto annuale del Fondo, ha chiesto il ripristino della dotazione finanziaria originaria, anche alla luce degli obiettivi previsti dalla Missione PNRR mense scolastiche che vede un incremento di 1000 nuovi locali e conseguentemente un ampliamento della platea dei beneficiari del pasto e del tempo pieno.

Per quanto riguarda i libri di testo della scuola primaria i Comuni sostengono, quasi interamente con risorse proprie, il costo a favore dei circa 2.325.994 alunni e alunne sia delle scuole statali che private, a prescindere dal reddito.

ANCI da tempo chiede con emendamento in Legge di Bilancio un finanziamento ad hoc a copertura degli oneri sostenuti dai Comuni per il costo dei libri di testo. Con l'ultimo decreto del MIM relativo alla determinazione dei prezzi di copertina dei libri di testo della scuola primaria per l'anno scolastico 2025/2026, si è verificato un aumento rispetto alle cifre dello scorso anno, dovuto all'incremento del tasso di inflazione programmata che, come risulta dal MEF (1,8% per l'anno 2025) per un costo pro capite medio di circa 39,2 a bambino annuo che moltiplicato per il numero degli alunni/e porta ad una spesa complessiva di oltre 90 mln sostenuta quasi interamente con risorse proprie dai Comuni.

Un'altra questione riguarda il servizio di assistenza all'autonomia e comunicazione per alunni con disabilità fornito dai Comuni.

Attualmente i Comuni sostengono una spesa complessiva di oltre 720 mln di euro annui (stima ANCI/IFEL) per garantire l'assistenza agli alunni della scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado.

Su richiesta di Anci, a partire dal 2021 è stato istituito, per la prima volta, un Fondo specifico, pari a 100 mln di euro, destinato ai Comuni, successivamente incrementato di 103 mln nel 2024 e di 132 mln nel 2025. Il contributo ha rappresentato un importante passo avanti ma risulta ampiamente insufficiente rispetto, alla spesa annua sostenuta dai Comuni; risulta quindi necessario prevedere un incremento delle risorse almeno pari a 700 mln di euro, a partire dal 2027.

Tra l'altro, le risorse destinate all'assistenza sono confluite con la Legge di Bilancio n. 213/2023 (art. 1, comma 210), nel Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità. La ripartizione di tale fondo è effettuata con decreto ministeriale per le diverse finalità che di solito è pubblicato nel mese di settembre.

## **5. Il fenomeno della dispersione scolastica e della povertà educativa**

La dispersione scolastica rappresenta una delle sfide più urgenti per il sistema educativo.

Si tratta di un fenomeno complesso che non riguarda solo l'abbandono formale della scuola, ma anche la permanenza nel sistema educativo senza l'acquisizione delle competenze fondamentali.

Secondo i dati INVALSI più recenti sembrerebbe che il fenomeno sia in discesa: si doveva passare dal 13,4% al 10,2% e invece siamo all'8,3% nel 2025. Certo siamo in attesa dell'ufficialità dei dati ISTAT-Eurostat, e in caso di conferma, avremmo anche raggiunto il 9% obiettivo posto a livello europeo al 2030. Nel 2024 era stato già certificato un tasso di dispersione al 9,8%. Gli esperti fanno notare che è la prima volta che l'Italia scende sotto la soglia del 10%.

Il fenomeno risulta particolarmente concentrato nelle regioni del Mezzogiorno e nelle periferie urbane ed è strettamente connesso a quello della povertà educativa, che comprende non solo la carenza di risorse economiche, ma anche la limitazione di opportunità culturali, relazionali e formative.

Tra i principali fattori di rischio vi sono: il limitato accesso a strumenti culturali, mancanza di ambienti educativi stimolanti; le ridotte opportunità formative extrascolastiche.

Le fasi più delicate, nelle quali si registrano i maggiori rischi di abbandono, coincidono con i passaggi tra i diversi cicli di istruzione: dalla scuola primaria alla secondaria di primo grado e dalla secondaria di primo grado alla secondaria di secondo grado e nel passaggio ai percorsi di istruzione e formazione professionale. Per questo motivo molti Comuni promuovono servizi di orientamento e supporto allo studio, rivolti in particolare agli studenti e studentesse che affrontano queste transizioni.

