



Credit: Francesco Ales / per Save the Children

Scuole disuguali

Gli interventi del PNRR su mense, tempo pieno e palestre



Save the Children
RICERCA

Settembre 2024

Coordinamento a cura di Michela Lonardi

Team di ricerca: Antonella Inverno, Patrizia Luongo, Christian Morabito, Samuele Pelloni, Silvia Taviani

Con il contributo di Lucia Basso, Elena Caneva, Francesco Chiaradia, Diletta Pistono

Progetto grafico: INFABRICA di Mauro Fanti

Foto di copertina: Francesco Alesi per Save the Children

ISBN 9788894378436



Save the Children Italia - ETS
Piazza di San Francesco di Paola, 9
00184 Roma - Italia
tel +39 06 480 70 01
fax +39 06 480 70 039
info.italia@savethechildren.org

www.savethechildren.it

Indice

Introduzione	4
Capitolo 1. L'offerta di servizi educativi di qualità a scuola	9
1.1 La mensa e il tempo pieno (o prolungato)	10
1.2 La presenza delle palestre	11
Capitolo 2. Il PNRR e gli investimenti sulla scuola	19
2.1 Le risorse del PNRR per mense, tempo pieno e palestre	20
2.2 L'estensione del servizio mensa e del tempo pieno	22
2.3 Il potenziamento delle palestre per promuovere lo sport a scuola	27
Conclusioni e raccomandazioni	38

Introduzione

La povertà educativa è un fenomeno diffuso nel nostro Paese che priva i bambini, le bambine e gli adolescenti delle opportunità di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni.

È strettamente legata alla povertà economica delle famiglie, che oggi in Italia colpisce 1 milione 300 mila minorenni¹. Crescere in una condizione di deprivazione materiale può ostacolare l'accesso a un'istruzione di qualità e compromettere le aspirazioni e/o le aspettative di bambini, bambine e adolescenti². I territori dove la povertà minorile è più accentuata e le famiglie affrontano le maggiori difficoltà economiche sono anche quelli dove la scuola è più povera, privata di tempo pieno, mense e palestre, e di conseguenza dove l'incidenza della povertà educativa è più alta³. Conseguentemente, i bambini, le bambine e gli adolescenti che vivono in famiglie con risorse finanziarie molto limitate in media ottengono punteggi più bassi nelle indagini che rilevano le competenze e hanno maggiori probabilità di abbandonare gli studi prematuramente⁴.

Un indicatore chiave della povertà educativa è proprio quello della dispersione scolastica: in Italia, nonostante il trend in diminuzione, un giovane di età compresa tra i 18 e i 24 anni su dieci (10,5%) ha abbandonato prematuramente gli studi. Il tasso di *Early School Leavers* (ESL) resta tra i più alti d'Europa, dopo la Romania (16,6%), la Spagna (13,7%), la Germania (12,8%) e l'Ungheria (11,6%)⁵.

I divari territoriali sono ancora molto ampi: le regioni italiane del Sud e delle Isole, in particolare, conoscono livelli di dispersione scolastica tra i più alti nel contesto europeo. La Sardegna registra un tasso di ESL del 17,3%, la Sicilia del 17,1% e la Campania del 16%⁶.

Secondo le previsioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze registrate nel Documento di Economia e Finanza 2024, il tasso di uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione (UPIF) subirà un leggero aumento nel 2024 dato un mercato del lavoro più favorevole e attrattivo per i giovani, che li potrebbe spingere ad abbandonare gli studi verso impieghi di manodopera poco qualificata. Con la stabilizzazione del tasso di occupazione giovanile negli anni successivi, si prevede invece una diminuzione del tasso di ESL per raggiungere quota 10,2% nel 2027⁷ (Fig.1), ancora lontano dal traguardo per il 2030 stabilito dalla Commissione Europea (9%).

¹ Istat, *Rapporto Annuale*, 2024, <https://www.istat.it/it/files//2024/05/Rapporto-Annuale-in-pillole.pdf>

² Save the Children, *Domani (im)possibili. Indagine nazionale su povertà minorile e aspirazioni*, 2024, <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/domani-impossibili>

³ Save the Children, *Alla ricerca del tempo perduto. Un'analisi delle disuguaglianze nell'offerta di tempi e spazi educativi nella scuola italiana*, 2022, <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/alla-ricerca-del-tempo-perduto>

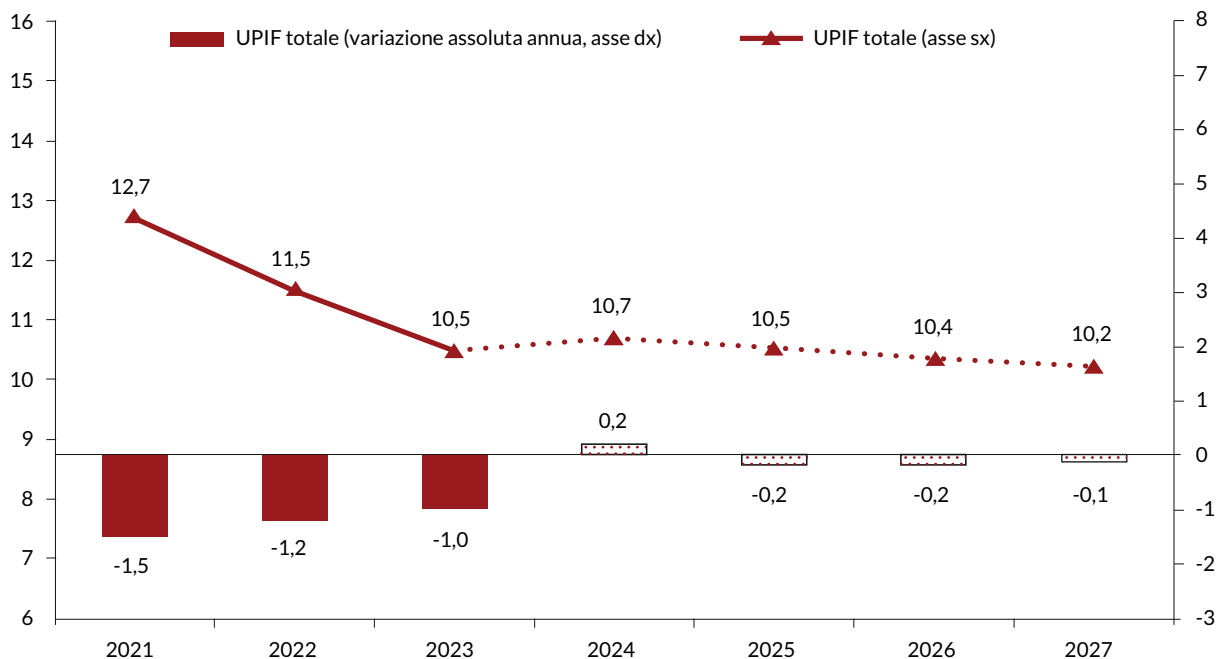
⁴ Save the Children, *Povertà educativa: necessario un cambio di passo nelle politiche di contrasto*, 2022, https://www.savethechildren.it/sites/default/files/files/Poverta_educativa.pdf

⁵ Cfr. Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_04_10/default/table?lang=en&category=t_educ.t_educ_outc

⁶ Anche la Provincia Autonoma di Bolzano registra un tasso di *Early School Leavers* superiore alla media europea (16,2%). Fonte: Istat, *Rapporto BES 2023*, 2024

⁷ Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di Economia e Finanza 2024 - Allegato "Indicatori di benessere equo e sostenibile"*, 2024, pp. 36-39

Fig. 1. Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione totale con relativa previsione (UPIF) (% e variazioni annue assolute)



Eventuali differenze sono imputabili agli arrotondamenti.

Fonte: Elaborazione Ministero dell'Economia e delle Finanze su dati ISTAT 2021-23 (Rilevazione sulle forze di lavoro) e previsioni MEF-DT 2024-2027.

Per quanto riguarda la dispersione scolastica implicita⁸, nel 2024 si è registrato un miglioramento, raggiungendo il valore più basso dal 2019, con un tasso medio che scende al 6,6%. Tuttavia, le disuguaglianze territoriali persistono e in due regioni, Campania e Sardegna, la percentuale di studenti e studentesse in condizione di dispersione scolastica implicita al termine del secondo ciclo d'istruzione resta sopra il 10%⁹.

La scuola in Italia: i numeri su risorse, docenti e studenti

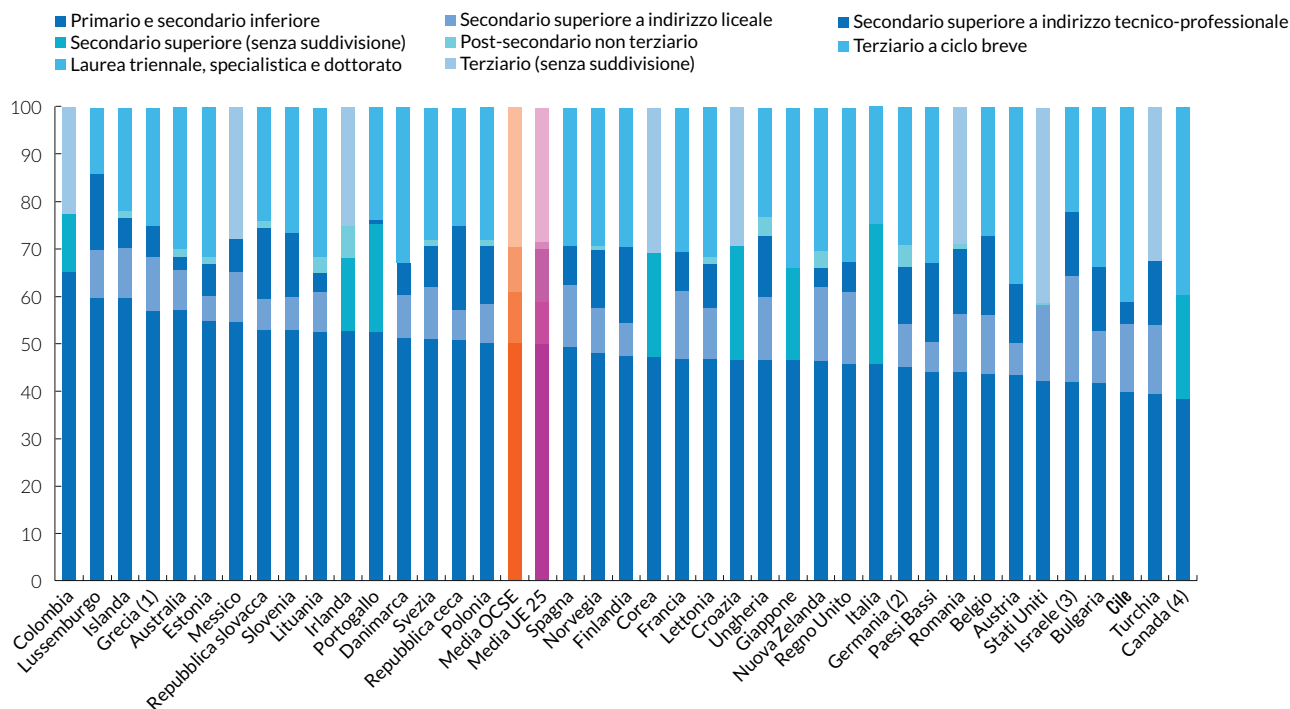
Nel 2020, i Paesi dell'OCSE hanno speso in media il 5,1% del loro PIL per gli istituti di istruzione dal livello primario a quello terziario. In Italia la quota corrispondente era pari al 4,2% del PIL, di cui il 30% era destinato all'istruzione primaria e il 16% all'istruzione secondaria inferiore.

Per tutti i livelli di istruzione, da quella primaria a quella terziaria, l'Italia lo stesso anno spendeva 11.439 USD all'anno per studente equivalente a tempo pieno (adeguato in funzione del potere d'acquisto), rispetto alla media dell'OCSE pari a 12.647 USD. La spesa per studente equivaleva al 27% del PIL pro capite ed era in linea con il valore medio dell'area dell'OCSE, pari al 27% (Fig. 2).

⁸ Per dispersione scolastica implicita (o nascosta) si intende la quota di studenti e studentesse che, pur avendo conseguito un titolo di studio di scuola secondaria di secondo grado, non raggiungono i traguardi di competenza previsti per l'intero percorso dei 13 anni di scuola. I traguardi delle competenze vengono misurati da INVALSI, l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, attraverso una prova standardizzata di italiano, matematica e inglese, avendo come base di riferimento le Indicazioni nazionali e le Linee Guida ministeriali. A livello internazionale l'OECD, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, misura invece le competenze dei 15enni in italiano, matematica e scienze attraverso l'indagine PISA, che utilizza come base di riferimento un quadro teorico elaborato dall'Organizzazione stessa.

⁹ INVALSI, *Rapporto INVALSI 2024*, 2024, https://invalsi-areaprove.cineca.it/docs/2024/Rilevazioni_Nazionali/Rapporto/Rapporto%20Prove%20INVALSI%202024.pdf

Fig. 2. Spesa totale per gli istituti di istruzione da primaria a terziaria, per livello di istruzione (%) Anno 2020



1. L'anno di riferimento è diverso dal 2020. Per maggiori dettagli consultare la tabella originale.
2. I programmi di istruzione secondaria superiore a indirizzo tecnico-professionale comprendono i percorsi di istruzione secondaria inferiore a indirizzo tecnico-professionale.
3. I percorsi di istruzione secondaria superiore comprendono quelli di istruzione secondaria inferiore.
4. L'istruzione primaria comprende i programmi di livello pre-primario. I Paesi sono classificati in ordine decrescente rispetto alla spesa complessiva destinata agli istituti di istruzione primaria e secondaria inferiore.

Fonte: OCSE/UIS/Eurostat (2023), Tabella C2.1 riportata in OECD, Uno sguardo sull'istruzione 2023 - Nota Paese - Italia, 2023, Figura 3.

Dall'a.s. 2014-15 all'a.s. 2022-23, secondo le elaborazioni dell'Osservatorio Conti Pubblici Italiani, il numero degli insegnanti è cresciuto di 155.374 unità, con un corrispondente forte aumento del rapporto tra numero di insegnanti e di studenti. Tuttavia, l'aumento non è stato omogeneo per tutte le categorie di insegnanti: il rapporto tra quelli di sostegno e quelli curricolari è passato dal 15,3% nell'a.s. 2014-15 al 23,1% nell'a.s. 2022-23. Di conseguenza è aumentato anche il rapporto tra contratti a tempo determinato (spesso riservati agli insegnanti di sostegno) e indeterminato, dal 14,7% nel 2014-15 al 24,9% nel 2022-23, a tutto discapito della continuità educativa (Tavola 1). Un segnale positivo verso un maggiore riconoscimento del ruolo degli insegnanti viene dal rinnovo del contratto collettivo nazionale del lavoro per il comparto "Istruzione e Ricerca", siglato a gennaio 2024¹⁰.

¹⁰ Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, *Comunicato - Contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del Comparto istruzione e ricerca - Periodo 2019-2021 (24A00501)*, (GU n.32 del 8-2-2024 - Suppl. Ordinario n. 8)

Tavola 1. Personale scolastico in Italia (numero di dipendenti; tra parentesi la % sul totale)

	2014/15	...	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23
INSEGNANTI CURRICOLARI	667.598 (84,7%)	...	726.467 (80,5%)	723.524 (79,7%)	724.333 (78,4%)	725.885 (76,9%)
Ins. curricolari t. indeterminato	596.022 (75,6%)	...	630.982 (69,9%)	614.850 (67,7%)	621.639 (67,3%)	620.607 (65,8%)
Ins. curricolari t. determinato	71.576 (9,1%)	...	95.485 (10,6%)	108.674 (12,0%)	102.694 (11,1%)	105.278 (11,2%)
INSEGNANTI DI SOSTEGNO	120.645 (15,3%)	...	176.020 (19,5%)	184.405 (20,3%)	199.521 (21,6%)	217.796 (23,1%)
Ins. di sostegno t. indeterminato	76.268 (9,7%)	...	85.501 (9,5%)	80.672 (8,9%)	77.257 (8,4%)	88.498 (9,4%)
Ins. di sostegno t. determinato	44.377 (5,6%)	...	90.519 (10,0%)	103.733 (11,4%)	122.264 (13,2%)	129.298 (13,7%)
TOTALE INS. A T. INDETERMINATO	672.290 (85,3%)	...	716.483 (79,4%)	695.522 (76,6%)	698.896 (75,7%)	709.105 (75,1%)
TOTALE INS. A T. DETERMINATO	115.953 (14,7%)	...	186.004 (20,6%)	212.407 (23,4%)	224.958 (24,3%)	234.576 (24,9%)
TOTALE INSEGNANTI	788.243	...	902.487	907.929	923.854	943.681

Fonte: Elaborazione OCPI su dati RGS e MIUR.

