



POLICY PAPER

MENSE SCOLASTICHE: UN SERVIZIO ESSENZIALE PER RIDURRE LE DISUGUAGLIANZE

30 Novembre 2023

Report date

30/11/2023

A cura di:

Osservatorio Italiano Conti Pubblici & Save the Children Italia

Credits

Foto di copertina: Alessia Matroiacovo per Save the Children

Scritto da: Rossana Arcano (OCPI), Luca Brugnara (OCPI), Ilaria Maroccia (OCPI), Federico Neri (OCPI), Cristina Orlando (OCPI), Antonella Inverno (Save the Children Italia), Patrizia Luongo (Save the Children Italia), Diletta Pistono (Save the Children Italia).

CONTENTS

Abstract	4
Raccomandazioni	4
Introduzione	6
Il contesto educativo in Italia	6
Fig. 1: Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione. Italia e UE27. Anni 2013-2022.	7
Fig. 2: Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione, per regione. Anno: 2022	8
Fig. 3: Studenti in dispersione scolastica implicita. Anni: 2019-2023	8
I vantaggi del tempo pieno	9
Diffusione del tempo pieno e fruizione delle mense nelle scuole primarie in Italia	9
Fig. 4: Alunni della scuola primaria che frequentano la mensa, per provincia. Anno scolastico: 2021-2022	10
Tab.1: Percentuali di classi a tempo pieno e percentuale di minori di 18 anni che utilizzano il servizio mensa e il tempo pieno, per Regione. Anno scolastico 2021-2022	11
Gli investimenti del PNRR	12
Fig. 5: Interventi e finanziamenti approvati nell'ambito del piano di estensione del tempo pieno e mense, per macroregione. Anno: 2023	13
Fig. 6: Interventi approvati nell'ambito del Piano di estensione del tempo pieno e mense, per tipologia di intervento e regione. Anno: 2023	13
Verso il livello essenziale della prestazione	14
Tab.2: Costo che si dovrebbe sostenere, a livello nazionale, per offrire il servizio mensa gratuito, per soglie di gratuità (valori in milioni di euro)	15
Conclusioni e raccomandazioni	15
Tab.3: Investimenti richiesti (valori in milioni di euro)	17

Abstract

Nonostante i progressi compiuti negli anni, il sistema educativo del nostro Paese presenta ancora numerose carenze, che si riflettono negli elevati tassi di dispersione esplicita e implicita e nella quota di giovani che non studiano e non lavorano. Queste carenze sono il risultato di disparità che si manifestano molto prima e che investono tanto la sfera educativa quanto quella socioeconomica in cui crescono i minori. Nel 2022 il 13,4% dei minori in Italia viveva in condizioni di povertà assoluta e quelli che vivono in condizioni di povertà estrema (con meno di 2,15 US\$ al giorno) sono l'1,7%. Un bambino su 20 vive in povertà alimentare e circa tre su dieci sono in sovrappeso o obesi.

In questo quadro, il servizio mensa nelle scuole diventa fondamentale non solo per garantire l'estensione del tempo pieno, ma anche per garantire ai minori, soprattutto quelli in condizioni di maggior bisogno, il consumo di almeno un pasto sano ed equilibrato al giorno. Oltre ai benefici sulla salute dei minori, la mensa rappresenta anche un momento di socialità che può contribuire a rafforzare le cosiddette "soft skill" dei bambini e delle bambine. Nonostante questo, i minori che possono usufruire del servizio mensa sono ancora pochi, e ci sono forti disparità territoriali.

Questo lavoro fornisce quindi una stima di quanto costerebbe offrire il servizio mensa ad una platea di minori più ampia di quella che attualmente ne usufruisce. Partendo dalla frequenza attuale del servizio mensa, abbiamo stimato quanto costerebbe offrirlo gratuitamente ad una percentuale via via crescente della popolazione scolastica afferente alla scuola primaria.