La conclusione della scuola secondaria di primo grado è il punto di arrivo del primo ciclo scolastico obbligatorio e gli elementi di vulnerabilità educativa presenti in questa fase del percorso di studio possono essere intercettati attraverso la valutazione delle competenze.

Nell'anno scolastico 2024/2025, il 12,3% degli studenti e delle studentesse del terzo anno della scuola secondaria di primo grado è a rischio di dispersione implicita. Il rischio di dispersione scolastica implicita è superiore tra i maschi rispetto alle femmine (13,8%, +3 punti percentuali rispetto alle femmine) ed è più elevato tra gli studenti di prima generazione immigrata (22,5%) rispetto sia agli studenti italiani (11,6%) sia a quelli di seconda generazione (10,4%). Se si considera il background socio-economico della famiglia, il rischio di dispersione scolastica implicita risulta più che doppio tra coloro che provengono da una famiglia svantaggiata.

## **6. Rafforzamento delle politiche territoriali: il ruolo dei Comuni**

I Comuni, in quanto enti di prossimità e primi presidi delle comunità educanti, svolgono un ruolo fondamentale nel contrasto alla povertà educativa, attraverso politiche sociali, servizi scolastici ed extrascolastici, e progetti integrati di inclusione.

Il Comune è l'ente preposto a garantire il rispetto dell'obbligo scolastico fino ai 16 anni. Le azioni possibili sono di diverso tipo: dalla gestione diretta di servizi di orientamento e di reinserimento scolastico, alla promozione di reti territoriali, ai percorsi di seconda opportunità, alla realizzazione di programmi e progetti per aumentare il tempo scuola anche oltre l'orario scolastico, ingaggiare le famiglie in attività ricreative e culturali, ecc.

Tra le principali azioni attivate: servizi di orientamento; percorsi di reinserimento scolastico; programmi per l'ampliamento del tempo scuola; coinvolgimento delle famiglie in attività culturali e ricreative; promozione di reti territoriali tra istituzioni, scuole e terzo settore.

Infatti, è importante che la povertà educativa sia affrontata non solo all'interno del sistema scolastico, ma anche attraverso un approccio sistemico, che coinvolga scuola, famiglia, enti locali, terzo settore e servizi territoriali.

Per questo motivo è essenziale rafforzare la rete territoriale che accompagna bambini e bambine e ragazzi e ragazze nel loro percorso di crescita, soprattutto nelle aree periferiche, rurali o economicamente svantaggiate.

Per garantire e rafforzare le politiche locali occorre:

1. Rafforzamento del ruolo dei Comuni nella governance delle politiche educative territoriali, attraverso strumenti stabili di co-programmazione con scuole, ASL, servizi sociali e soggetti del terzo settore.
2. Finanziamento strutturale per i servizi educativi integrati: tempo pieno, centri estivi, attività culturali e sportive, con attenzione alle famiglie in difficoltà economica o sociale.
3. Valorizzazione del personale educativo e scolastico comunale, anche in una prospettiva di formazione continua.
4. Ampliamento del tempo pieno per garantire pari opportunità a tutti i bambini/e con risorse adeguate ai Comuni.
5. Sostegno alle scuole delle aree interne e marginali, dove i Comuni garantiscono i servizi essenziali: trasporto, mensa, manutenzione, supporto psicopedagogici.
6. Promozione di modelli educativi innovativi, come le comunità educanti e i Patti educativi di comunità, già attivati in diverse realtà con risultati positivi, per favorire la partecipazione e la collaborazione degli attori educativi locali: scuole, istituzioni, terzo settore, strutture culturali, comunità del territorio. Ciò implica un ruolo attivo dei Comuni nel promuovere e coordinare queste reti territoriali.

**L'efficacia di queste azioni dipende però in larga misura dalla disponibilità di risorse economiche strutturali a livello centrale per facilitare la programmazione degli interventi**

#### ➤ **Strategia progettuale**

È importante una strategia nazionale e territoriale integrata con azioni stabili nel tempo. Il tema della dispersione scolastica è fortemente legato alle povertà sociali ed educative, al degrado, all'assenza di prospettive lavorative all'interno dei territori in cui si vive.

Attivare programmazioni innovative relative alla prevenzione, al contrasto e alla rimozione dei fenomeni di dispersione e disagio scolastico, più in generale di povertà educativa, agendo sulle molteplici cause e sui fattori di rischio che determinano tali situazioni. Azioni rivolte all'insieme della popolazione scolastica ma con particolare attenzione ai percorsi degli alunni e alunne coinvolti in situazioni familiari di povertà o forte degrado socioculturale.