In merito alla popolazione scolastica, secondo le elaborazioni del Ministero dell'Istruzione e del Merito, nell'anno scolastico 2033-34 si scenderà a poco più di 6 milioni di studenti, con diminuzioni di 110-120mila ragazzi e ragazze in meno ogni anno¹¹, una stima molto simile a quella effettuata dal Censis nel 2023¹².

¹¹ Secondo il Ministro dell'Istruzione e del Merito l'effetto dell'andamento demografico dei prossimi 10 anni si sentirà di più nella scuola secondaria di secondo grado, con una perdita di circa 500mila studenti; nella scuola secondaria di primo grado il calo sarà di quasi 300mila alunni, in quella primaria di circa 400mila bambini e in quella dell'infanzia di oltre 156mila bambini.

¹² Cfr. <https://www.censis.it/rapporto-annuale/57%C2%B0-rapporto-sulla-situazione-sociale-del-paese2023-0>





CAPITOLO 1

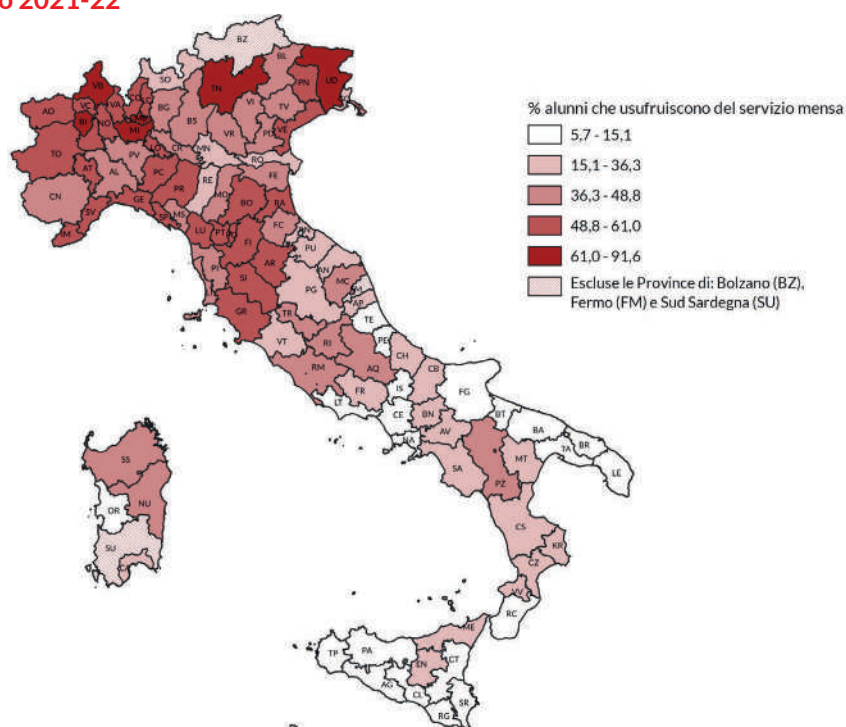
L'offerta di servizi educativi di qualità a scuola

1.1 La mensa e il tempo pieno (o prolungato)

Nella lotta alla povertà educativa, la mensa e il tempo pieno o prolungato rappresentano servizi essenziali per ridurre efficacemente i divari negli apprendimenti e nelle opportunità educative, contrastando la dispersione scolastica. La mensa rappresenta un servizio scolastico fondamentale per garantire a bambini e bambine, soprattutto quelli in condizioni di maggior bisogno, il consumo di almeno un pasto sano ed equilibrato al giorno. Oltre ai benefici per la salute dei minori, la mensa, quando inserita a pieno titolo nel percorso educativo, rappresenta anche un momento di svago e di socialità che può contribuire a rafforzare le competenze trasversali e relazionali di bambini, bambine e adolescenti.

Dai dati più recenti pubblicati dal Ministero dell'Istruzione e del Merito¹³ risultano, però, forti disparità territoriali nella presenza di mense a scuola. Soltanto il 36,9% degli alunni e delle alunne delle scuole statali primarie e secondarie di I grado hanno accesso al servizio mensa (il 55,2% nella scuola primaria e il 10,5% nella secondaria). Le province con percentuali superiori al 50% di accesso al servizio da parte degli alunni della scuola primaria e secondaria di I grado si concentrano nelle regioni del Centro e del Nord Italia. In alcuni casi, raggiungono il 70% o oltre (ad esempio le province di Biella e Monza e della Brianza) e nel caso della Provincia Autonoma di Trento la copertura raggiunge ben il 91,3%. Di converso, le province delle regioni meridionali (in particolare quelle siciliane), in larga parte vedono percentuali di alunni che usufruiscono del servizio di refezione inferiori alla media nazionale. Ad esempio, nei casi di Agrigento, Foggia, Catania, Palermo, Siracusa e Ragusa, la copertura non arriva neppure al 10%. È importante sottolineare che queste sono anche le province dove un alunno su quattro o più proviene da famiglie con livello socioeconomico basso¹⁴ (Mappa 1).

Mappa 1. Alunni della scuola primaria e secondaria di I grado che usufruiscono del servizio di mensa a scuola, per provincia (%) - Anno 2021-22



Fonte: Elaborazione di Save the Children su dati Ministero dell'Istruzione e del Merito (a.s. 2021-22)

¹³ Elaborazione del Ministero dell'Istruzione e del Merito per Save the Children (Open Data Istruzione, in riferimento all'anno scolastico 2021-22). Il numero di scuole che non hanno comunicato i dati relativi al servizio mensa e al tempo pieno è limitato e non inficia la validità del dato aggregato a livello provinciale.

¹⁴ Si fa riferimento all'indicatore ESCS – Economic Social and Cultural Status - misurato dall'INVALSI, che definisce lo status sociale, economico e culturale di studenti e studentesse che partecipano alle prove INVALSI (scuola primaria e secondaria di I e II grado), calcolato tenendo conto dello status occupazionale e del livello di istruzione dei genitori, oltre che del possesso di alcuni beni materiali. Si considerano come maggiormente svantaggiati gli studenti i quali si collocano nel 20% più basso (I quintile) di tale distribuzione. Il dato fa riferimento alla media della percentuale di studenti che si collocano nel primo quintile nella scuola primaria, secondaria di I grado e di II grado per l'a.s. 2022-23. Si è preferito utilizzare la media relativa ai diversi gradi d'istruzione perché rappresenta meglio la condizione socioeconomica del territorio di riferimento (in questo caso le province) degli studenti.

La presenza della mensa a scuola, inoltre, consente l'estensione dell'orario scolastico, permettendo agli alunni di usufruire del tempo pieno o, in alternativa per gli alunni delle secondarie di primo grado, di attività di supporto allo studio e di recupero, nonché svolgere attività culturali, ricreative, sportive, anch'esse utili a combattere la dispersione scolastica e migliorare gli apprendimenti. I benefici di frequentare il tempo pieno o prolungato sono infatti molteplici: un primo possibile effetto riguarda il miglioramento dei risultati scolastici e del tasso di partecipazione a scuola, in particolare per i bambini di fasce economiche più svantaggiate, così come maggiori possibilità di avere opportunità di lavoro più qualificate e redditizie una volta terminati gli studi, fino agli effetti positivi sull'offerta di lavoro dei genitori e, di riflesso, sul reddito familiare¹⁵.

Guardando sempre ai dati forniti dal Ministero dell'Istruzione e del Merito sul tempo pieno o prolungato a scuola¹⁶, si evince tuttavia un mosaico eterogeneo. Solo poco più di un quarto (il 28,1%) delle classi della scuola statale primaria e secondaria di I grado offrono il tempo prolungato. Il tempo pieno (40 ore a settimana) viene offerto solo alla scuola primaria in meno di 2 casi su 5 (38%).

Come per le mense, anche le differenze territoriali in termini di tempo pieno o prolungato sono particolarmente marcate, con le province del Centro e del Nord che presentano percentuali di offerta superiori alla media nazionale e, in alcuni casi, come la Provincia Autonoma di Trento, Milano e Monza e della Brianza, superiori al 65%. Le province invece dove la percentuale di classi nella scuola primaria o secondaria di I grado a tempo pieno o prolungato è inferiore al 10% si trovano - ad eccezione di Rovigo (9,9%) e la Valle d'Aosta (2,6%) - nelle regioni del Sud e nelle Isole: Ragusa, Catania, Palermo, Siracusa, Campobasso, Isernia. In molti casi si tratta delle stesse province dove minore è anche l'offerta del servizio di refezione e, come per le mense, dove la percentuale di alunni che provengono da famiglie con livelli socioeconomici bassi è particolarmente elevata¹⁷.

1.2 La presenza delle palestre

L'attività sportiva rappresenta non solo un'opportunità per lo svago, il benessere fisico e lo sviluppo socio-emotivo di bambini, bambine e adolescenti, ma anche un elemento fondamentale per rafforzare l'apprendimento.

L'assenza in molte istituzioni scolastiche di strutture sportive, come le palestre, potrebbe inficiare il successo delle iniziative di promozione dell'educazione sportiva a scuola, soprattutto in territori deprivati dove la scuola diviene unico presidio di offerta di opportunità per la pratica sportiva e l'educazione motoria. Meno della metà (il 46,4%) delle scuole statali primarie e secondarie (I o II grado) sono infatti dotate di una palestra: il 41,5% delle scuole primarie, il 53,2% delle secondarie di primo grado e il 48,1% delle scuole secondarie di secondo grado¹⁸.

¹⁵ Cfr. Save the Children e Osservatorio CPI, *Mense scolastiche: un servizio essenziale per ridurre le disuguaglianze* (policy paper), 30 Novembre 2023

¹⁶ Cfr. Nota 13

¹⁷ Cfr. Nota 14

¹⁸ Elaborazione di Save the Children su dati del Ministero dell'Istruzione e del Merito (Open Data Istruzione, in riferimento all'anno scolastico 2022-23). Il numero di scuole che non hanno comunicato i dati relativi alle palestre è limitato e non inficia la validità del dato aggregato a livello provinciale.

Sport ed educazione fisica a scuola

La pratica sportiva incide sullo sviluppo fisico e sul benessere psicologico di bambini, bambine e adolescenti, contribuendo ad una crescita sana ed equilibrata, riducendo il rischio di patologie e migliorando la salute mentale e la consapevolezza di sé e del proprio corpo. Al contempo, lo sport favorisce l'instaurazione di relazioni sociali tra pari e la trasmissione di valori, come il rispetto delle regole, la dedizione e l'inclusione, divenendo mezzo per combattere le disuguaglianze sociali¹⁹.

In Italia, sebbene il rinnovato articolo 33 comma 7 della Costituzione accrediti lo sport come un diritto, riconoscendone "il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico", sono ancora pochi i minori che praticano attività sportive: solo il 50,5% pratica sport in modo continuativo, mentre 1 bambino o ragazzo su 4 non pratica alcuno sport (25,1%)²⁰. Inoltre, tra i Paesi OCSE, l'Italia si posiziona ultima in termini di sedentarietà, con un tasso del 94,5% di minori tra gli 11 e i 15 anni che non raggiungono un adeguato livello di attività fisica²¹, così come previsto dalle linee guida dell'Organizzazione Mondiale della Sanità²². Gli effetti della scarsa attività motoria, associata anche a stili di vita poco sani, pongono a rischio la salute, trovando riscontro nel tasso di minori tra i 3 e i 17 anni in sovrappeso o obesi, che nel 2022 ha raggiunto la soglia del 27,2%²³.

Tra le ragioni alla base di questa diffusa sedentarietà si insidia la condizione socioeconomica di molte famiglie che non riescono a far fronte ai costi delle attività sportive. Ben un minore su tre (31,5%) che proviene da famiglie con scarse o insufficienti risorse economiche non pratica infatti attività sportive²⁴. Tra gli adolescenti di 15-16 anni, il 16,2% rinuncia a fare sport proprio perché troppo costoso²⁵.

D'altra parte, non solo le difficoltà economiche delle famiglie, ma anche l'assenza o scarsità di strutture sportive incide sulla possibilità di svolgere attività motorie. In Italia, sono presenti – con forti disparità regionali – 131 impianti sportivi ogni 100.000 abitanti, ben al di sotto della media europea (168,3), di cui l'8% non è funzionante²⁶.



Credits: Francesco Alesi per Save the Children

¹⁹ Cfr. European Commission, *Flash Eurobarometer 530 Mental health Report*, October 2023, <https://www.sportesalute.eu/images/studi-e-dati-dello-sport/schede/2023/153-Mental-Health-Report-2023.pdf>; Save the Children, *XIII Atlante dell'Infanzia (a rischio) - Come stai?*, 2022, <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/13-atlante-dell-infanzia-a-rischio-come-stai>; Cattaneo C. e Nardone P. – ISS, *Attività fisica e salute: bambini e adolescenti*, 10 maggio 2018, https://www.epicentro.iss.it/attivita_fisica/bambini-Adolescenti; Decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca n. 254/2012

²⁰ Dati relativi alla fascia di età 3-17 anni elaborati da Istat 2022. Fonte: Save the Children, *Atlante dell'infanzia a rischio. Tempi digitali*, 2023

²¹ Anno di riferimento 2020, Fonte: The European House – Ambrosetti, *Osservatorio Valore Sport. Riportare lo sport e la cultura del movimento al centro dell'agenda politica per creare valore per il Paese*, 2024, <https://www.sportesalute.eu/images/studi-e-dati-dello-sport/schede/2024/159-Executive-Summary-osservatorio-valore-sport-2024.pdf>

²² Le linee guida prevedono che i minorenni svolgano almeno 60 minuti di esercizio fisico al giorno. Cfr. Linee Guida OMS <https://www.who.int/publications/i/item/9789240015128>

²³ Istat, *Rapporto SDGs 2024. Informazioni statistiche per l'agenda 2030 in Italia*, 2024

²⁴ Dati relativi alla fascia di età 3-17 anni elaborati da Istat 2022. Fonte: Save the Children, *Atlante dell'infanzia a rischio. Tempi digitali*, 2023

²⁵ Save the Children, *Domani (im)possibili. Indagine nazionale su povertà minorile e aspirazioni*, 2024

²⁶ Elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Sport e Salute e censimenti nazionali sugli impianti sportivi, 2024. Fonte: The European House – Ambrosetti, *Osservatorio Valore Sport. Riportare lo sport e la cultura del movimento al centro dell'agenda politica per creare valore per il Paese*, 2024

Più di un adolescente di 15-16 anni su quattro (26,3%) dichiara che nel luogo in cui vive sono assenti palestre o luoghi attrezzati accessibili per fare sport²⁷.

Consapevoli che i territori con maggiore disponibilità di impianti sono quelli dove i livelli di sedentarietà della popolazione sono i più bassi²⁸, gli investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza mirano a sanare questo gap e migliorare l'accessibilità allo sport. Nella stessa direzione va il Fondo "Sport e Periferie" che stanziava 100 milioni per le infrastrutture sportive pubbliche²⁹ e la legge di bilancio 2022 e relativi decreti attuativi³⁰, che hanno reso l'educazione motoria obbligatoria nelle classi quarte e quinte della scuola primaria, per un massimo di due ore settimanali, prevedendo una dotazione di organico di docenti specialisti³¹.

Nel quadro europeo, queste iniziative - nonostante necessitino di miglioramenti indicati puntualmente dai docenti - potrebbero segnare un passo in avanti per l'Italia, verso realtà che investono molto in termini di politiche e risorse nella promozione della pratica sportiva di bambini, bambine e adolescenti. In Francia, ad esempio, nelle scuole dell'infanzia e primarie sono previste 108 ore l'anno dedicate all'educazione fisica, in media tre a settimana. All'interno della strategia nazionale per la salute e lo sport, il Governo francese ha adottato l'approccio *Health Promoting School*, prevedendo che i bambini e le bambine delle scuole primarie beneficino di ulteriori 30 minuti di attività fisica al giorno³².

Anche la Finlandia ha adottato una strategia nazionale per promuovere la pratica sportiva a scuola. In aggiunta alle due ore obbligatorie di educazione fisica a settimana³³, sono previsti 15 minuti di pausa ogni ora per favorire il movimento e la socializzazione. Con il programma *Schools on the move* vengono inoltre incentivati nuovi metodi di insegnamento basati sul movimento al fine di promuovere il benessere dei minori e sostenere l'apprendimento³⁴. Molto spazio è dedicato anche all'educazione *outdoor*, che riduce il tasso di sedentarietà favorendo il movimento³⁵.