Raccomandazioni

La percentuale di minori che frequenta il servizio mensa, nelle scuole primarie italiane, è ancora troppo bassa e spesso l'accesso a tale servizio è carente proprio in quelle aree in cui si concentra un numero maggiore di minori in condizioni di vulnerabilità economica. Per questo, chiediamo

- Che l'offerta di un pasto sano al giorno alla scuola primaria sia resa un servizio pubblico essenziale per il quale stabilire uno specifico LEP (livello essenziale delle prestazioni), in accordo con quanto previsto dal Piano di azione nazionale per l'attuazione della Garanzia Infanzia.
- Che sia istituito un "Fondo di contrasto alla povertà alimentare a scuola", con dotazione pari a 2 milioni di euro per gli anni 2024, 2,5 milioni per il 2025 e 3 milioni a decorrere dal 2026, da destinare ai Comuni che utilizzano una quota del proprio bilancio per consentire l'accesso ai servizi mensa degli studenti della scuola primaria facenti parte di nuclei familiari che, a causa di condizioni oggettive di impoverimento durante l'anno scolastico non riescono a provvedere al pagamento delle rette previste per la fruizione del servizio di ristorazione scolastica. Ai fini della ripartizione, si tiene conto della rendicontazione dei Comuni rispetto all'anno precedente.

- Che, al fine di incrementare la quota di minori che usufruisce del servizio di refezione scolastica alla scuola primaria e ridurre le disparità territoriali esistenti, il Fondo di solidarietà comunale sia incrementato di un importo pari a 45 milioni di euro per l'anno 2024 (per garantire, tenuto conto dell'inflazione stimata, l'accesso gratuito all'1,7% della popolazione scolastica di riferimento), 107 milioni nell'anno 2025 (per garantire, tenuto conto dell'inflazione stimata, l'accesso gratuito al 4% della popolazione scolastica di riferimento), 219 milioni per il 2026 (per garantire, tenuto conto dell'inflazione stimata, l'accesso gratuito all'8% della popolazione scolastica di riferimento), 419 milioni nell'anno 2027(per garantire, tenuto conto dell'inflazione stimata, l'accesso gratuito al 15% della popolazione scolastica di riferimento), 854 milioni per il 2028 (per garantire, tenuto conto dell'inflazione stimata, l'accesso gratuito all'30% della popolazione scolastica di riferimento), 1.163 milioni per il 2029 (per garantire, tenuto conto dell'inflazione stimata, l'accesso gratuito all'40% della popolazione scolastica di riferimento), 1.482 milioni per il 2030 (per garantire, tenuto conto dell'inflazione stimata, l'accesso gratuito al 50% della popolazione scolastica di riferimento), assicurando un vincolo di destinazione di utilizzo ai fondi ripartiti.
- Che siano garantite soglie di esenzione, tariffe minime e massime uniformi su tutto il territorio nazionale da applicare a tutte le famiglie - residenti e non - secondo il principio di contribuzione progressiva sulla base del livello economico della famiglia stessa (ISEE) e con la possibilità di modificare la fascia di contribuzione a favore dell'utenza anche durante l'anno scolastico, presentando l'ISEE corrente.

INTRODUZIONE

Nel confronto europeo, l'Italia presenta numerose carenze nel comparto dell'Istruzione e Ricerca. Tra queste, il tasso di abbandono scolastico nella scuola dell'obbligo nel nostro Paese è dell'11,5%, superiore alla media europea del 9,6%. Secondo gli ultimi dati INVALSI, sebbene negli ultimi tre anni la dispersione implicita – ovvero la percentuale di alunni che, pur completando gli studi, non raggiungono i livelli previsti di competenze – sia diminuita, mostra ancora valori superiori a quelli registrati prima della pandemia.

Il tempo pieno rappresenta uno strumento fondamentale per combattere la dispersione e, come mostrato anche dalla letteratura accademica, può portare benefici di breve, medio e lungo periodo, sia agli alunni che ai loro genitori.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha stanziato circa 31 miliardi di euro all'istruzione e ricerca. Nell'ambito della Missione 4, Istruzione e Ricerca, appunto, la Componente 1 "Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università", 960 milioni sono destinati all'estensione del tempo pieno nelle scuole primarie e, di questo ammontare, 600 milioni sono destinati unicamente alla costruzione di mense. Secondo la ripartizione dei fondi decisa dal Ministero dell'Istruzione e del Merito, circa il 58% dei fondi sarebbe dovuto andare alle regioni del Mezzogiorno, per permettere di colmare il marcato divario territoriale. Tuttavia, le graduatorie pubblicate mostrano un sottoutilizzo delle risorse disponibili da parte delle regioni del sud Italia, cui sono assegnate il 41% circa delle risorse allocate. L'effettivo riequilibrio delle disparità territoriali sarà quindi solo parzialmente raggiunto con i fondi del PNRR.