A seguire alcune proposte pervenute dai Comuni:

- Offerta educativa non formale e servizi nei territori: attivare azioni e *interventi capaci di intrecciare in modo stretto curriculare ed extra-curriculare* per introdurre una metodologia che da un lato metta a sistema il tempo scuola con l'extra scuola e d'altra parte promuova e strutturi modelli che provino ad intrecciare tali aree. È necessario che nei territori, in particolare dove c'è maggiore svantaggio socioeconomico ci sia un'offerta educativa oltre la scuola, con tempi e spazi adeguati: mense, tempo pieno, palestre, servizi scolastici adeguati, spazi formativi extrascolastici. Tutto questo spesso è gestito grazie al supporto dei Comuni che investono nei patti educativi e che richiedono necessariamente risorse per la gestione.
- La comunità educante e i Patti educativi: l'apertura degli spazi scuola al territorio, soprattutto nei contesti di maggior fragilità e degrado

socioculturale, in un'ottica in cui la scuola, pur nel mantenimento della sua funzione principale, quella educativa, *diventa protagonista nell'attivazione di processi di comunità educante* in grado di mobilitare e far collaborare tutti gli attori necessari (scuola, genitori, terzo settore, altre istituzioni, ecc.).

In occasione dell'Audizione del 13 ottobre 2022, in Senato, presso la 7 Commissione Cultura, sul DDL 28 *"Fondo per il sostegno e lo sviluppo della comunità educante"*, Anci ha accolto favorevolmente la proposta che destinava ai Comuni un fondo del Ministero dell'Istruzione e del Merito, pari a complessivi 30 mln di euro: dal 2023 al 2025, per promuovere i patti educativi con le istituzioni scolastiche con l'attuazione di progetti volti a prevenire e recuperare i fenomeni di vulnerabilità sociale e di povertà educativa, a garantire il benessere degli studenti e prevenire la dispersione scolastica.

Tuttavia, l'ANCI ha chiesto un approfondimento sulla dotazione finanziaria che sembrava non adeguata rispetto alle numerose attività progettuali realizzate dai Comuni con un impegno economico quasi esclusivamente di risorse proprie (in alcune grandi città la spesa si aggira intorno ad 1 mln/ 1,5 mln di euro ad annualità).

I Comuni, da diversi anni, hanno sviluppato un'importante attività progettuale attraverso i patti educativi che si è intensificata nel periodo dell'emergenza Covid, ad esempio supportando le scuole attraverso la collaborazione con strutture culturali ed associative del territorio.

Talvolta il Comune ha un ruolo di regista e coordinatore nella promozione dei Patti Educativi di Comunità per soddisfare i bisogni educativi di ragazzi/e, attraverso la messa a disposizione di strutture o spazi, come parchi, teatri, biblioteche, archivi, cinema, musei, al fine di potervi svolgere attività didattiche complementari a quelle tradizionali, comunque volte a finalità educative e a sostegno della socialità.

I Comuni affiancano la scuola con una rete di opportunità culturali e formative (musei, teatri, cineteche, biblioteche, ludoteche, scuole di musica, ecc.) che sono effettive occasioni di completamento e arricchimento del curriculum della scuola.

I patti educativi di comunità che vedono un dialogo e una sinergia tra i diversi attori presenti sul territorio costituiscono, in particolare, un efficace strumento per rafforzare la collaborazione tra Comuni e scuole. Con la partecipazione di tutti i soggetti pubblici e privati, si può sicuramente sostenere una comunità educante capace di contrastare meglio i fenomeni di abbandono e di dispersione scolastica nonché di accrescimento culturale e integrazione sociale, oltre a rafforzare le relazioni ed i legami tra tutti gli attori dei processi educativi.

- L'attenzione alla prevenzione: impostare gli interventi, in modo da seguire i percorsi educativi e di studio nel loro evolversi, in particolare per poter intervenire con tempismo e in modo preventivo anche sui *"segnali flebili"* che

troppo spesso vengono sottovalutati quando al contrario sono indicatori importanti del potenziale rischio dell'innescarsi di situazioni di disagio, fragilità e dispersione scolastica.

- Il ruolo delle famiglie: prevedere il forte coinvolgimento delle famiglie sia come attori attivi e partecipanti agli interventi sia come destinatari degli stessi.