Credits: Francesco Alesi per Save the Children

²⁷ Save the Children, *Domani (im)possibili. Indagine nazionale su povertà minorile e aspirazioni*, 2024

²⁸ La dotazione di un impianto aggiuntivo ogni 100.000 abitanti è associata alla riduzione del -0,24% del tasso di sedentarietà. Fonte: The European House - Ambrosetti, *Osservatorio Valore Sport. Riportare lo sport e la cultura del movimento al centro dell'agenda politica per creare valore per il Paese*, 2024

²⁹ Decreto 21 maggio 2024 del Dipartimento per lo Sport, Presidenza del Consiglio dei Ministri, <https://www.sport.governo.it/it/bandi-e-avvisi/sport-e-periferie/2024/sport-e-periferie-2024-piu-di-100-milioni-di-euro-per-i-comuni/>

³⁰ Cfr. il Decreto del Ministro dell'Istruzione, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, 11 aprile 2022, n.90, e la Nota M.I. prot. n. 26952 del 12 aprile 2023 - Dotazioni organiche del personale docente per l'anno scolastico 2023/24

³¹ L'educazione motoria alla scuola primaria è prevista dalle indicazioni nazionali entrate in vigore con il Decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca n. 254/2012, che ne riconoscono l'importanza e ne definiscono gli obiettivi di apprendimento. Tuttavia, le linee guida prevedono orari flessibili e che l'insegnamento sia impartito da docenti generalisti formalmente abilitati a insegnare altre discipline del curriculum.

³² Cfr. <https://national-policies.eacea.ec.europa.eu/youthwiki/chapters/france/73-sport-youth-fitness-and-physical-activity>

³³ Cfr. https://ec.europa.eu/assets/eac/sport/library/factsheets/finland-factsheet_en.pdf

³⁴ Cfr. <https://schoolsonthemove.fi/about-us/>

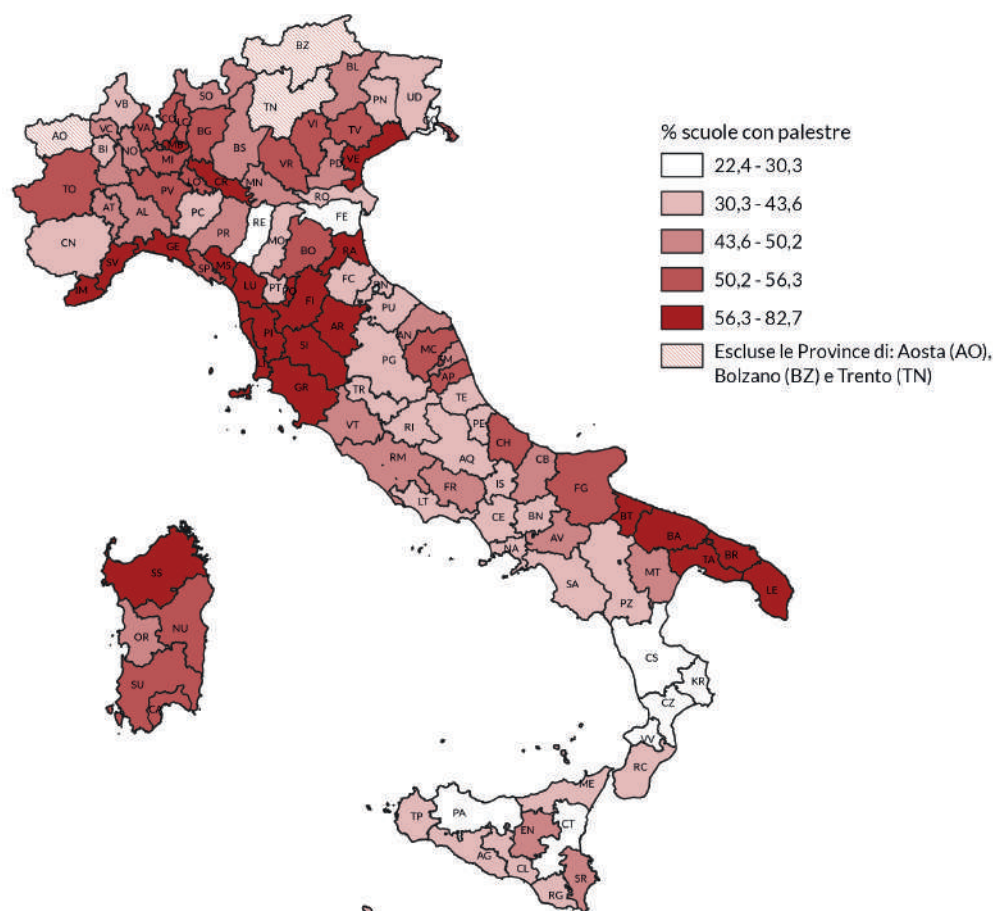
³⁵ Romar J., Enqvist I., Kulmala J., Kallio J. e Tammelin T., Physical activity and sedentary behaviour during outdoor learning and traditional indoor school days among Finnish primary school students, 2018, *Journal of Adventure Education and Outdoor Learning*, 19, pag. 1-15, doi: 0.1080/14729679.2018.1488594

Anche in questo caso, le disuguaglianze territoriali sono particolarmente marcate. A livello nazionale, tra le 10 province dove la percentuale di scuole primarie o secondarie di I o II grado provviste di palestre è uguale o inferiore al 30%³⁶, ben 7 si trovano nelle regioni del Sud e delle Isole. Nello specifico, nelle province di Vibo Valentia, Catania, Catanzaro e Cosenza, la percentuale di scuole statali provviste di palestra è inferiore al 25%. Come per l'offerta del servizio mensa e del tempo pieno o prolungato, le province del Sud e delle Isole con un'offerta limitata di scuole con palestra hanno anche concentrazioni più elevate di alunni provenienti da famiglie in svantaggio socioeconomico³⁷.

Allo stesso tempo però alcune province del Sud vanno in controtendenza, in particolare in Puglia: nella provincia di Barletta-Andria-Trani, ad esempio, dove circa un terzo degli alunni (30,3%) vive in famiglie socio-economicamente svantaggiate³⁸, il 72,9% delle scuole primarie o secondarie ha una palestra. Percentuali molto alte si registrano anche a Lecce (67,8%), Taranto (66,5%) e Bari (61,7%).

Molte province del Centro (in particolare in Toscana e Liguria) e del Nord rilevano percentuali di presenza di palestre superiori al 60%. In alcuni casi, la copertura si avvicina o supera il 70%, come nelle province di Prato (82,7%), Firenze (68,2%), Savona (67,9%) e Genova (67,8%). Al contempo, si registrano anche al Nord delle carenze nell'offerta di palestre: ad esempio le province di Reggio Emilia, Ferrara e Gorizia conoscono percentuali inferiori al 30%³⁹ (Mappa 2).

Mappa 2. Scuole primarie e secondarie di I e II grado dotate di palestra, per provincia (%) - Anno 2022-23



Fonte: Elaborazione di Save the Children su dati Ministero dell'Istruzione e del Merito (a.s. 2022-23)

³⁶ Si tratta delle province di Vibo Valentia, Catania, Catanzaro, Cosenza, Crotone, Palermo, Gorizia, Ferrara, Reggio Emilia e Messina.

³⁷ Cfr. Nota 14

³⁸ Cfr. Nota 14

³⁹ Cfr. Nota 18

L'impegno di Save the Children nella prevenzione della dispersione scolastica

“Una scuola in cui mi sento protagonista, è una scuola da cui non voglio allontanarmi”

Save the Children avvia nel 2012 il primo intervento di contrasto alla dispersione scolastica dal titolo **Fuoriclasse**, in un momento storico in cui la dispersione scolastica in Italia si attesta intorno al 17%, con picchi superiori al 20% al Sud e nelle Isole. Il progetto – definito in collaborazione con le scuole e di durata biennale – propone un approccio preventivo a sostegno del passaggio dalla scuola primaria alla secondaria di I grado. Si tratta di un intervento integrato che coinvolge i tre attori principali per la lotta alla dispersione scolastica: studenti, docenti e famiglie. Le diverse tipologie di attività, che mirano a sostenere motivazione e apprendimento di studenti e studentesse, si sviluppano sia a scuola sia nel contesto extrascolastico.

Dal 2012 al 2017, Fuoriclasse viene realizzato in sette città italiane: Aprilia, Bari, Crotone, Milano, Napoli, Scalea e Torino.

Grazie alla collaborazione con Fondazione Agnelli, per la prima volta in Italia un progetto di contrasto alla dispersione scolastica è stato sottoposto ad una valutazione di impatto, che ha dimostrato l'efficacia e l'efficienza dell'intervento⁴⁰.

Con l'obiettivo di diffondere su scala le metodologie partecipative sperimentate con il progetto Fuoriclasse, nasce nel 2017 **Fuoriclasse in Movimento**⁴¹, la rete di scuole, promossa da Save the Children, impegnata nella promozione del benessere e della partecipazione studentesca, al fine di prevenire la dispersione scolastica nel primo ciclo.

La rete promuove la partecipazione degli studenti, potenzia le competenze di docenti e dirigenti scolastici sui temi della didattica partecipativa/inclusiva, sostiene l'alleanza con le famiglie e le comunità educanti territoriali, favorisce e promuove lo scambio di buone pratiche tra scuole.



Credits: Housedada per Save the Children



Credits: Housedada per Save the Children

⁴⁰ Gli ingressi in ritardo alle lezioni si sono dimezzati, con una drastica diminuzione anche dei ritardatari cronici. Gli alunni delle scuole secondarie di I grado hanno ridotto di ben 6 giorni le loro assenze su base annua (-30%) anche in virtù di un rinnovato interesse delle famiglie per l'andamento scolastico dei figli. La maggiore regolarità nella frequenza comincia a dare i primi frutti anche in termini di rendimenti scolastici che migliorano del 5%. Per la realizzazione del progetto pilota nei cinque territori considerati (Bari, Crotone, Milano, Napoli, Scalea) sono stati spesi 1.140.000 euro, 540 euro all'anno per ogni studente coinvolto. Se parliamo la cifra con le risorse spese nell'ambito del Piano Operativo Nazionale "Promuovere il successo scolastico, le pari opportunità e l'inclusione sociale" (2007-2013) si apprende che sono stati investiti 270 milioni di euro su 5700 progetti che hanno coinvolto 450.000 individui, il che vuol dire una spesa di 600 euro per ogni alunno. Dunque, l'intervento ha un costo relativamente contenuto e, come mostrato dalla valutazione di impatto, può produrre risultati tangibili e significativi. Per approfondire: <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/fuoriclasse-un-modello-di-successo-il-contrasto-alla-dispersione>

⁴¹ Per approfondire: <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/progetti/fuoriclasse-movimento>

L'attività che più di ogni altra caratterizza Fuoriclasse in Movimento sono i Consigli Fuoriclasse, percorsi di partecipazione gestiti da rappresentanze di docenti e studenti, impegnati a concretizzare un'azione di cambiamento stabile nella scuola in quattro ambiti:

- Spazi scolastici (es. riqualificazioni di biblioteche, giardini, aule laboratoriali);
- Didattica (es. *outdoor education*, lezioni a classi aperte, ora del gioco);
- Relazioni tra pari e con gli adulti (es. *circle time*, laboratori di educazione sentimentale, azioni di contrasto al bullismo);
- Territorio (es. riqualificazione di spazi pubblici, dialogo con le istituzioni, azioni di sensibilizzazione della cittadinanza sui temi dei diritti dell'infanzia).

I Consigli Fuoriclasse sono organizzazioni stabili di dialogo, partecipazione e consultazione tra rappresentanti di alunne/i e docenti, in grado di favorire il senso di appartenenza alla scuola e la motivazione allo studio e, per questo, strumento di prevenzione alla dispersione scolastica. L'attività permette di incrementare il benessere scolastico, valorizzando le competenze individuali, le risorse e le differenze di ciascuno. Gli incontri dei Consigli Fuoriclasse seguono un percorso strutturato attraverso cui gli alunni e le alunne si informano, sviluppano una propria opinione in merito ai temi trattati e la esprimono liberamente acquisendo competenze sul come e a chi rivolgersi per presentare le proprie richieste, diventando attori del cambiamento della propria scuola.

Attualmente Fuoriclasse in Movimento è una rete di 250 scuole primarie e secondarie di I grado (distribuite su tutto il territorio nazionale – soprattutto nei contesti più fragili) e coinvolge circa 29.500 studenti e studentesse, 2.600 docenti/dirigenti e 4.000 genitori. Dal 2017 ad oggi sono stati raggiunti circa 130.000 studenti e studentesse e 13.000 docenti e dirigenti.

Di seguito alcuni esempi concreti di proposte di cambiamento realizzate nelle scuole della rete, negli anni:

- creazione e allestimento di un'aula verde per una didattica alternativa, più attiva e interattiva;
- organizzazione di un torneo sportivo di fine anno, con esponenti di diverse discipline, per socializzare e creare una rete di conoscenza e opportunità educative nel quartiere;
- allestimento dello spazio Fuoriclasse: uno spazio polifunzionale per promuovere attività laboratoriali e di relax;
- introduzione dell'ora del gioco con attività ludico-didattiche, musicali, di movimento, per promuovere la socializzazione e sperimentare un nuovo modo di fare scuola;
- organizzazione di un picnic nel cortile della scuola, a cadenza mensile, per promuovere la qualità del tempo libero e la socializzazione;



Credits: Housedada per Save the Children

- organizzazione di un incontro con i responsabili del servizio mensa del Comune per permettere ai bambini e alle bambine di esprimere i loro gusti al fine di limitare gli sprechi;
- rivalutazione di uno spazio pubblico, in collaborazione con la Presidente della Circoscrizione, per sensibilizzare al rispetto delle aree comuni;
- organizzazione della Giornata della Gentilezza - *Gentil Party*, per sensibilizzare al rispetto degli altri;
- giornata SottoSopra: per un giorno gli studenti e le studentesse diventano docenti e i loro genitori diventano alunni e alunne, per far vivere ai genitori l'esperienza scolastica quotidiana e mettersi in gioco;
- realizzazione di disegni sui marciapiedi nei dintorni della scuola per essere più felici mentre si va a scuola;
- campagna "adotta un goal": a partire dalla selezione di 4 obiettivi dell'agenda 2030, tutte le classi sono invitate ad adottarne uno, impegnandosi a realizzare azioni quotidiane atte al conseguimento dello stesso.

L'esperienza sviluppata negli anni si rinnova anche nell'impegno che Save the Children continua a dedicare al successo formativo (altro aspetto della dispersione scolastica), attraverso le attività realizzate all'interno dei **Centri Educativi Fuoriclasse**⁴², spazi messi a disposizione dalle scuole in cui si realizzano attività di accompagnamento allo studio e laboratori didattici per lavorare sul rafforzamento delle competenze di base e trasversali degli studenti a rischio dispersione. L'intervento si caratterizza per una forte collaborazione con la scuola, a partire dall'individuazione dei beneficiari da coinvolgere e grazie ad un costante monitoraggio educativo, realizzato con strumenti comuni tra docenti ed educatori, sviluppati in collaborazione con l'Università di Milano Bicocca. Tra questi, di particolare rilievo è il taccuino digitale⁴³, che permette un racconto dell'esperienza di ogni bambino e ogni bambina, a partire dalle loro aspettative, fino ad arrivare ai risultati raggiunti, diventando uno strumento di valutazione formativa dentro e fuori la scuola.

Ad oggi sono attivi 6 Centri Educativi Fuoriclasse nelle città di Milano, Torino, Aprilia, Bari e Rosarno.



Credits: Housedada per Save the Children

⁴² Per approfondire: <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/progetti/centri-educativi-fuoriclasse>

⁴³ Per approfondire: <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/il-taccuino-digitale-ponte-tra-scuola-extrascuola-e-famiglia>

LE NOSTRE PROPOSTE:
ALLESTIRE IL LABORATORIO COME AULA DI ARTE & DI SCIENZE
E USARLO UN

NO SOSTENIBILI LE PROPOSTE



Credits: Francesco Alesi per Save the Children

CAPITOLO 2

Il PNRR e gli investimenti sulla scuola

La scuola rappresenta uno spazio essenziale in cui poter dare a bambini, bambine e adolescenti uguali opportunità di crescita, contrastando il rischio di povertà educativa. Un'offerta educativa di qualità a scuola potrebbe infatti contribuire significativamente a ridurre i divari esistenti in termini di apprendimento e opportunità educative tra i territori del nostro Paese. Come già evidenziato in precedenti ricerche⁴⁴, la presenza di servizi e infrastrutture nelle scuole, quali il tempo pieno, la mensa o le strutture sportive, in grado di offrire opportunità agli alunni di svolgere attività di recupero formativo, ricreative, culturali e sportive, nonché accedere ad un'alimentazione sana, può influenzare positivamente i percorsi di apprendimento dei minori, riducendo la dispersione scolastica e favorendo in particolar modo chi vive in condizioni socioeconomiche familiari più svantaggiate.