Per garantire un accesso uniforme su tutto il territorio nazionale ai servizi di refezione scolastica è necessario un intervento con risorse ordinarie a livello nazionale, tramite l'istituzione di un "Livello essenziale della prestazione" (LEP) per la fruizione del servizio mensa.

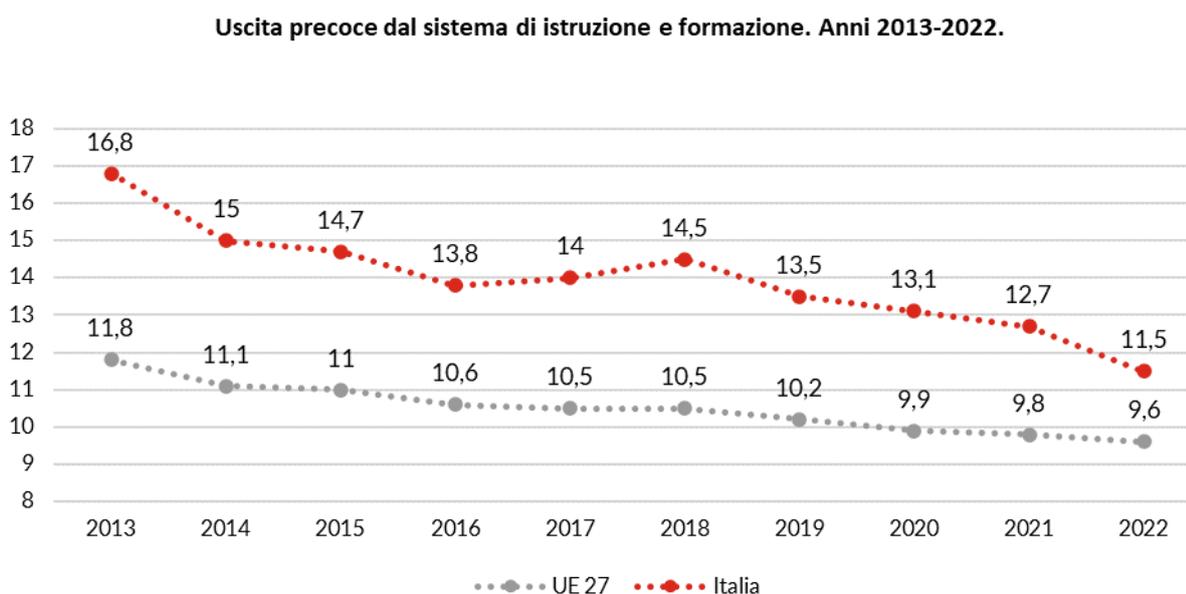
IL CONTESTO EDUCATIVO IN ITALIA

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) stanziava il 16% delle risorse – circa 31 miliardi di euro – per investimenti in ambito di Istruzione e Ricerca, con circa i due terzi del totale destinati al "potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione". Il maggior investimento in tal senso è attribuibile ai 4,6 miliardi di investimenti per il Piano Asili Nido. La scelta di investire in questo campo è giustificata dal ritardo che abbiamo in quest'area rispetto agli altri Paesi europei e dall'evidenza empirica che ha dimostrato l'importanza dell'istruzione prescolastica, sia per i bambini sia per favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro¹. Una seconda area, relativa alla scuola dell'obbligo, dove l'Italia è in ritardo rispetto all'Unione

¹ Tra i tanti contributi accademici, si veda "Childhood Circumstances and Adult Outcomes: Act II" (<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jel.20171164>) per una panoramica generale della letteratura recente. Per una specifica analisi

Europea, riguarda l'abbandono scolastico. Sebbene la percentuale di giovani che lasciano precocemente l'istruzione e la formazione si sia quasi dimezzata negli ultimi vent'anni – passando dal 24,2% all'11,5% - i dati rimangono peggiori rispetto alla media europea che, nel 2022, si è attestata al 9,6% (cfr. Fig.1) e mostrano una forte variabilità territoriale (cfr. Fig.2). Infine, gli ultimi test INVALSI mostrano che il tasso di “dispersione implicita”, sebbene sia diminuito negli ultimi due anni, risulta ancora superiore ai valori pre-pandemia² (cfr. Fig. 3).