#### ➤ **Best practice**

Fare tesoro delle esperienze territoriali sostenendo le buone pratiche consolidate. È necessario, infatti, analizzare e valutare le sperimentazioni realizzate, al fine di conoscere e diffondere le buone pratiche con l'obiettivo di individuare precise strategie di contrasto e di elaborare specifici modelli di intervento. L'attività di promozione e sostegno di reti territoriali con le altre istituzioni, le scuole, il terzo settore e tutte le agenzie educative del territorio si svolge attraverso l'investimento di risorse in programmi e azioni a carattere sperimentale.

### **Progetto Scuole aperte**

Tra le buone pratiche più significative, sperimentate in alcuni Comuni con grande successo, si segnala il progetto "Scuole aperte": istituti scolastici aperti tutto il giorno, punti di riferimento per i territori, accessibili alle studentesse e agli studenti, ma anche a chi abita nel quartiere. Scuole impegnate nel contrastare le traiettorie delle diseguaglianze e nel rendere più eque le opportunità educative e di crescita.

Le Scuole Aperte sono punto di riferimento sul territorio, poli civici e culturali di costruzione di comunità, palestre di cittadinanza attiva, per contrastare la povertà educativa e la dispersione scolastica, ma anche fragilità sociali e isolamento. I principali obiettivi delle Scuole Aperte sono la prevenzione e il contrasto della povertà educativa e della dispersione scolastica, la creazione di comunità, l'aumento delle opportunità artistiche e culturali sui territori, il contributo alla conciliazione dei tempi vita-lavoro.

In un recente convegno organizzato dal Comune di Roma insieme alle città di Bergamo, Bologna, Milano e Roma è stato messo in luce come le Scuole Aperte siano laboratori di idee, iniziative e attività variegate, che cambiano a seconda dei contesti: dalle attività artistiche allo sviluppo di competenze, dall'innovazione didattica ai laboratori, dal sostegno allo studio ai corsi sportivi, dall'ascolto psicologico alle azioni di cittadinanza attiva, alle uscite in città.

La sostenibilità economica dei progetti però è tuttavia spesso legata a fonti di finanziamento non continuative, quali bandi o contributi. Per garantire la continuità delle proposte educative legate alle iniziative di Scuole Aperte, i Comuni intervengono con risorse proprie di bilancio. È qui che bisogna intervenire con finanziamenti certi e continuativi a livello centrale.

#### ➤ **Formazione**

Per sedimentare le esperienze sarebbe importante poter contare su risorse dedicate alla formazione e all'aggiornamento professionale congiunto di insegnanti ed educatori.

### ➤ **Risorse**

È importante e necessario riconoscere ai Comuni il ruolo di interfaccia con cittadini e cittadine secondo una logica di programmazione di politiche e risorse che partano dai loro desideri e bisogni concreti. I finanziamenti statali devono favorire una progettazione che utilizzi come metodologia la definizione di piani personalizzati integrati fra istituzioni, per evitare che le istituzioni vengano percepite semplicemente come erogatori di risorse economiche. In previsione di uno stanziamento regolare, occorre puntare molto sul monitoraggio e soprattutto sulla valutazione ex post.

### ➤ **Intreccio tra domanda e offerta**

Interventi da attivare sia in relazione ad una “mappa dei bisogni” che consenta di declinare i diversi interventi in modo coerente con le specifiche esigenze e priorità dei diversi territori, sia in relazione ad una “mappa dell'offerta” già presente in ogni territorio, sia per evitare sovrapposizioni), sia per metterle in relazione con quello che già viene fatto.

## **7. Conclusioni**

ANCI conferma la piena disponibilità a collaborare con il Parlamento e le Istituzioni competenti per costruire politiche efficaci contro la povertà educativa.

I Comuni rappresentano un presidio indispensabile per garantire pari opportunità educative, a partire dai territori più fragili, tuttavia, è imprescindibile che dispongano di risorse adeguate per continuare a sostenere e rafforzare le misure di contrasto alla povertà educativa e alla dispersione scolastica, nel momento che spesso sono costretti a farvi fronte con fondi propri.

Nel ringraziare la Commissione per l'attenzione posta sul tema, si auspica che l'indagine possa tradursi in interventi normativi e finanziari capaci di rafforzare concretamente il sistema educativo del nostro Paese, nella sua dimensione territoriale, sociale e culturale.