I dati forniti dal Ministero dell'Istruzione e del Merito sui servizi, i tempi e gli spazi scolastici⁴⁵ ci consegnano tuttavia un panorama frammentato con forti disuguaglianze territoriali nell'offerta di servizi di qualità a scuola. Il forte disinvestimento che ha segnato il reparto istruzione negli ultimi vent'anni, sembra aver interessato in particolar modo le regioni del Sud e delle Isole, che registrerebbero una spesa pro capite per studente più bassa rispetto alle regioni del Centro-Nord, oltre che percentuali inferiori di scuole dotate di una mensa o una palestra⁴⁶.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) offre in tal senso un'opportunità unica per affrontare queste criticità attraverso investimenti mirati nel comparto scolastico. Tali investimenti potrebbero contribuire a colmare i numerosi divari esistenti, relativi all'offerta del servizio mensa e del tempo pieno e alla presenza di strutture sportive nelle scuole, ma a condizione che tali risorse vengano indirizzate verso quei territori dove minore è tale offerta e dove si concentrano maggiormente i minori in condizioni socioeconomiche di svantaggio.

L'obiettivo del presente studio è pertanto quello di analizzare approfonditamente le disuguaglianze territoriali nell'offerta dei servizi educativi a scuola, quali la mensa, il tempo pieno e le palestre, e valutare se e in quale misura gli investimenti previsti dal PNRR e già avviati possano ridurre i divari esistenti.

2.1 Le risorse del PNRR per mense, tempo pieno e palestre

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), con una dotazione finanziaria di quasi 195 miliardi di euro, rappresenta un'occasione preziosa per l'Italia per ridurre i divari territoriali in termini di offerta educativa a scuola. A seguito della rimodulazione degli stanziamenti avvenuta a dicembre 2023, al Ministero per l'Istruzione e il Merito sono assegnate risorse per 17,059 miliardi di euro (erano 17,594)⁴⁷.

Una parte di esse - 1 miliardo e 375 milioni - è stata destinata al miglioramento delle infrastrutture scolastiche e al relativo incremento dell'offerta formativa. Nello specifico, riguardo alle strutture, sono stati previsti investimenti per:

⁴⁴ Save the Children, *Alla Ricerca del Tempo Perduto. Un'analisi delle disuguaglianze nell'offerta di tempi e spazi educativi nella scuola italiana*, 2022; Save the Children, *Nuotare Contro Corrente. Povertà educativa e resilienza in Italia*, 2018

⁴⁵ Si fa riferimento all'elaborazione dei dati relativi a mense e tempo pieno realizzata dal Ministero dell'Istruzione e del Merito per Save the Children (Open Data Istruzione, in riferimento all'anno scolastico 2021-22) e all'elaborazione dei dati relativi alla presenza di palestre a scuola realizzata da Save the Children sui dati resi pubblici dal Ministero dell'Istruzione e del Merito (Open Data Istruzione, in riferimento all'anno scolastico 2022-23).

⁴⁶ Svimez, *Un paese, due scuole*, 10/02/2023, <https://lnx.svimez.info/svimez/un-paese-due-scuole-2/>

⁴⁷ Servizio Studi Camera e Senato, *Dossier sul Monitoraggio attuazione del PNRR - I traguardi e gli obiettivi al 30 giugno 2024*, 24 luglio 2024, Tabella pag. 8, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01425597.pdf> Se consideriamo solo la Missione 4 (che include anche l'Università), sono 19,08 i miliardi assegnati dopo la rimodulazione (Fonte: ASTRID/Fondazione Agnelli, *Il PNRR per scuola e università: a che punto siamo?*, 2024).

- estendere il servizio mensa e il tempo pieno (Missione 4C1 Inv. 1.2., inizialmente 960 milioni, poi rimodulati a 1,075 miliardi), di cui circa 400 milioni, innalzati poi a 600 milioni⁴⁸, per la costruzione/ristrutturazione delle infrastrutture (1.000 mense)⁴⁹. Dalle graduatorie definitive pubblicate dal Ministero dell'Istruzione e del Merito risulta che, complessivamente, sono stati finanziati 1.052 interventi. Per il 52% si tratta di nuove costruzioni di mense, il 27% riguarda interventi di riqualificazione, riconversione e messa in sicurezza e il restante 21% riguarda la demolizione, ricostruzione e ampliamento di strutture esistenti. Il 50% degli interventi in graduatoria è localizzato nel Mezzogiorno, a cui è andato il 41% circa dei quasi 455 milioni di euro stanziati per i progetti ammessi⁵⁰.
- aumentare il numero di palestre e strutture sportive nelle scuole (Missione 4C1 Inv. 1.3, 300 milioni). Con questa missione, si prevedeva la costruzione o ristrutturazione di spazi da adibire all'attività motoria per un totale di almeno 230.400 mq, vale a dire circa 400 interventi⁵¹. Con lo stanziamento di ulteriori 31 milioni a valere sul bilancio del Ministero dell'Istruzione e del Merito⁵², il bando si è concluso con il finanziamento di 444 interventi, di cui 298 su strutture già esistenti e 146 per le nuove costruzioni⁵³.

Al fine di ampliare l'offerta e garantire una più ampia copertura delle richieste e dei fabbisogni dei territori e delle istituzioni scolastiche, alle risorse stanziato con il PNRR si sono sommati ulteriori finanziamenti.

Ad esempio, ai fondi della Missione 4C1 Inv. 1.2 volti a colmare il gap infrastrutturale delle mense scolastiche, si sono aggiunti 22 milioni nell'ambito dei Fondi Strutturali Europei – PON "Per la scuola, competenze e ambienti per l'apprendimento" 2014-2020⁵⁴. Inoltre, a luglio 2024, il Ministro dell'Istruzione e del Merito ha annunciato lo stanziamento di ulteriori risorse nella misura di 515,4 milioni di euro⁵⁵.

Relativamente alle infrastrutture sportive scolastiche, oltre allo stanziamento di ulteriori 31 milioni già citato, con l'art. 29 del decreto-legge 7 maggio 2024, n. 60 sono stati stanziati altri 200 milioni a valere sulle risorse del Programma nazionale "Scuola e competenze" 2021-2027 a beneficio delle "regioni meno sviluppate" e degli interventi già positivamente valutati nell'ambito delle graduatorie per la messa in sicurezza previste dalla Missione 4C1 Investimento 1.3 del PNRR⁵⁶.

Pur riconoscendo il valore aggiunto di tali risorse, è fondamentale comprendere se e in quale misura i finanziamenti inizialmente previsti dal PNRR e i relativi interventi già avviati possano contribuire a ridurre i divari territoriali esistenti tra le province del nostro Paese in termini di offerta educativa di qualità, in particolare il servizio mensa e con esso il tempo pieno, e la dotazione di palestre e strutture sportive nelle scuole, al fine di poter fare una valutazione ragionata ed individuare criteri utili per l'assegnazione efficace di ulteriori risorse.

⁴⁸ Decreto ministeriale n.158 del 7 giugno 2022

⁴⁹ I restanti fondi sono destinati a finanziare l'incremento dell'offerta formativa per l'estensione del tempo pieno.

⁵⁰ Save the Children e Osservatorio CPI, *Mense scolastiche: un servizio essenziale per ridurre le disuguaglianze* (policy paper), 30 Novembre 2023

⁵¹ La domanda di finanziamento è risultata oltre 6 volte maggiore rispetto alla dotazione del bando: alla scadenza del bando, il 28 febbraio 2022, sono pervenute complessivamente n. 2.859 proposte progettuali per un importo complessivo di 2.963.507.013,28 euro.

⁵² Decreto del Ministero dell'Istruzione e del Merito n. 203 del 2 agosto 2022

⁵³ Per approfondimenti si vedano il bando e le graduatorie disponibili al seguente link: <https://pnrr.istruzione.it/avviso/potenziamento-delle-infrastrutture-per-lo-sport-a-scuola/>

⁵⁴ Asse II – Infrastrutture per l'Istruzione – Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) Obiettivo Specifico 10.7 – Azione 10.7.1 – "Interventi di riqualificazione degli edifici scolastici". Fonte: Decreto ministeriale 30 giugno 2023, n. 126

⁵⁵ Cfr. <https://pnrr.istruzione.it/avviso/nuovo-piano-mense-scolastiche/>

⁵⁶ Anche la Missione 4 C1 Inv. 3.3. del PNRR "Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica del PNRR" prevede interventi destinati alle palestre (messa in sicurezza, riqualificazione, adeguamento sismico, antincendio, eliminazione barriere architettoniche). In riferimento a questa Missione, con il Decreto ministeriale 7 dicembre 2022, n. 320 sono stati stanziati ulteriori 255 milioni per le palestre.

2.2. L'estensione del servizio mensa e del tempo pieno

In merito all'estensione del servizio mensa nelle scuole, la missione del PNRR 4C1 Inv. 1.2 pone l'obiettivo di costruire, ampliare, ristrutturare, riqualificare o riconvertire circa 1.000 strutture entro il secondo trimestre del 2026.

L'ampliamento della presenza di strutture per il servizio mensa risponde sia alla necessità di promuovere un'alimentazione sana e momenti di socialità, sia all'esigenza di estendere il tempo pieno e prolungato, come presupposto per favorire gli apprendimenti. Tali strutture sono inoltre essenziali per *“ampliare l'offerta formativa delle scuole e rendere le stesse sempre più aperte al territorio anche oltre l'orario scolastico e accogliere le necessità di conciliazione vita personale e lavorativa delle famiglie (con particolare attenzione alle madri)”*⁵⁷.

I fondi assegnati dal PNRR per incrementare il numero di infrastrutture destinate alle mense scolastiche sono stati preallocati a livello regionale tenendo in considerazione il numero di studenti delle scuole statali del primo ciclo di istruzione (60% delle risorse) e il gap infrastrutturale (40%) – e comunque mantenendo sempre un limite minimo di finanziamento per le regioni del Mezzogiorno del 40%⁵⁸. In base alla numerosità degli studenti del primo ciclo e al gap infrastrutturale, alle regioni del Mezzogiorno è stato destinato il 57,68% delle risorse. Gli interventi da ammettere a finanziamento sono stati conseguentemente individuati secondo alcuni criteri, tra cui l'assenza di mense scolastiche alla scuola primaria, l'inagibilità totale o parziale dei locali attualmente adibiti a mensa, la tipologia di intervento (nuova costruzione, messa in sicurezza, ampliamento, adeguamento impiantistico, ecc.), l'appartenenza ad aree interne, montane o isolate, così come il tasso di disagio negli apprendimenti sulla base delle rilevazioni condotte da INVALSI. Sono stati in particolare valorizzati gli interventi già inseriti nei piani regionali e nella programmazione triennale nazionale di edilizia scolastica⁵⁹. Le graduatorie del bando del 2 dicembre 2021 sono state stilate su base regionale per rispettare la preallocazione delle risorse, ma in seguito sono state assegnate le risorse aggiuntive anche ai progetti con punteggio assoluto su base nazionale più alto, che erano stati presentati da Comuni delle regioni del Centro-Nord. Dall'analisi svolta sui 975 interventi avviati presenti nel ReGIS a giugno 2024 (il Sistema Gestionale Unico del PNRR⁶⁰), risulta allocato alle regioni del Mezzogiorno il 38,1% delle risorse, sebbene queste finanzino circa il 50% del totale dei progetti, che quindi nel Mezzogiorno risultano meno costosi. Inoltre, la predeterminazione della distribuzione delle risorse a livello regionale non ha garantito una loro allocazione in base ai bisogni effettivi di servizi e infrastrutture a livello provinciale e comunale. Per questo è interessante analizzare i risultati e gli interventi avviati a livello provinciale.

Un'analisi attenta della distribuzione a livello provinciale dei 975 interventi presenti nel ReGIS, i cui lavori sono stati avviati, permette di verificare la capacità del PNRR di intervenire in quei territori dove il fabbisogno è più alto⁶¹.

⁵⁷ Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (2021) è disponibile qui: <https://www.italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>. Sulla condizione lavorativa delle madri cfr. Save the Children, *Le equilibriste. La maternità in Italia*, 2024

⁵⁸ Decreto Ministeriale n. 343 del 2 dicembre 2021 “Decreto per la definizione dei criteri di riparto, su base regionale, delle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza e delle modalità di individuazione degli interventi”, art. 3. Si veda inoltre l'Avviso pubblico prot. 48040 del 2 dicembre 2021

⁵⁹ Decreto Ministeriale n. 343 del 2 dicembre 2021 “Decreto per la definizione dei criteri di riparto, su base regionale, delle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza e delle modalità di individuazione degli interventi”, art. 3

⁶⁰ Il ReGIS è “la piattaforma unica attraverso cui le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, gli Enti Locali ed i soggetti attuatori, possono compiere tutta una serie di operazioni per rispettare gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal PNRR.” Fonte: <https://area.rgs.mef.gov.it/canali/230/bacheca/news/666665/regis: la piattaforma e le iniziative per il pnrr; Cfr. anche https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/Interventi/regis---il-sistema-gestionale-unico-del-pnrr.html>

⁶¹ I dati sono stati scaricati dal Sistema ReGIS a giugno 2024.

Tavola 2. Distribuzione delle risorse e degli interventi PNRR (Missione 4C1 Inv. 1.2) per l'estensione del servizio mensa e tempo pieno, tra le province con minore e maggiore offerta di servizi – Anno 2024

Province	Alunni (primaria e secondaria di I grado) che usufruiscono del servizio mensa a scuola (a.s. 2021-22)	Finanziamento (Missione PNRR 4C1 Inv. 1.2)	Numero interventi (estensione servizio mensa/tempo pieno)	Numero interventi ogni 10.000 studenti
<10% Alunni usufruiscono della mensa				
Agrigento	8,9%	3.080.275	6	2,1
Foggia	8,7%	6.460.369	18	4,2
Catania	7,1%	3.772.105	7	0,8
Palermo	6,7%	2.054.976	6	0,7
Siracusa	6,2%	2.978.556	6	2,5
Ragusa	5,7%	3.161.200	6	2,2
Totale		21.507.480	49	Media = 2,1
>65% Alunni usufruiscono della mensa				
Trento	91,6%	4.793.229	6	1,5
Biella	72,0%	1.121.000	2	2
Monza e della Brianza	69,8%	3.374.946	4	0,7
Verbano-Cusio-Ossola	67,4%	2.129.592	4	4,3
Udine	65,3%	4.521.074	5	1,6
Milano	65,1%	14.060.660	13	0,6
Totale		30.000.501	34	Media = 1,8

Sono escluse le province Sud Sardegna, Fermo e la Provincia Autonoma di Bolzano. Trieste e Gorizia non hanno ricevuto finanziamenti.

Fonte: Elaborazione di Save the Children su dati Ministero dell'Istruzione e del Merito (a.s. 2021-22) e dati ReGIS (giugno 2024)

Prendendo, ad esempio, le sei province con percentuali di alunni che usufruiscono della mensa inferiori al 10%, ovvero Agrigento, Foggia, Catania, Palermo, Siracusa e Ragusa, queste hanno ricevuto finanziamenti per 49 progetti di costruzione, ristrutturazione o riqualificazione di spazi mensa, per un valore di circa 21 milioni 500 mila euro. Si tratta pertanto di 2,1 progetti ogni 10.000 studenti delle scuole primarie e secondarie di primo grado. Le sei province, invece, con percentuali di alunni che usufruiscono del servizio di refezione più elevate a livello nazionale (sopra il 65%), vale a dire Trento, Biella, Monza e della Brianza, Verbano-Cusio-Ossola, Udine e Milano, beneficiano di un finanziamento maggiore, di 30 milioni di euro, per 34 progetti, vale a dire 1,8 progetti ogni 10.000 studenti (Tavola 2). Una densità progettuale in relazione al numero degli studenti molto simile che, pur portando ad un miglioramento in termini di offerta, rischia di non avere un impatto sulle disuguaglianze già esistenti.