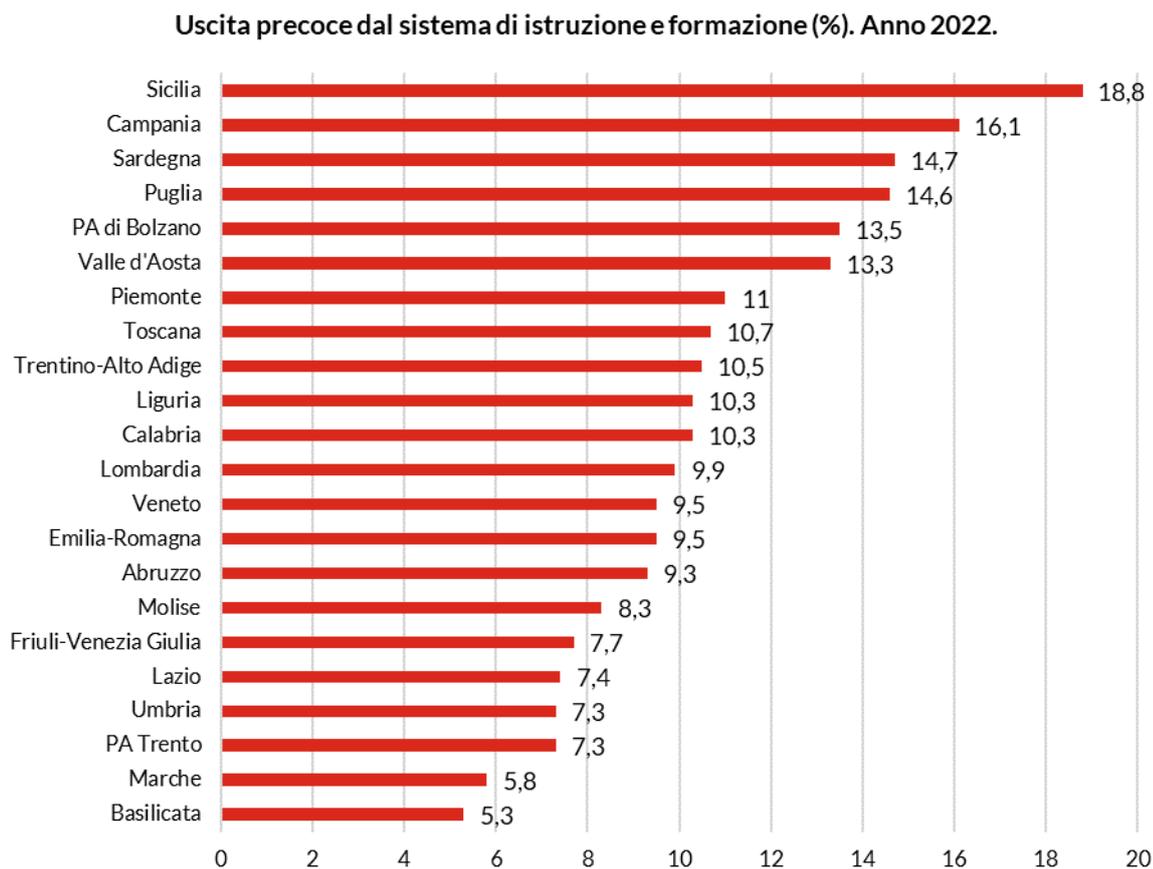
Fig. 1: Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione. Italia e UE27. Anni 2013-2022.