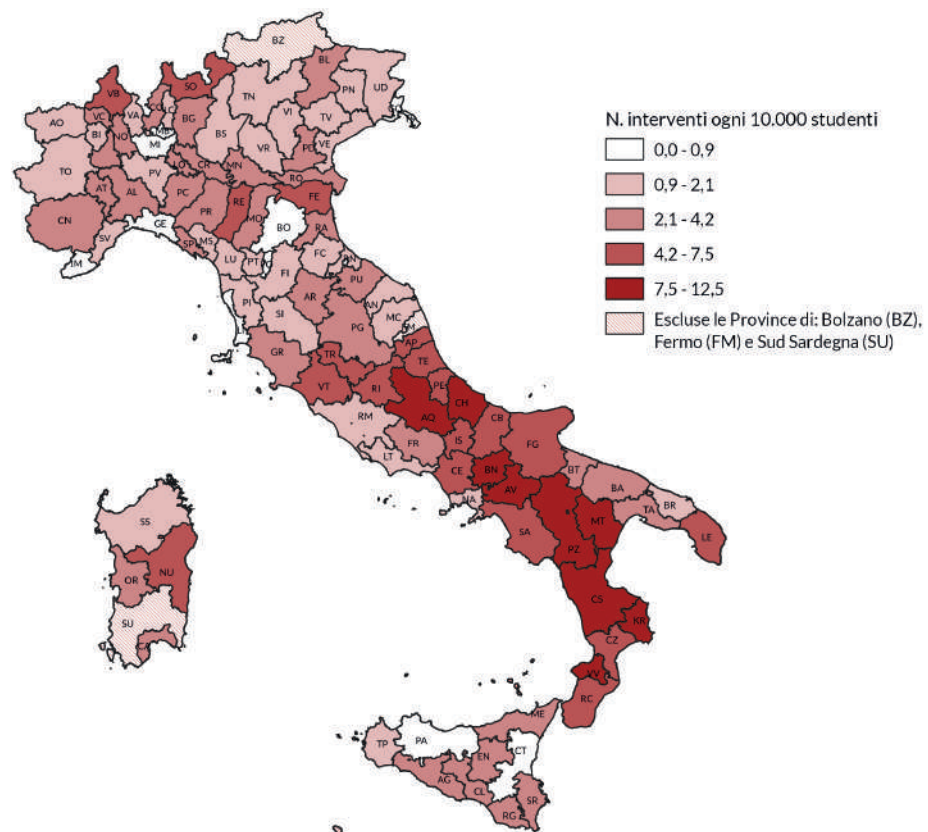
È importante sottolineare che le province più svantaggiate in termini di offerta del servizio mensa (inferiore al 10%) e una conseguente più limitata offerta del tempo pieno, conoscono percentuali significativamente più alte di alunni in svantaggio socioeconomico (valore medio 26,4% a fronte del 17,2% di quelle maggiormente performanti, con offerta superiore al 65%)⁶². Nelle province di Palermo, Catania e Siracusa meno dell'8% delle classi offre il tempo pieno o prolungato, a Ragusa l'8,6%, ad Agrigento il 12,9% e a Foggia il 16,4%; mentre nella Provincia Autonoma di Trento, Milano, Monza e della Brianza, più del 65% delle classi lo offre e in quelle di Biella, Verbano-Cusio-Ossola e Udine le percentuali oscillano tra il 35,6% e il 42,2%.

La distribuzione delle risorse tra le stesse province più svantaggiate in termini di accesso al servizio mensa è peraltro particolarmente disomogenea. La provincia di Palermo, infatti, ha ricevuto fondi per circa 2 milioni di euro (6 interventi; ovvero meno di 1 intervento ogni 10.000 studenti della scuola primaria e

⁶² Cfr. Nota 14

secondaria di primo grado), mentre quella di Foggia, nonostante la percentuale di alunni che usufruiscono del servizio mensa sia molto simile (8,7%) a quella di Palermo (6,7%), ha ricevuto quasi 6 milioni e mezzo di euro per 18 interventi, ovvero 4,2 interventi ogni 10.000 studenti. Guardando ad altri esempi, in riferimento alle province di Lecce e Napoli, con percentuali di accesso al servizio di refezione praticamente uguali (12,4% e 12,5%), le due hanno ricevuto la stessa quantità di fondi (circa 13 milioni di euro), ma Lecce ha usufruito di un numero di interventi maggiore (27), rispetto a Napoli (22), nonostante il numero di studenti residenti in quest'ultima sia nettamente maggiore⁶³. Nella provincia di Lecce, quindi, sono stati avviati più di 5 interventi ogni 10.000 studenti, mentre in quella di Napoli soltanto 1 (Mappa 3 e Tavola 3).

Mappa 3. Numero di interventi PNRR per l'estensione del servizio mensa e del tempo pieno ogni 10.000 studenti, per provincia (%) - Anno 2024



Fonte: Elaborazione di Save the Children su dati ReGIS (giugno 2024)

Queste disomogeneità nella distribuzione degli interventi del PNRR, unitamente alle risorse totali allocate per questa missione, che risultano essere comunque insufficienti a coprire il fabbisogno complessivo in termini di servizi mensa a livello nazionale, fanno dubitare della possibilità di ridurre significativamente i divari territoriali e garantire un equo accesso alla mensa per tutti gli alunni e le alunne, a discapito in particolare dei minorenni che vivono in condizioni di maggior svantaggio socioeconomico. A questa situazione, si sommano considerazioni relative alla capacità dei Comuni di offrire un'organizzazione efficiente del servizio, nonché la questione del costo della mensa, che per molte famiglie rappresenta una spesa insostenibile⁶⁴. Anche l'estensione del tempo pieno nelle scuole richiede un adeguamento delle risorse per coprire i costi del personale e la gestione delle strutture durante i pomeriggi, una questione che apre riflessioni sull'effettiva implementazione dei servizi nel prossimo futuro.

⁶³ Elaborazione Istat su dati del Ministero dell'Istruzione e del Merito, 2022

⁶⁴ Cfr. Cittadinanzattiva, *Tariffe mense scolastiche e investimenti PNRR. Report 2023/2024*, 2024

Tavola 3. Distribuzione delle risorse e degli interventi PNRR (Missione 4C1 Inv. 1.2) per l'estensione del servizio mensa e tempo pieno, a livello provinciale - Anno 2024

Province	Alunni (primaria e secondaria I) grado che usufruiscono del servizio mensa a scuola (a.s. 2021-22)	Classi primarie a tempo pieno e classi secondarie di I grado a tempo prolungato (a.s. 2021-22)	Finanziamento (Missione PNRR 4C1 Inv. 1.2)	Numero interventi (estensione servizio mensa/ tempo pieno)	Numero interventi ogni 10.000 studenti
Agrigento	8,9%	12,9%	3.080.275	6	2,1
Alessandria	47,6%	20,5%	4.739.220	5	2,1
Ancona	25,1%	21,7%	3.264.848	4	1,2
Arezzo	55,1%	26,2%	3.562.378	6	2,8
Ascoli Piceno	23,1%	18,3%	4.568.800	7	5,3
Asti	56,1%	19,9%	1.790.000	3	2,2
Avellino	20,6%	26,1%	11.073.274	27	10,7
Bari	10,0%	11,8%	7.396.829	19	2,2
Barletta-Andria-Trani	10,2%	N/A	4.072.896	8	2,8
Belluno	39,6%	29,8%	4.305.891	5	4,1
Benevento	34,4%	35,0%	3.797.379	13	7,8
Bergamo	43,8%	17,5%	17.665.082	20	2,6
Biella	72,0%	35,6%	1.121.000	2	2,0
Bologna	58,2%	40,9%	1.523.635	2	0,3
Brescia	38,7%	21,0%	12.109.439	18	2,0
Brindisi	14,1%	16,8%	1.627.551	4	1,5
Cagliari	32,6%	29,1%	5.150.456	7	2,8
Caltanissetta	15,0%	19,9%	1.493.426	4	2,2
Campobasso	21,9%	6,1%	2.813.737	6	4,7
Caserta	13,0%	16,5%	13.324.493	29	4,4
Catania	7,1%	7,9%	3.772.105	7	0,8
Catanzaro	29,3%	30,8%	6.451.043	13	5,5
Chieti	26,2%	13,7%	12.085.607	31	12,4
Como	55,0%	16,3%	5.791.370	10	2,5
Cosenza	19,4%	31,0%	12.280.760	37	8,2
Cremona	45,7%	17,7%	6.168.081	8	3,5
Crotone	22,1%	29,1%	6.464.160	14	11,0
Cuneo	47,6%	16,0%	9.184.579	13	3,1
Enna	19,5%	31,9%	563.064	3	2,9
Ferrara	48,6%	23,6%	5.747.390	9	4,5
Firenze	59,2%	47,0%	5.826.262	10	1,6
Foggia	8,7%	16,4%	6.460.369	18	4,2
Forlì-Cesena	48,7%	21,1%	4.305.695	5	1,8
Frosinone	16,8%	10,8%	6.394.542	12	3,8
Genova	58,2%	36,8%	1.715.000	4	0,9
Gorizia	25,1%	18,4%	-	-	-
Grosseto	48,9%	40,6%	3.109.062	5	3,9
Imperia	48,8%	48,8%	253.000	1	0,8
Isernia	11,6%	4,3%	905.121	3	6,4
L'Aquila	45,7%	29,1%	5.092.547	14	7,7
La Spezia	55,1%	26,4%	680.867	4	3,1
Latina	10,0%	10,9%	3.475.577	7	1,7
Lecce	12,4%	14,8%	13.492.585	27	5,3

Province	Alunni (primaria e secondaria I) grado che usufruiscono del servizio mensa a scuola (a.s. 2021-22)	Classi primarie a tempo pieno e classi secondarie di I grado a tempo prolungato (a.s. 2021-22)	Finanziamento (Missione PNRR 4C1 Inv. 1.2)	Numero interventi (estensione servizio mensa/ tempo pieno)	Numero interventi ogni 10.000 studenti
Lecco	60,6%	19,1%	2.514.813	2	0,9
Livorno	48,5%	34,4%	711.480	1	0,5
Lodi	56,1%	57,9%	3.337.275	4	2,5
Lucca	51,3%	30,2%	1.489.720	3	1,2
Macerata	39,1%	26,8%	1.496.230	4	1,9
Mantova	35,9%	16,2%	6.865.463	6	2,1
Massa-Carrara	45,2%	24,9%	1.578.450	2	1,8
Matera	28,3%	30,3%	3.640.241	10	8,0
Messina	20,1%	21,9%	3.218.915	13	3,3
Milano	65,1%	68,5%	14.060.660	13	0,6
Modena	47,1%	46,8%	12.330.035	12	2,4
Monza e della Brianza	69,8%	67,2%	3.374.946	4	0,7
Napoli	12,5%	12,2%	13.094.885	22	1,0
Novara	54,4%	28,9%	2.784.712	6	2,5
Nuoro	45,9%	49,5%	1.576.000	6	4,6
Oristano	11,6%	11,9%	460.000	2	2,4
Padova	40,2%	29,9%	9.092.150	15	2,4
Palermo	6,7%	7,6%	2.054.976	6	0,7
Parma	57,8%	30,9%	5.915.894	9	3,0
Pavia	48,5%	26,5%	2.555.294	5	1,5
Perugia	27,7%	20,7%	7.177.897	15	3,4
Pesaro e Urbino	24,7%	17,2%	3.016.119	8	3,2
Pescara	12,1%	11,3%	5.061.634	12	5,6
Piacenza	56,2%	41,2%	4.656.529	6	3,1
Pisa	41,3%	24,3%	1.618.650	3	1,0
Pistoia	55,0%	33,7%	1.060.000	2	1,0
Pordenone	53,0%	35,9%	4.364.000	4	1,9
Potenza	44,5%	50,4%	9.130.053	27	12,5
Prato	54,4%	56,9%	595.000	1	0,6
Ragusa	5,7%	8,6%	3.161.200	6	2,5
Ravenna	56,8%	35,5%	4.761.997	6	2,4
Reggio di Calabria	11,9%	17,0%	5.279.921	16	4,2
Reggio nell'Emilia	27,0%	23,7%	13.871.610	19	4,9
Rieti	45,9%	38,3%	983.520	5	5,5
Rimini	34,9%	15,7%	2.296.672	4	1,7
Roma	48,5%	46,1%	17.461.972	29	1,1
Rovigo	24,0%	9,9%	1.492.145	3	2,2
Salerno	17,5%	19,8%	12.735.993	39	5,2
Sassari	48,6%	30,8%	675.000	3	1,0
Savona	54,4%	22,2%	881.047	3	1,9
Siena	49,7%	37,9%	2.003.030	3	1,7
Siracusa	6,2%	6,8%	2.978.556	6	2,2
Sondrio	33,9%	21,7%	6.210.218	9	7,2
Taranto	10,3%	12,5%	3.911.338	10	2,5
Teramo	12,6%	12,4%	4.108.923	14	7,1

Province	Alunni (primaria e secondaria I) grado che usufruiscono del servizio mensa a scuola (a.s. 2021-22)	Classi primarie a tempo pieno e classi secondarie di I grado a tempo prolungato (a.s. 2021-22)	Finanziamento (Missione PNRR 4C1 Inv. 1.2)	Numero interventi (estensione servizio mensa/ tempo pieno)	Numero interventi ogni 10.000 studenti
Terni	36,7%	32,8%	3.764.998	6	4,4
Torino	60,4%	51,7%	11.245.129	23	1,6
Trapani	11,2%	16,2%	957.755	4	1,4
Trento	91,6%	67,4%	4.793.229	6	1,5
Treviso	48,5%	23,2%	6.181.411	11	1,8
Trieste	45,5%	31,8%	-	-	-
Udine	65,3%	38,6%	4.521.074	5	1,6
Valle d'Aosta	57,2%	2,6%	1.375.257	1	1,2
Varese	52,3%	28,3%	8.737.000	11	1,9
Venezia	51,4%	36,1%	6.129.473	8	1,5
Verbano-Cusio-Ossola	67,4%	42,2%	2.129.592	4	4,3
Vercelli	53,9%	34,7%	1.165.301	3	2,9
Verona	42,2%	26,6%	8.606.444	13	2,0
Vibo Valentia	30,9%	29,1%	1.986.559	9	8,6
Vicenza	40,1%	21,8%	6.304.526	12	2,0
Viterbo	17,0%	12,0%	4.842.980	11	5,7

Sono escluse le province Sud Sardegna, Fermo e la Provincia Autonoma di Bolzano. Trieste e Gorizia non hanno ricevuto finanziamenti.

Fonte: Elaborazione di Save the Children su dati Ministero dell'Istruzione e del Merito (a.s. 2021-22) e dati Regis (giugno 2024).

2.3 Il potenziamento delle palestre per promuovere lo sport a scuola

Con la missione 4C1 Inv. 1.3 del PNRR, il nostro Paese intende realizzare o riqualificare circa 400 palestre e strutture sportive annesse alle scuole, entro il secondo trimestre del 2026, con l'obiettivo di promuovere *“le competenze legate all'attività motoria e sportiva nella scuola primaria, per le loro valenze trasversali e per la promozione di stili di vita salutari, al fine di contrastare la dispersione scolastica, garantire l'inclusione sociale, favorire lo star bene con se stessi e con gli altri, scoprire e orientare le attitudini personali, per il pieno sviluppo del potenziale di ciascun individuo”*⁶⁵. La presenza di palestre, inoltre, favorirebbe l'ampliamento del tempo pieno o prolungato, permettendo l'organizzazione di attività pomeridiane, e consentirebbe anche alle comunità di usufruire di uno spazio dedicato allo sport e alla salute, al di fuori dell'orario scolastico.

Affinché tutti i bambini, le bambine e gli adolescenti possano godere pienamente ed equamente del proprio diritto allo sport, anche a scuola, risulta indispensabile ridurre i divari territoriali relativi alla presenza di strutture sportive, che, come abbiamo visto in precedenza, sono particolarmente accentuati.

A tal fine, i fondi del PNRR messi a bando sono stati preallocati a livello regionale in base al numero degli studenti delle scuole statali (60% delle risorse) e il gap infrastrutturale (40%) (con un minimo garantito alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse). In base a questi criteri, il 54,29% delle risorse è stato destinato al Mezzogiorno⁶⁶. Sono poi stati selezionati i progetti all'interno di ciascuna regione (poiché i fondi erano stati preallocati), assegnando un punteggio sulla base di criteri che, in modo simile al caso delle mense, includono l'assenza di palestre scolastiche nel territorio, l'inagibilità totale o parziale dei locali attualmente destinati a palestra, la tipologia di intervento (nuova costruzione, messa in sicurezza, adeguamento impiantistico, ecc.)⁶⁷, l'appartenenza della scuola ad aree interne, montane o isolate, e il tasso di abbandono scolastico in corso d'anno sulla base dei dati dell'Anagrafe Nazionale degli

⁶⁵ Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (2021) è disponibile qui: <https://www.italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>

⁶⁶ Cfr. allegato 5 del DM 343 del 2 dicembre 2021, <https://pnrr.istruzione.it/wp-content/uploads/2021/12/Allegato-5-signed.pdf>

⁶⁷ Il Decreto Ministeriale n. 343 del 2 dicembre 2021, ai fini dell'individuazione degli interventi da ammettere a finanziamento, stabilisce che il 50% dei progetti deve essere di messa in sicurezza degli edifici esistenti.

Studenti. Anche in questo caso, ai fini dell'individuazione degli interventi da ammettere a finanziamento si è data priorità ai progetti già inseriti nella programmazione triennale nazionale vigente in materia di edilizia scolastica⁶⁸. Inoltre il 70% delle risorse è stato destinato alle scuole del primo ciclo, il restante 30% alle scuole del secondo ciclo.

Per comprendere se la distribuzione territoriale degli interventi finanziati abbia il potenziale effettivo di ridurre i divari territoriali, sono stati analizzati i dati relativi agli interventi registrati nel ReGIS⁶⁹, ovvero per i quali sono già stati avviati i lavori. A giugno 2024, il ReGIS conteneva 433 interventi (su 444 finanziati⁷⁰). Occorre notare che il 62,8% di questi interventi è stato avviato nelle regioni del Mezzogiorno, assorbendo il 52,7% delle risorse complessive (percentuale molto vicina alla distribuzione ex ante delle risorse messe a bando). È interessante tuttavia capire a livello di singole province se i fondi e gli interventi già avviati saranno realizzati dove maggiori sono i bisogni.

Tavola 4. Distribuzione delle risorse e degli interventi PNRR (Missione 4C1 Inv. 1.3) per il potenziamento delle strutture sportive a scuola, tra le province dove è più bassa o alta la percentuale di scuole con palestra - Anno 2024

Province	Scuole primarie e secondarie con palestra (a.s. 2022-23)	Finanziamento (Missione PNRR 4C1 Inv. 1.3)	Numero interventi (potenziamento strutture sportive a scuola)	Numero interventi ogni 100 scuole
<=30% Scuole con Palestra				
Messina	30,3%	7.037.983	9	2
Reggio Emilia	29,1%	5.872.192	3	1,4
Ferrara	28,5%	5.686.365	3	3
Palermo	28,3%	4.195.976	6	1,1
Crotone	26,8%	6.718.963	14	7,8
Catanzaro	24,1%	4.991.698	6	1,2
Cosenza	23,4%	8.504.752	14	5,1
Catania	23,1%	6.717.873	12	2,6
Vibo Valentia	22,4%	1.605.095	5	3,1
Totale		51.330.896	72	Media = 3
>=65% Scuole con Palestra				
Prato	82,7%	1.125.390	1	1,2
Barletta-Andria-Trani	72,9%	475.000	1	0,2
Firenze	68,2%	2.700.000	2	1,4
Savona	67,9%	2.530.000	2	1,4
Genova	67,8%	1.746.800	2	0,6
Lecce	67,8%	5.009.816	7	1,9
Grosseto	67,3%	1.067.100	2	2,4
Taranto	66,5%	1.002.077	2	1,5
Siena	65,0%	1.942.901	2	0,9
Totale		17.599.084	21	Media = 1,3

Sono escluse la Provincia Autonoma di Bolzano, la Provincia Autonoma di Trento e la Valle d'Aosta. La provincia di Arezzo non compare ancora nel registro. La provincia di Gorizia, che ha una percentuale di scuole con palestra inferiore al 30%, non è stata considerata nell'analisi in quanto non ha ricevuto finanziamenti.

Fonte: Elaborazione di Save the Children su dati Ministero dell'Istruzione e del Merito (a.s. 2022-23) e dati ReGIS (2024)

⁶⁸ Decreto Ministeriale n. 343 del 2 dicembre 2021 "Decreto per la definizione dei criteri di riparto, su base regionale, delle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza e delle modalità di individuazione degli interventi", art. 4

⁶⁹ Cfr. www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/Interventi/registri---il-sistema-gestionale-unico-del-pnrr.html

⁷⁰ Nel ReGIS sono presenti oltre ai progetti finanziati dal PNRR, anche i progetti co-finanziati dal MIM per 31,8 milioni di euro, utilizzando i fondi del Programma operativo nazionale PON "Per la Scuola" 2014-2020 - Fondo europeo per lo sviluppo regionale - per le scuole delle regioni in ritardo di sviluppo e le ulteriori risorse rese disponibili per la programmazione 2021-2027.

Dalle analisi svolte emerge che la distribuzione tra le province delle risorse e dei progetti per la costruzione o riqualificazione delle palestre pare favorire maggiormente quelle più svantaggiate in termini di presenza di infrastrutture sportive a scuola.

Le province con una percentuale di scuole con la palestra inferiore o uguale al 30%, nello specifico Messina, Reggio Emilia, Ferrara, Palermo, Crotone, Catanzaro, Cosenza, Catania e Vibo Valentia, hanno ricevuto infatti risorse per un totale di circa 51 milioni e 330 mila euro per 72 progetti, ovvero 3 progetti ogni 100 scuole⁷¹. Di converso, i finanziamenti canalizzati verso le province con percentuali di copertura delle palestre uguali o superiori al 65%, ovvero Prato, Barletta-Andria-Trani, Firenze, Savona, Genova, Lecce, Grosseto, Taranto e Siena, sono in totale circa 17 milioni e 600 mila per 21 progetti, vale a dire 1,3 progetti ogni 100 scuole. All'interno di entrambi i gruppi, maggiori risorse vengono affidate alle province meridionali, che sono anche quelle dove maggiore è la concentrazione di alunni in svantaggio socioeconomico⁷².

Ad esempio, sui 72 progetti avviati nelle province con meno presenza di palestre, solo 6 sono situati nelle province di Reggio Emilia e Ferrara, mentre i restanti 66 sono stati finanziati nelle province del Sud e delle Isole. Al contempo, sui 21 progetti destinati alle province più performanti in termini di offerta di strutture sportive, la provincia di Lecce beneficia di ben 7 progetti, per una media di 1,9 progetti ogni 100 scuole (Tavola 4).

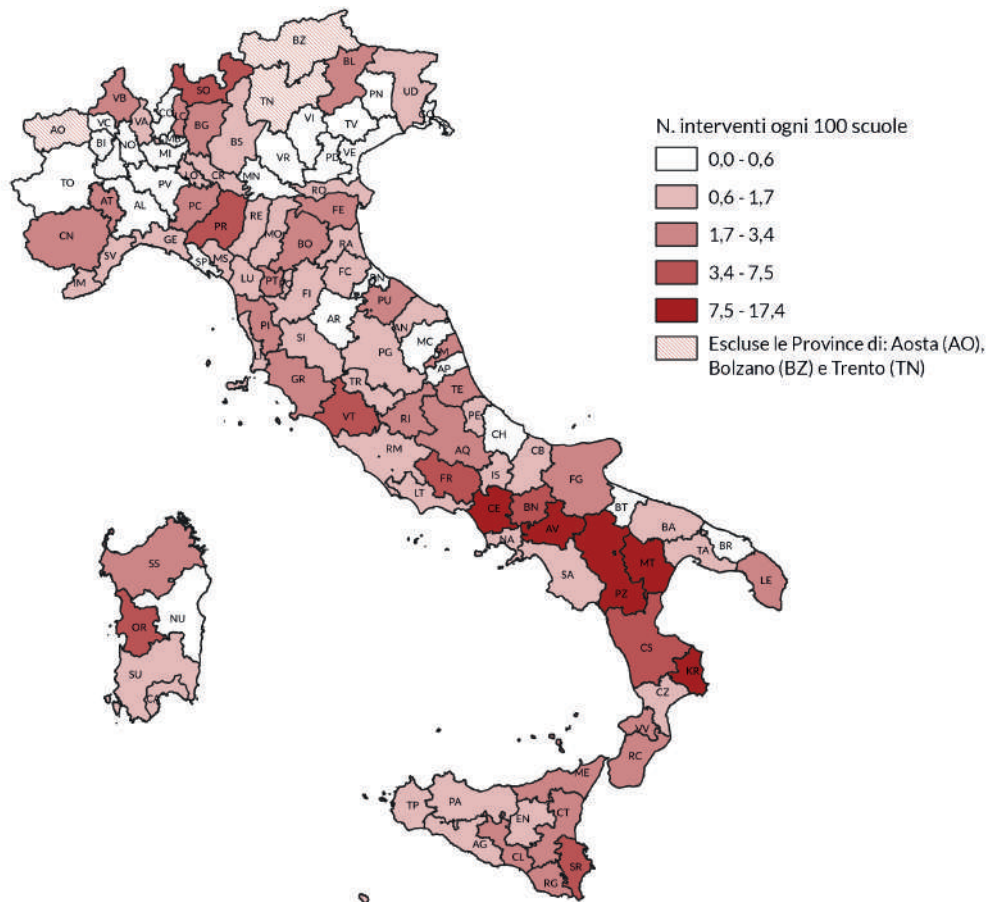
Andando però ad analizzare i dati nel dettaglio, emerge anche in questo caso un'erogazione eterogenea delle risorse tra le province. Se si guarda in particolare alle province con percentuali più basse di scuole con una palestra, si osserva che per esempio la provincia di Crotone da sola raccoglie circa 14 interventi (7,8 progetti ogni 100 scuole), mentre per la provincia di Palermo, dove maggiore è il numero di studenti e istituzioni scolastiche, sono solo 6 gli interventi avviati (1,1 ogni 100 scuole). Palermo riceve anche investimenti inferiori alla provincia di Lecce (circa 4,2 milioni vs. poco più di 5 milioni per 7 progetti), la quale presenta una percentuale di scuole che hanno già la palestra più che doppia rispetto alla prima (67,8% vs. 28,3%) e quasi la metà scuole. Infine, province come quella di Rimini o Gorizia con percentuali di scuole attrezzate con la palestra relativamente basse (meno di un terzo), non hanno ricevuto alcun finanziamento⁷³ (Mappa 4 e Tavola 5).

⁷¹ Diversamente dall'analisi fatta per le mense, in questo caso è stato calcolato il numero di progetti ogni 100 scuole presenti nel territorio (e non per il numero di alunni), poiché l'indicatore comparativo (ovvero il dato fornito dal MIM) si riferisce alla percentuale di scuole con palestra.

⁷² Cfr. Nota 14

⁷³ Oltre alla provincia di Rimini e Gorizia, altre 7 province non hanno ricevuto alcun finanziamento: Monza e della Brianza, Venezia, Vercelli, La Spezia, Trieste, Novara e Pordenone.

Mappa 4. Numero di interventi PNRR per il potenziamento delle strutture sportive a scuola ogni 100 scuole, per provincia (%) - Anno 2024



Fonte: Elaborazione di Save the Children su dati ReGIS (giugno 2024)

In sintesi, nonostante la distribuzione dei fondi destinati alla creazione o riqualificazione delle strutture sportive nelle scuole tenda a favorire, in linea di massima, le province più in ritardo in termini di offerta, tale dinamica non avviene in modo uniforme. Alcune province, infatti, nonostante abbiano forti ritardi in termini di offerta e un numero importante di studenti, ottengono risorse limitate, non sufficienti a coprire il fabbisogno.

Si può ipotizzare che nell'assegnazione delle risorse il peso maggiore dato alle province con un numero più alto di studenti possa aver creato situazioni nelle quali province con un numero più limitato di scuole attrezzate con palestre e quindi con un fabbisogno più alto siano state penalizzate, proprio perché la popolazione studentesca risulta essere più ristretta.

Tavola 5. Distribuzione delle risorse e degli interventi PNRR (Missione 4C1 Inv. 1.3) per il potenziamento delle strutture sportive a scuola, a livello provinciale - Anno 2024

Province	Scuole (primarie e secondarie) con palestra (a.s. 2022-23)	Finanziamento (Missione PNRR 4C1 Inv. 1.3)	Numero interventi (potenziamento strutture sportive a scuola)	Numero interventi ogni 100 scuole
Agrigento	37,8%	1.755.073	3	1,3
Alessandria	46,8%	656.400	1	0,4
Ancona	48,1%	2.469.710	3	1,3
Arezzo	59,1%	N/A	N/A	-
Ascoli Piceno	55,4%	537.000	1	0,5
Asti	48,0%	1.136.820	2	1,9
Avellino	44,5%	11.331.758	17	13,6
Bari	61,7%	3.548.646	4	1,2
Barletta-Andria-Trani	72,9%	475.000	1	0,2
Belluno	49,8%	3.012.000	3	2,5
Benevento	41,5%	2.758.280	6	3,8
Bergamo	55,7%	5.925.505	4	1,8
Biella	43,5%	1.680.000	1	0,2
Bologna	53,2%	1.432.000	2	1,8
Brescia	49,3%	2.151.263	4	1,2
Brindisi	59,9%	2.359.596	3	0,5
Cagliari	53,8%	1.822.220	2	1,4
Caltanissetta	43,0%	2.184.321	3	1,9
Campobasso	43,7%	198.000	1	0,8
Caserta	40,2%	13.495.826	20	12,1
Catania	23,1%	6.717.873	12	2,6
Catanzaro	24,1%	4.991.698	6	1,2
Chieti	53,5%	1.130.000	1	0,4
Como	55,8%	1.443.200	1	0,4
Cosenza	23,4%	8.504.752	14	5,1
Cremona	56,9%	8.673.603	5	0,9
Crotone	26,8%	6.718.963	14	7,8
Cuneo	43,6%	6.474.709	4	3,1
Enna	45,7%	3.789.155	5	1,3
Fermo	45,7%	2.292.373	2	1,9
Ferrara	28,5%	5.686.365	3	3,0
Firenze	68,2%	2.700.000	2	1,4
Foggia	53,8%	3.765.000	7	2,1
Forli-Cesena	35,7%	830.000	2	0,7
Frosinone	45,1%	6.287.397	7	4,4
Genova	67,8%	1.746.800	2	0,6
Gorizia	28,4%	-	-	-
Grosseto	67,3%	1.067.100	2	2,4
Imperia	64,3%	184.200	1	0,7
Isernia	40,0%	1.099.500	2	1,6
La Spezia	55,6%	-	-	-
L'Aquila	42,6%	2.023.141	2	1,9
Latina	37,4%	637.500	2	0,8
Lecce	67,8%	5.009.816	7	1,9
Lecco	56,2%	3.388.617	5	3,2
Livorno	57,1%	2.220.000	1	0,9
Lodi	51,9%	375.000	1	0,9

Province	Scuole (primarie e secondarie) con palestra (a.s. 2022-23)	Finanziamento (Missione PNRR 4C1 Inv. 1.3)	Numero interventi (potenziamento strutture sportive a scuola)	Numero interventi ogni 100 scuole
Lucca	56,4%	6.361.000	3	1,5
Macerata	50,9%	921.250	1	0,5
Mantova	49,5%	2.354.000	1	0,5
Massa-Carrara	62,4%	2.109.570	2	1,7
Matera	46,4%	12.985.321	21	17,4
Messina	30,3%	7.037.983	9	2,0
Milano	55,3%	1.620.000	1	0,1
Modena	36,8%	2.780.000	2	0,8
Monza e della Brianza	65,3%	-	-	-
Napoli	3	8.105.071	16	1,4
Novara	48,0%	-	-	-
Nuoro	54,9%	600.000	1	0,5
Oristano	46,5%	2.603.000	4	3,6
Padova	47,3%	539.500	2	0,5
Palermo	28,3%	4.195.976	6	1,1
Parma	48,5%	7.817.068	6	3,4
Pavia	50,5%	1.255.500	1	0,4
Perugia	33,8%	6.829.892	6	1,7
Pesaro e Urbino	43,1%	4.677.946	4	2,1
Pescara	42,9%	132.000	1	0,7
Piacenza	32,3%	2.491.500	3	2,3
Pisa	56,9%	1.470.421	4	2,0
Pistoia	40,4%	3.725.000	3	2,5
Pordenone	35,7%	-	-	-
Potenza	43,1%	23.577.035	27	8,9
Prato	82,7%	1.125.390	1	1,2
Ragusa	34,3%	6.557.846	4	2,8
Ravenna	60,1%	521.399	2	1,6
Reggio	33,3%	3.165.895	8	2,2
Reggio Emilia	29,1%	5.872.192	3	1,4
Rieti	36,7%	2.755.900	4	3,4
Rimini	31,6%	-	-	-
Roma	44,5%	6.750.793	11	0,9
Rovigo	43,2%	2.626.133	2	1,4
Salerno	37,3%	11.790.845	11	1,6
Sassari	58,4%	2.132.693	6	2,2
Savona	67,9%	2.530.000	2	1,4
Siena	65,0%	1.942.901	2	1,5
Siracusa	47,7%	4.593.903	7	3,6
Sondrio	47,6%	7.432.650	7	5,6
Sud Sardegna	53,0%	7.379.700	8	0,9
Taranto	66,5%	1.002.077	2	0,9
Teramo	32,2%	2.312.897	3	1,8
Terni	34,5%	1.875.900	2	1,6
Torino	53,4%	1.903.877	3	0,3
Trapani	37,1%	3.046.657	3	1,3
Treviso	52,5%	6.158.521	2	0,5
Trieste	50,8%	-	-	-
Udine	42,1%	2.571.333	4	1,3
Varese	56,0%	6.230.470	5	1,4

Province	Scuole (primarie e secondarie) con palestra (a.s. 2022-23)	Finanziamento (Missione PNRR 4C1 Inv. 1.3)	Numero interventi (potenziamento strutture sportive a scuola)	Numero interventi ogni 100 scuole
Venezia	61,4%	-		-
Verbano-Cusio-Ossola	32,0%	2.545.246	3	2,6
Vercelli	46,5%	-		-
Verona	54,6%	2.700.000	1	0,3
Vibo Valentia	22,4%	1.605.095	5	3,1
Vicenza	53,0%	1.250.000	1	0,2
Viterbo	44,7%	2.581.683	6	3,8

Sono escluse la Provincia Autonoma di Bolzano, la Provincia Autonoma di Trento e la Valle d'Aosta. La provincia di Arezzo non compare ancora nel registro.