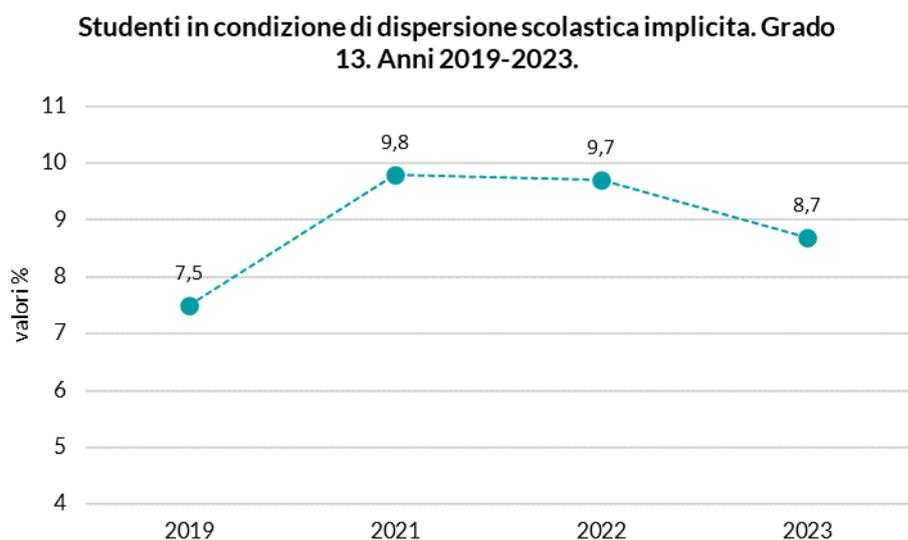
Fonte: Eurostat

dell'impatto dell'offerta di asili nido sull'offerta di lavoro delle madri in Italia si veda il lavoro di F. Carta e L. Rizzica: Early kindergarten, maternal labor supply and children's outcomes: evidence from Italy (2018).

² INVALSI (2023). Presentazione dei risultati Invalsi 2023. https://invalsi-areaprove.cineca.it/docs/2023/Rilevazioni_nazionali/Rapporto/Presentazione%20Risultati%20prove%20INVALSI%202023.pdf

Fig. 2: Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione, per regione. Anno: 2022

Fonte: ISTAT

Fig. 3: Studenti in dispersione scolastica implicita. Anni: 2019-2023

Fonte: INVALSI

L'obiettivo fissato dall'Unione Europea di portare entro il 2030 la quota di giovani che abbandonano prematuramente gli studi sotto il 9% richiede politiche per ridurre ulteriormente l'abbandono scolastico e contrastare l'aumento di dispersione implicita registrato a seguito della pandemia e non ancora riassorbito.

I VANTAGGI DEL TEMPO PIENO

L'estensione del tempo pieno genera un aumento di offerta educativa che può avere conseguenze di breve, medio e lungo periodo.

- Un primo possibile effetto riguarda i risultati scolastici di breve periodo. A tal proposito, la letteratura economica ha trovato effetti misti: il tempo pieno ha un effetto positivo sul tasso di partecipazione scolastica. Tuttavia, al pari di quanto accade per gli asili nido, l'effetto positivo dell'estensione degli orari scolastici sull'apprendimento è maggiore per i bambini di fasce economiche più svantaggiate (Battistin e Meroni, 2016). Un'estensione delle ore scolastiche incide in maniera positiva anche su misure che esulano dall'ambito scolastico: aumenta l'offerta di lavoro dei genitori e, di riflesso, il reddito familiare³;
- Tra gli effetti di medio periodo, invece, alcuni studi indicano che l'aumento dell'orario scolastico nelle prime fasi educative porta a risultati scolastici successivi migliori (Casio, 2009) e a una minore probabilità di assumere comportamenti a rischio⁴;
- Gli effetti di lungo periodo, infine, riguardano i risultati nel mondo del lavoro ottenuti dagli studenti che sono stati esposti alla didattica a tempo pieno. Sebbene questa relazione sia fortemente influenzata da altre variabili e dal Paese di riferimento in cui viene stimata, uno studio quantifica che ogni anno di accesso al tempo pieno (rispetto al tempo normale) è associato a un aumento di reddito di circa 5 punti percentuali. Lo stesso studio riporta una correlazione positiva tra il tempo pieno e la probabilità di avere un lavoro qualificato in età adulta⁵.