Fonte: Elaborazione di Save the Children su dati Ministero dell'Istruzione e del Merito (a.s. 2022-23) e dati ReGIS (giugno 2024).

Infine, è fondamentale ricordare che il numero di progetti avviati (433) - sebbene rappresenti un passo importante per aumentare l'offerta di spazi atti a promuovere l'educazione fisica e sportiva a scuola - è ancora insufficiente a garantire una copertura di tali spazi su tutto il territorio nazionale e ridurre quindi i divari esistenti tra le province. Basti pensare che alla scadenza del bando per l'assegnazione dei finanziamenti, le domande pervenute erano 2.859 per un totale di quasi 3 miliardi, ben più numerose di quelle effettivamente finanziabili con un plafond iniziale di 300 milioni⁷⁴.

L'implementazione della misura per la riduzione dei divari territoriali: stato dell'arte e quale futuro?

Tra le misure inserite nel PNRR, relative al comparto scuola, una in particolare riguarda un intervento straordinario per la riduzione dei divari territoriali (M4C1 Inv. 1.4).

L'obiettivo della misura è quello, per l'appunto, di ridurre i divari territoriali in termini di abbandono scolastico e carenze negli apprendimenti. Parte dell'intervento è finalizzata a rafforzare gli strumenti di misurazione e monitoraggio, mentre un'altra parte riguarda azioni specificamente concepite per contrastare in modo strutturale le lacune nelle competenze (di base, in italiano, matematica e inglese) e l'abbandono scolastico nella scuola secondaria. Queste azioni includono, tra le altre, la creazione di percorsi personalizzati per studenti con maggiori difficoltà e a rischio abbandono, l'utilizzo di *tutor* e docenti di supporto, attività di *mentoring* e formazione per i docenti, l'incremento delle ore di docenza, il *counselling* e l'orientamento professionale.



Credits: Francesco Alesì per Save the Children

⁷⁴ Cfr. <https://www.miur.gov.it/-/pnrr-pubblicate-le-graduatorie-dell-avviso-per-le-palestre-444-interventi-finanziati-al-sud-oltre-il-52-delle-risorse>

Con uno stanziamento di 1,5 miliardi, l'obiettivo è coinvolgere, attraverso queste azioni, 820.000 studenti entro il 2025 e ridurre il tasso di abbandono al 10,2% entro il 2026. I primi 500 milioni sono stati assegnati direttamente alle scuole nel giugno 2022 e il 51,1% dei fondi è stato assegnato al Mezzogiorno⁷⁵, considerando una serie di criteri, tra cui la percentuale di studenti con livelli di competenze considerati 'deboli' (misurati attraverso le prove INVALSI) e con indice di status socioeconomico-culturale (ESCS) basso, il numero di studenti effettivamente frequentanti ciascuna scuola e che abbandonano gli studi durante l'anno e la percentuale di studenti ripetenti. Altri 17,2 milioni sono stati assegnati alle scuole secondarie di secondo grado nell'ambito dell'Agenda Sud⁷⁶ e nel febbraio 2024 sono stati destinati alla missione ulteriori 790 milioni (di cui 750 milioni in favore di tutte le istituzioni scolastiche statali secondarie di primo e secondo grado e 40 milioni ai CPIA)⁷⁷. In totale risultano assegnati oltre 1,3 miliardi a fronte di una dotazione complessiva di 1,5 miliardi.

A differenza delle misure relative all'estensione delle mense e del tempo pieno e alla costruzione o riqualificazione delle strutture per l'attività sportiva nelle scuole, per le quali, come abbiamo visto, la quasi totalità dei progetti sono stati avviati, l'implementazione di questa misura è significativamente in ritardo.

Ad oggi, sono presenti nel ReGIS interventi per un totale di soli quasi 500 milioni, un terzo della spesa totale disponibile per questa misura.

Non tutte le province però risultano essere in ritardo nell'implementazione dei progetti. Ad esempio, alcune hanno già speso il 70% o più delle risorse assegnate, come Modena (71,4%), Lucca (71,4%), Imperia (72%), Parma (72,1%), Grosseto (77,2%), Ferrara (78,5%), Cremona (79,9%), Prato (80,4%), Terni (86,1%), Lodi (87,5%) e Piacenza (89%).

Di converso, 45 province hanno speso meno della metà dei fondi assegnati, di cui 20 nelle regioni meridionali. In alcuni casi, sono stati utilizzati meno del 30% dei fondi assegnati, ad esempio nel caso delle province di Bolzano (17,8%), Cagliari (21,8%), Isernia (23,4%), Ascoli Piceno (23,7%), Como (26,9%), Teramo (27,1%) e Pescara (29%). In molti casi, le province più in ritardo sono anche quelle dove è maggiore la percentuale di studenti con livello socioeconomico basso⁷⁸ oppure dove minore è la presenza di servizi offerti dalle scuole, quali mense, tempo pieno o palestre.



Credits: Francesco Alesi per Save the Children

⁷⁵ Decreto del Ministero dell'Istruzione e del Merito n. 170 del 24 giugno 2022. Per il riparto regionale si veda l'Allegato 1 https://pnrr.istruzione.it/wp-content/uploads/2022/06/M4C1I.1.4_Dispersione_Riparto_regionale.pdf

⁷⁶ Cfr. la pagina del sito Futura del MIM ad essa dedicata <https://pnrr.istruzione.it/avviso/agenda-sud-d-m-30-agosto-2023-n-176/>

⁷⁷ Decreto ministeriale n. 19 del 22 febbraio 2024, <https://pnrr.istruzione.it/avviso/riduzione-dei-divari-e-contrasto-alla-dispersione-ripar-to-a-favore-di-tutte-le-istituzioni-scolastiche-secondarie-di-i-e-ii-grado-e-dei-cpia/>

⁷⁸ Cfr. Nota 14

Autonomia differenziata: una scuola (in)divisibile?

Con l'approvazione della legge 26 giugno 2024, n. 86, si è avviato in Italia un processo per l'attuazione dell'autonomia differenziata, definendo in prima battuta le procedure per cui le Regioni a statuto ordinario possono negoziare con lo Stato la titolarità di alcune competenze.

Secondo il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, le Regioni possono infatti contrattare l'autonomia su 23 materie⁷⁹, per 14 delle quali è necessario che lo Stato definisca entro 24 mesi i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), cioè i livelli minimi di erogazione dei servizi per garantire il godimento dei diritti sociali e civili su tutto il territorio nazionale⁸⁰. Dopodiché potranno essere aperte le trattative tra Governo e Regioni interessate ad acquisire la gestione di alcune materie, che vedranno il coinvolgimento del Parlamento solo nell'ultima fase di ratifica delle decisioni prese⁸¹.

Tra le materie su cui le Regioni possono negoziare l'autonomia è presente anche l'istruzione, ambito per il quale il Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (CLEP)⁸² ha identificato alcuni possibili LEP⁸³, per i quali sarà necessario definire fabbisogni standard⁸⁴ e relative risorse.



Credits: Francesco Alasi per Save the Children

⁷⁹ Le materie che possono essere richieste dalle Regioni sono: norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; rapporti internazionali e con l'Unione europea; commercio estero; professioni; protezione civile; previdenza integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario; giudici di pace.

⁸⁰ Secondo l'art. 3 comma 1 della legge 26 giugno 2024, n. 86, il Governo è delegato ad emanare decreti legislativi per la determinazione dei LEP. Nello specifico, i decreti legislativi sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri competenti e previa acquisizione del parere della Conferenza unificata. Gli schemi di ciascun decreto legislativo sono successivamente trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. Di per sé la definizione dei LEP ha incontrato molteplici ostacoli nel corso degli anni, dalla mancanza di una chiara definizione della loro natura e delle loro caratteristiche alle difficoltà di calcolo della soglia di spesa necessaria per erogare le prestazioni sociali su tutto il territorio nel rispetto dell'equilibrio della finanza pubblica. Una volta identificati i LEP, dovranno essere definiti i fabbisogni standard. Si segnala, inoltre, che la determinazione dei LEP e dei relativi fabbisogni e costi standard è fondamentale anche per il completamento del federalismo fiscale (legge n. 42/2009) previsto dal PNRR con la riforma del quadro fiscale subnazionale entro il primo trimestre del 2026 (Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14).

⁸¹ Il procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione è regolamentato dall'art. 2 della legge 26 giugno 2024, n.86.

⁸² Istituito con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 2023, il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP), composto da esperti del mondo accademico e amministrativo, è stato incaricato di fornire supporto alla Cabina di regia (responsabile del procedimento per l'individuazione dei LEP, introdotta con legge di bilancio 2023 - legge 29 dicembre 2022, n. 197).

⁸³ L'individuazione dei LEP si è basata sulla sistematizzazione dell'esistente, attraverso il riconoscimento come LEP di obblighi già presenti nella legislazione vigente in maniera esplicita o implicita. Cfr. Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, *Rapporto finale CLEP*, 30/10/2013, <https://www.affariregionali.it/comunicazione/notizie/2024/gennaio/rapporto-finale-clep/>

⁸⁴ I fabbisogni standard, introdotti con il decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, costituiscono i parametri cui ancorare il finanziamento di alcuni servizi fondamentali di comuni, città metropolitane e province (es.: servizi sociali, trasporto pubblico, asili nido). Tali parametri puntano ad assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica.

Nel dettaglio, sono stati individuati 13 LEP relativi agli ordinamenti, alla programmazione e alla rete scolastica, 5 LEP sulla formazione iniziale, il reclutamento e la formazione in servizio e continua del personale docente, 1 LEP sul pluralismo scolastico e il trattamento equipollente, 3 LEP sul diritto allo studio e l'inclusione scolastica e infine 4 LEP relativi a edilizia e innovazione digitale.

L'Ufficio Parlamentare di Bilancio ha ricordato che per reperire le risorse per finanziare i LEP sarà necessario un meccanismo perequativo per la redistribuzione equa delle risorse esistenti tra gli enti interessati, oppure tagli alla spesa delle amministrazioni centrali, o, in alternativa, aumenti della pressione fiscale⁸⁵.

L'art. 4 della legge 26 giugno 2024, n. 86 prevede inoltre che alle Regioni possa essere concessa maggiore autonomia solo ad invarianza di spesa. Se invece si prevedono dei costi aggiuntivi, la concessione di maggiore autonomia può avvenire solo dopo l'entrata in vigore di provvedimenti legislativi che stanino le risorse economiche necessarie a far fronte ai maggiori costi.

Sono molte le criticità segnalate dal mondo accademico e dagli esperti in merito all'autonomia differenziata, a partire dal rischio che i LEP vengano definiti al ribasso, oppure, una volta individuati, questi non ricevano un adeguato supporto finanziario e rimangano forti divari territoriali, come già ora avviene per i LEA⁸⁶. A questo si aggiunge la mancanza di indicatori verificabili di efficienza ed efficacia sulla base dei quali valutare il miglioramento nelle prestazioni derivante dal passaggio di competenze dallo Stato alla Regione; il rischio di uno scenario fortemente frammentato con Regioni che possiedono diverse funzioni e che hanno un diverso peso finanziario e politico; la necessità di meccanismi di monitoraggio⁸⁷.

In considerazione di tali criticità, è stato recentemente lanciato un referendum abrogativo della legge sull'autonomia differenziata, che in poco tempo ha raccolto più di 500.000 firme. Inoltre, le Regioni Puglia, Sardegna, Toscana e Campania hanno avviato dei ricorsi con i quali chiedono alla Corte Costituzionale di dichiarare la illegittimità costituzionale della legge 26 giugno 2024, n.86.



Credits: Francesco Alesi per Save the Children

⁸⁵ Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Audizione sulla determinazione e sull'attuazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali*, 01/02/2024, <https://www.upbilancio.it/audizione-sulla-determinazione-e-sullattuazione-dei-lep-concernenti-i-diritti-civili-e-sociali/>

⁸⁶ Bianchi L. e Petraglia C. – SVIMEZ, *Un ddl che scinde l'Italia. Perché sull'autonomia obiezioni non ideologiche*, 23/01/2024, <https://lnx.svimez.info/svimez/un-ddl-che-scinde-litalia-perche-sullautonomia-obiezioni-non-ideologiche/>; si veda inoltre: Forum Diseguaglianze Diversità, *Autonomia differenziata e diseguaglianze di accesso ai servizi*, 2024, https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2024/07/AUTONOMIA-DIFFERENZIATA-E-DISUGUAGLIANZE-DI-ACCESSO-AI-SERVIZI_DEF.x19511.pdf

⁸⁷ Commissione Europea, *2024 Country Report – Italy*, 19 giugno 2024, https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/b276f45e-e9f4-4c8a-920c-c275e8133402_en?filename=SWD_2024_612_1_EN_Italy.pdf; Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Audizione sulla determinazione e sull'attuazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali*, 01/02/2024, <https://www.upbilancio.it/audizione-sulla-determinazione-e-sullattuazione-dei-lep-concernenti-i-diritti-civili-e-sociali/>; Viesti G., *Contro la secessione dei ricchi: Autonomie regionali e unità nazionale*, 2023

Ancora non è chiaro quale sarà l'esito di questa frammentazione sul comparto scuola, attualmente la materia con il volume di spesa statale più rilevante tra quelle oggetto dell'autonomia differenziata⁸⁸. Un rischio potrebbe essere quello di avere in Italia sistemi scolastici differenti per regione, con programmi di studio eterogenei, regole e contratti per l'assunzione del personale diversi, molteplici sistemi di valutazione, con un conseguente ampliamento dei divari di apprendimento già esistenti.

Strettamente connesso alla definizione e al finanziamento dei LEP è il livellamento delle dotazioni infrastrutturali dei territori: per colmare i divari territoriali nell'erogazione delle prestazioni (e dunque per garantire i livelli minimi) è necessario, in primo luogo, sanare i divari nelle infrastrutture. Tuttavia, l'attuazione della perequazione infrastrutturale ha registrato un notevole ritardo e, nella legge di bilancio 2024, una riduzione del relativo Fondo⁸⁹.



Credits: Francesco Alesi per Save the Children

⁸⁸ Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Audizione sulla determinazione e sull'attuazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali*, 01/02/2024, <https://www.upbilancio.it/audizione-sulla-determinazione-e-sullattuazione-dei-lep-concernenti-i-diritti-civili-e-sociali/>

⁸⁹ Il fondo per la perequazione infrastrutturale, prevista dalla L. 42/2009 e riavviata con il DL 121/2021, ha subito un significativo ridimensionamento passando da 4,6 miliardi a 900 milioni con la legge di bilancio 2024. Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Audizione sulla determinazione e sull'attuazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali*, 01/02/2024, <https://www.upbilancio.it/audizione-sulla-determinazione-e-sullattuazione-dei-lep-concernenti-i-diritti-civili-e-sociali/>

Conclusioni e raccomandazioni

I fondi del PNRR della IV Missione, Istruzione e Ricerca, rappresentano un'occasione unica per contribuire ad abbattere i gravi divari educativi oggi esistenti nel Paese e garantire uguali opportunità a tutti i bambini, le bambine e gli adolescenti. Con l'allocazione di quote specifiche di risorse destinate al Sud e alle Isole, il PNRR si è posto l'obiettivo di arricchire in modo prioritario l'offerta di servizi, tempi e spazi educativi e ricreativi nelle regioni dove la povertà minorile è più marcata. Tuttavia, da una analisi puntuale della distribuzione provinciale delle risorse e dei programmi (su mense, tempo pieno e palestre), questo obiettivo di riequilibrio risulta al momento solo parzialmente raggiunto. Si rileva infatti una forte eterogeneità a livello provinciale – anche tra territori in condizioni di pari svantaggio educativo – circa la distribuzione delle risorse e la realizzazione degli interventi. Su queste difformità ha senz'altro pesato, in molti casi, la criticità di una assegnazione dei fondi attraverso bandi, in alcuni casi superata a favore di una più efficace attribuzione diretta ai territori più svantaggiati.

Save the Children, insieme alle altre organizzazioni di tutela dei diritti, ha chiesto da tempo un intervento mirato alle aree a più alto tasso di povertà educativa. Con la convergenza delle risorse PNRR e di altre risorse attivabili sul piano europeo (si pensi alla *Child Guarantee*) e nazionale, in queste aree è necessario avviare Piani integrati di educazione prioritaria, da definirsi con la partecipazione attiva delle comunità locali e degli stessi ragazzi e ragazze. Va in questa direzione la sperimentazione recentemente avviata dall'impresa sociale Con i Bambini in 15 quartieri più vulnerabili, da trasformare in aree socioeducative strategiche⁹⁰.

Al contempo, per assicurare un effettivo riequilibrio dell'offerta educativa, diventa fondamentale contemplare ulteriori Livelli Essenziali delle Prestazioni in materia di offerta scolastica, nell'ambito di quelli già definiti in materia di istruzione ed educazione, individuando dei target nazionali da raggiungere e prevedendo un percorso graduale di avvicinamento, attraverso obiettivi di servizio territoriali. Va in questa direzione la proposta di definire dei LEP in materia di mense scolastiche e tempo pieno alla scuola primaria, per raggiungere, gradualmente, la totalità degli studenti, assicurando la gratuità del servizio mensa a partire dai bambini e dalle bambine in condizioni di povertà.

L'investimento sulle mense scolastiche è necessario per garantire la possibilità di frequentare la scuola a tempo pieno nelle classi primarie. Tuttavia, per assicurare un aumento del numero di classi a tempo pieno, è indispensabile anche un aumento dei docenti e del personale ATA, con un aggravio di spesa in carico al Ministero dell'Istruzione e del Merito. Per garantire il tempo pieno a tutti gli studenti e le studentesse della scuola primaria è stato stimato un incremento di spesa corrente di circa 1,4 miliardi l'anno⁹¹. Considerando entrambi gli investimenti, tempo pieno e mense, e per queste ultime prevedendo la gratuità per il 50% della platea di riferimento, si arriverebbe gradualmente nel 2030 a una spesa corrente di circa 2,9 miliardi annui. Nelle previsioni di spesa della Ragioneria dello Stato attualmente si prevede un investimento in istruzione di quasi 52 miliardi nel 2024, di 50 miliardi nel 2025, per diminuire a quasi 49 miliardi nel 2026⁹², a compensazione totale della riduzione degli studenti stimata a causa del calo demografico.

⁹⁰ Cfr. <https://www.conibambini.org/2024/04/10/poverta-educativa-nuova-iniziativa-nei-15-quartieri-piu-vulnerabili/>

⁹¹ Save the Children, *Alla Ricerca del Tempo Perduto. Un'analisi delle disuguaglianze nell'offerta di tempi e spazi educativi nella scuola italiana*, 2022

⁹² Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Nota integrativa al disegno di legge di bilancio per l'anno 2024 e per il triennio 2024 - 2026 (art. 21 della legge n. 196/2009)* - Ministero dell'Istruzione e del Merito, https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/bilancio_finanziario/2024-2026/DLB/DLB_2024_DLB-04-AT-070-MIM.pdf

Se si decidesse di non diminuire la spesa per l'istruzione in base alla riduzione del numero degli studenti, mantenendola invece costante al fine di migliorare la qualità del percorso educativo, così come proposto anche dalla rete EducAzioni⁹³, tali risorse potrebbero contribuire alle necessità sopra considerate, aumentando l'efficacia del sistema scolastico italiano.

Tavola 6. Budget del Ministero dell'Istruzione e del Merito – Riepilogo dei costi per natura del triennio (€)

Piano dei Conti	Budget DLB 2024	% sul totale costi propri	% sul totale generale	Budget DLB 2025	% sul totale costi propri	% sul totale generale	Budget DLB 2026	% sul totale costi propri	% sul totale generale
Personale	44.948.251.146	91,75	86,86	43.856.343.412	91,70	87,19	42.198.622.156	91,61	86,57
Retribuzioni	33.846.471.935	69,09	65,41	32.996.956.535	68,99	65,60	31.731.698.802	68,89	65,10
Oneri sociali	10.168.522.606	20,76	19,65	9.926.130.273	20,75	19,73	9.533.666.750	20,70	19,56
Costi diversi del personale	933.256.604	1,90	1,80	933.256.604	1,95	1,86	933.256.604	2,03	1,91
Acquisto di beni e servizi	1.075.752.666	2,20	2,08	1.075.752.666	2,25	2,14	1.075.752.666	2,34	2,21
Godimento dei beni di terzi	23.630.141	0,05	0,05	23.630.141	0,05	0,05	23.630.141	0,05	0,05
Oneri diversi di gestione	56.441.254	0,12	0,11	56.441.254	0,12	0,11	56.441.254	0,12	0,12
Imposte dell'esercizio	2.876.950.114	5,87	5,56	2.804.741.305	5,86	5,58	2.697.194.398	5,86	5,53
Oneri straordinari	2.950.000	0,01	0,01	2.950.000	0,01	0,01	2.950.000	0,01	0,01
Ammortamenti e svalutazioni	6.123.519	0,01	0,01	8.131.228	0,02	0,02	10.123.527	0,02	0,02
Totale Costi Propri	48.990.098.840	100,00	94,67	47.827.990.007	100,00	95,08	46.064.714.142	100,00	94,50
Oneri finanziari									
Contributi concessi in c/esercizio	1.322.479.641		2,56	1.293.522.498		2,57	1.325.954.162		2,72
Contributi concessi in c/investimenti	1.434.174.309		2,77	1.180.270.000		2,35	1.354.325.742		2,78
Totale Costi Contributi concessi	2.756.653.950		5,33	2.473.792.498		4,92	2.680.279.904		5,50
TOTALE GENERALE	51.746.752.790		100,00	50.301.782.505		100,00	48.744.994.046		100,00

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Nota integrativa al disegno di legge di bilancio per l'anno 2024 e per il triennio 2024 - 2026 (art. 21 della legge n. 196/2009) - Ministero dell'Istruzione e del Merito.*

Nell'immediato, analogamente a quanto previsto per gli asili nido, anche per le mense è necessario introdurre fin dalla prossima legge di bilancio le risorse statali essenziali per finanziare le spese di gestione per le nuove mense realizzate e in via di realizzazione grazie al PNRR, perché il costo del servizio non gravi sulle famiglie o sugli enti locali maggiormente impegnati nell'ampliamento dell'offerta dei servizi.

Alla luce di quanto emerso, si chiede:

Al Governo

- di includere nel Piano Strutturale di Bilancio (PSB) di medio periodo, richiesto dal nuovo Patto di Stabilità e Crescita e da presentare al Consiglio dell'Unione Europea entro il 20 settembre 2024, un piano organico di riforme strutturali e di investimenti strategici di medio periodo per garantire l'adozione dei LEP sulla mensa e il tempo pieno alla scuola primaria. Per sostenere tali riforme, si propone di richiedere l'estensione del periodo di aggiustamento del rapporto tra debito e PIL a 7 anni, anche in considerazione del fatto che il nuovo Regolamento sul braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita europeo richiama espressamente il Pilastro europeo dei diritti sociali e che tra gli obiettivi monitorati vi sono la riduzione della dispersione scolastica e del numero dei NEET⁹⁴, obiettivi verso i quali la fruizione del tempo pieno ha un impatto dimostrato.

⁹³ Cfr. https://www.educazioni.org/wp-content/uploads/2021/01/istruzione-e-bilancio-2021-eb22_01.pdf

⁹⁴ Un apposito cruscotto di indicatori misurerà la convergenza verso tali obiettivi, cfr. <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/dashboard/social-scoreboard/>

- di definire quindi i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) in materia di mensa scolastica e tempo pieno e il loro adeguato finanziamento, stabilendo obiettivi di servizio annuali a livello locale, per perseguire il raggiungimento del target definito dal LEP entro il 2030.

Al Ministero dell'Istruzione e del Merito

- di perimetrare, attraverso un sistema di misurazione e mappatura della povertà educativa validato e condiviso a livello nazionale⁹⁵, le aree prioritarie su cui orientare gli investimenti (da trasformare in "aree ad alta densità educativa"). In tali aree si chiede di avviare Piani integrati di educazione prioritaria, da definire con il concorso delle comunità locali e la partecipazione attiva di ragazzi e ragazze, per l'implementazione di interventi stabili e duraturi volti a potenziare l'offerta scolastica ed extra-scolastica di attività educative, ricreative, sportive e culturali (con conseguente adeguamento delle dotazioni e delle infrastrutture), anche nel periodo estivo.
- di fornire informazioni aggiornate e dettagliate sullo stato di avanzamento degli interventi finanziati attraverso la Missione 4 del PNRR, sulle risorse investite e quelle già spese, dando accesso pubblico agli atti e consentendo in tal modo un monitoraggio del Piano, anche da parte della società civile.

Cosa non può mancare per il diritto ad una educazione di qualità per tutti e tutte

L'Italia è attraversata da profonde disuguaglianze nelle opportunità di crescita dei bambini, delle bambine e degli adolescenti, legate al territorio in cui si nasce e si cresce, le proprie origini, le condizioni socioeconomiche della propria famiglia, così come le risorse disponibili per la scuola e l'extra-scuola. Save the Children è impegnata nel promuovere in Italia un'educazione ed un'istruzione di qualità per tutti e tutte, sin dalla prima infanzia. Siamo a fianco di una scuola che deve garantire l'acquisizione delle competenze di base e trasversali, abbattere le disuguaglianze, valorizzare i talenti, promuovere la partecipazione alla vita sociale, accogliere e sostenere gli studenti più vulnerabili.

Qui a seguire si riassumono alcune delle proposte avanzate da Save the Children anche in rete con altre associazioni⁹⁶:

- Per adottare politiche efficaci, il cui impatto possa essere misurato, è necessario mettere a punto un sistema di rilevazione dati completo ed efficiente, che garantisca un aggiornamento costante e un'integrazione tra dati amministrativi e dati delle scuole sui diversi aspetti che riguardano l'istruzione e l'educazione.



Credits: Francesco Alesi per Save the Children

⁹⁵ L'Istat ha creato una commissione scientifica, composta da rappresentanti di istituzioni, del mondo accademico e del terzo settore, con l'obiettivo di definire la povertà educativa e di misurarla tramite un set di indicatori. I primi risultati provvisori dei lavori della commissione sono stati presentati nel Rapporto annuale Istat e discussi recentemente nell'ambito della Quindicesima Conferenza nazionale di statistica (3-4 luglio 2024).

⁹⁶ In particolare, Save the Children partecipa a: Rete #educAzioni, Alleanza per l'Infanzia, Gruppo CRC, Alleanza per lo sviluppo sostenibile (ASVIS), rete Saltamuri.

In particolare, è importante un aggiornamento costante da parte delle scuole dell'anagrafe dello studente per segnalare gli indicatori di rischio dell'abbandono (assenze prolungate o ingiustificate, interruzioni temporanee del percorso, ecc.), altri indicatori di bisogno di maggior supporto dello studente e maggiore trasparenza e attenzione ai dati nel passaggio dal primo al secondo ciclo di istruzione. Serve poi una maggiore cura nell'aggiornamento da parte delle scuole e dei Comuni dell'anagrafe dell'edilizia scolastica.

- Il Paese si deve dotare di un'infrastruttura educativa per la prima infanzia capillare, uniformemente distribuita a livello territoriale, per il raggiungimento entro il 2027 del Livello Essenziale della Prestazione di presa in carico almeno del 33% dei bambini e delle bambine tra 0 e 2 anni in ogni Comune e del 45% entro il 2030 come previsto dagli Obiettivi di Barcellona. È urgente formare le professionalità necessarie al funzionamento dei nuovi asili nido, assicurando coerenza all'interno del percorso zerosei.
- È necessario aumentare l'offerta delle scuole dell'infanzia a tempo pieno, e non solo con sezioni antimeridiane, soprattutto nelle regioni del Sud e delle Isole, e favorire la diffusione di Poli per l'Infanzia così come previsti dal D.lgs. 65/2017 al fine di facilitare la continuità educativa nel percorso zerosei e il coinvolgimento delle famiglie. L'accesso alle scuole dell'infanzia deve essere garantito in maniera universale e gratuita.
- In ogni scuola deve essere garantito il diritto degli alunni e di tutto il personale alla sicurezza scolastica, intesa come la combinazione degli elementi di sicurezza strutturale e antisismica, urbanistici, architettonici, ma anche di abitabilità, salubrità, comfort, assenza di barriere architettoniche, sostenibilità ambientale e delle misure di prevenzione, protezione e soccorso in caso di emergenze naturali. È necessario realizzare nuovi setting d'aula e spazi innovativi per un apprendimento di qualità.
- È necessario continuare ad incentivare i percorsi STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*) per le bambine e le ragazze e la formazione per il superamento degli stereotipi di genere a scuola e nei percorsi educativi. Per fronteggiare in via preventiva il grave fenomeno dei NEET (giovani fuori dai percorsi di studio, formazione e lavoro), a partire dalle scuole secondarie è necessario attivare piani di sviluppo che garantiscano anche l'acquisizione di competenze per l'occupabilità (*employability skills*), tra cui in particolare le cosiddette competenze trasversali (*soft skills*), ambientali (*green skills*) e digitali.
- È necessario promuovere l'acquisizione e la valutazione delle competenze digitali a scuola, sia quelle tecniche di base (alfabetizzazione digitale) sia la "*media literacy*", ovvero l'apprendimento e lo sviluppo personale nel mondo digitale, attraverso una didattica innovativa e inclusiva, che agisca anche sugli ambienti



Credits: Francesco Alesì per Save the Children



Credits: Francesco Alesì per Save the Children

per l'apprendimento, sulla cittadinanza digitale, sull'educazione ai media.

L'ambiente digitale può diventare per i ragazzi e le ragazze un prezioso spazio di protagonismo e di esercizio dei propri diritti.

- È opportuno garantire spazi di partecipazione e momenti di confronto collettivo durante l'orario scolastico, valorizzando anche l'insegnamento dell'Educazione Civica come occasione per coinvolgere a tutti gli effetti le bambine, i bambini e gli adolescenti nella definizione delle regole di convivenza, nella progettazione di spazi e tempi educativi, nell'ideazione di iniziative per migliorare la scuola dal basso e, soprattutto, nell'esercizio di una cittadinanza attiva per la costruzione del futuro delle proprie comunità locali. Inoltre, è importante introdurre nelle scuole percorsi di educazione all'affettività, alla parità tra i sessi e al rispetto delle differenze, tenuti da personale specializzato e co-progettati con il personale docente, per prevenire atteggiamenti e comportamenti discriminatori, ridurre il rischio di violenze e abusi, e favorire l'uguaglianza di genere.
- Nella sua applicazione, la riforma del sistema di orientamento scolastico deve garantire che ogni studente sia messo nelle condizioni di operare scelte consapevoli e motivate nell'ambito dei percorsi di studio e professionali, alla luce delle effettive propensioni e capacità e non in base alla situazione familiare di origine o altra condizione.
- Alle famiglie in condizione di maggiore deprivazione è necessario garantire una drastica riduzione delle spese per l'istruzione dei figli, relative a libri scolastici, dotazioni tecnologiche, materiale di cancelleria, contributi liberali, partecipazione a gite scolastiche e visite didattiche. In particolare, per i libri di testo, si raccomanda l'attivazione di un monitoraggio costante in merito alle risorse ripartite annualmente per la fornitura dei libri di testo in favore degli alunni meno abbienti, ai tempi di erogazione di tali fondi alle famiglie, al rispetto dei tetti di spesa nelle adozioni dei testi scolastici, alle buone prassi attivate, quali ad esempio il comodato d'uso gratuito, ai fini della loro replicabilità.



Credits: Housedada per Save the Children

Noi di Save the Children vogliamo che ogni bambina e ogni bambino abbiano un futuro.

Lavoriamo ogni giorno con passione, determinazione e professionalità in Italia e nel resto del mondo per dare alle bambine e ai bambini l'opportunità di nascere e crescere sani, ricevere un'educazione ed essere protetti.

Quando scoppia un'emergenza, siamo tra i primi ad arrivare e fra gli ultimi ad andare via.

Collaboriamo con realtà territoriali e partner per creare una rete che ci aiuti a soddisfare i bisogni delle e dei minori, garantire i loro diritti e ad ascoltare la loro voce.

Miglioriamo concretamente la vita di milioni di bambine e bambini, compresi quelli più difficili da raggiungere.

Save the Children, da oltre 100 anni, è la più importante organizzazione internazionale indipendente che lotta per salvare le bambine e i bambini a rischio e garantire loro un futuro.



Save the Children
RICERCA

Save the Children Italia - ETS
Piazza di San Francesco di Paola, 9
00184 Roma - Italia
tel +39 06 480 70 01
fax +39 06 480 70 039
info.italia@savethechildren.org

www.savethechildren.it