Diffusione del tempo pieno e fruizione delle mense nelle scuole primarie in Italia

Per rendere fattibile l'estensione del tempo pieno è necessario dotare le scuole di mense, un servizio essenziale per garantire uguali opportunità di apprendimento e salute. Una corretta alimentazione a scuola contribuisce allo sviluppo psicofisico dei bambini, soprattutto per quei minori che a casa non hanno un'alimentazione adeguata alla loro crescita, e ne rafforza le capacità cognitive, senza contare che la condivisione del pasto rappresenta anche un importante momento di sviluppo socio-relazionale. La corretta

³ A. Ganimian, R. Murnane (2016), "Improving Education in Developing Countries: Lessons From Rigorous Impact Evaluations"; E. Battistin e E. Meroni (2016), "Should we increase instruction time in low achieving schools? Evidence from Southern Italy"; E. Cascio, S. Haider e H.S. Nielsen (2015) "The effectiveness of policies that promote labor force participation of women with children: a collection of national studies".

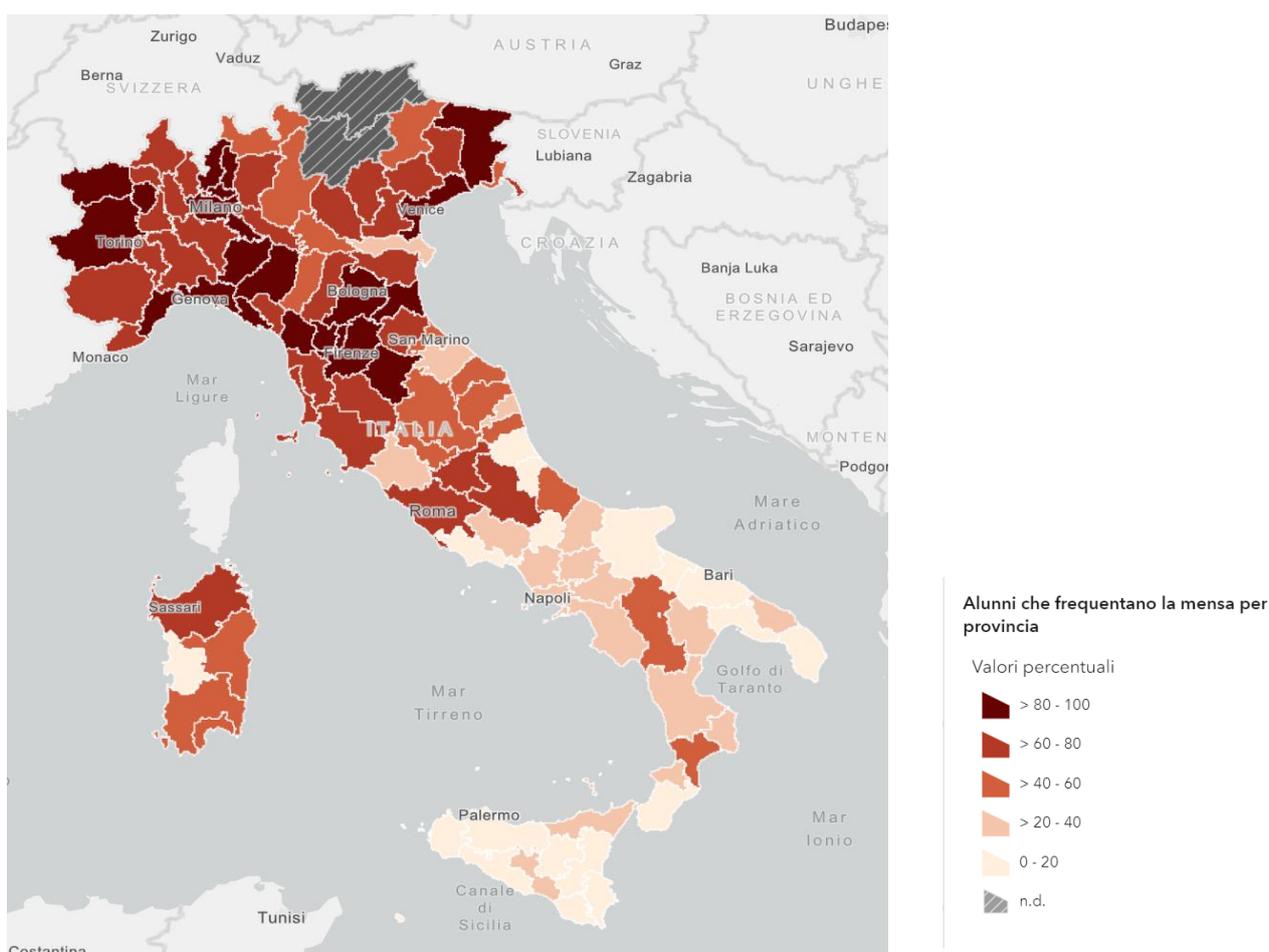
⁴ E. Cascio (2009), "Do investments in universal early education pay off? Long-term effects of introducing kindergartens into public schools"; M. Berthelon e D. Kruger (2011), "Risky behavior among youth: Incapacitation effects of school on adolescent motherhood and crime in Chile".

⁵ P. Dominguez e K. Ruffini (2016), "Long-Term Gains from Longer School Days".

alimentazione è poi particolarmente importante se consideriamo che il 27% dei minori nel nostro Paese è in sovrappeso o obeso (con valori che superano il 30% in molte regioni del Mezzogiorno) e che 1 bambino su 20 vive in povertà alimentare, cioè senza un pasto proteico al giorno⁶.

In generale, poco più di un bambino su due (55,2%) frequenta la mensa, ma con forti differenze territoriali, si va da valori compresi tra il 6% e l'8% nelle province di Palermo, Ragusa e Siracusa, al 96% di Firenze (cfr. Fig.4). Due bambini su 5 usufruiscono del tempo pieno, con valori più bassi in Molise (9,4%) e Sicilia (11,1%). (cfr. Tab.1).

Fig. 4: Alunni della scuola primaria che frequentano la mensa, per provincia. Anno scolastico: 2021-2022



Nota: a causa dell'indisponibilità di alcuni dati, le elaborazioni non tengono conto del Trentino-Alto Adige

Fonte: Elaborazioni Save the Children e OCPI su dati MIM

⁶ Save the Children (2022). XIII Atlante dell'infanzia a rischio. Come stai?

Tab.1: Percentuali di classi a tempo pieno e percentuale di alunni della scuola primaria che utilizzano il servizio mensa e il tempo pieno, per Regione. Anno scolastico 2021-2022

Regione	Alunni che utilizzano la mensa (%)	Classi a tempo pieno (%)	Alunni tempo pieno (%)
Abruzzo	35,3	20,8	21,9
Basilicata	51,9	53,8	50,3
Calabria	25,3	26,3	25,5
Campania	21,3	19,8	19,3
Emilia Romagna	77,8	51,0	52,9
Friuli V.G.	74,8	44,8	43,1
Lazio	65,2	56,8	58,4
Liguria	86,5	47,7	51,5
Lombardia	79,2	53,3	55,1
Marche	42,6	30,6	32,1
Molise	27,4	8,8	9,4
Piemonte	79,4	49,3	54,1
Puglia	16,9	19,5	18,4
Sardegna	51,3	37,9	38,4
Sicilia	11,2	12,4	11,1
Toscana	82,7	53,9	55,5
Umbria	42,4	28,8	29,6
Veneto	67,2	38,0	39,2
Italia	55,2	38,3	40,0

Nota: a causa dell'indisponibilità di alcuni dati, le elaborazioni non tengono conto del Trentino-Alto Adige. La percentuale di alunni che frequentano il tempo pieno è stimata calcolando, per ogni regione, il numero medio di alunni per classe e moltiplicando tale valore per il numero di classi a 40 ore settimanali. La differenza rispetto alla percentuale di alunni che utilizzano la mensa è legata al fatto che, tra essi, sono compresi quegli alunni e quelle alunne che, pur non frequentando classi a 40 ore (ma ad esempio a 30) e quindi non usufruendo del tempo pieno, utilizzano la mensa.

Fonte: Elaborazioni Save the Children e OCPI su dati MIM

Queste differenze dipendono tanto dalla mancanza dell'offerta quanto dai costi del servizio. Sebbene molti comuni prevedano esenzioni per il pagamento per tutti quei minori che vivono in famiglie con ISEE inferiore ad una certa soglia⁷, secondo un recente studio di Cittadinanzattiva, infatti, si stima che il costo medio annuale che una famiglia sostiene per il servizio mensa, nelle scuole primarie, sia pari a 743 euro, con valori che vanno dai 561 della Sardegna ai 981 della Basilicata⁸.

⁷ Le soglie di esenzione variano molto da Comune a Comune. Uno studio di Save the Children del 2017 rilevava la forte variabilità nelle soglie di esenzione che andavano da un massimo di ISEE inferiore a 7.718 euro del Comune di Venezia, ad una soglia media di ISEE inferiore a 3.000 euro nei Comuni di Taranto, Ravenna e Ferrara ad una minima di ISEE pari a 0 del Comune di Perugia. Fonte: Save the Children, 2017. (Non tutti a mensa.

⁸ Cittadinanzattiva (2023). Tariffe mense scolastiche e investimenti PNRR. Report 2022/2023.

GLI INVESTIMENTI DEL PNRR

Le marcate differenze esistenti nella diffusione e nell'utilizzo delle mense scolastiche tra le macroaree ed anche all'interno delle stesse regioni suggeriscono la necessità di investimenti pubblici per sanare queste disuguaglianze. Peraltro, dove il tasso di occupazione femminile è più elevato (come nei grandi centri urbani o al Nord), la domanda e quindi l'offerta dei servizi di mensa è più elevata, il che lascia ipotizzare che un'offerta attiva del servizio mensa potrebbe avere un ruolo anche nella riduzione della disoccupazione femminile.

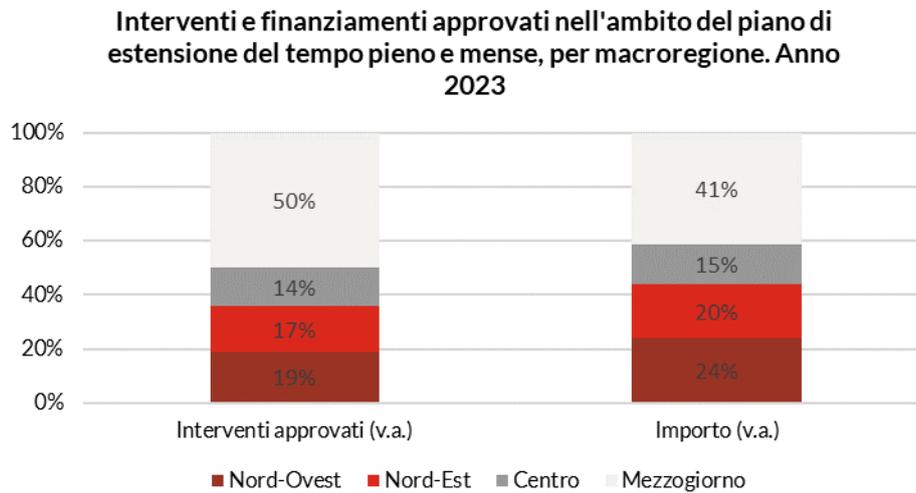
Il PNRR alloca originariamente 960 milioni al "Piano di estensione del tempo pieno e mense", che si struttura in due componenti distinte:

- Un piano di 360 milioni di euro per finanziare l'incremento dell'offerta formativa e, nello specifico, l'allungamento dell'orario scolastico;
- Un piano di 400 milioni per la costruzione e/o messa in sicurezza di mense in almeno 1.000 edifici scolastici (successivamente innalzato a 600 milioni tramite decreto ministeriale del 7 giugno 2022 per garantire l'effettivo finanziamento di 1.000 edifici scolastici come da requisiti PNRR). In Italia le sedi scolastiche sono 40.321, di cui il 68,9% è dedicato all'infanzia e all'istruzione primaria. Le diverse sedi scolastiche sono raggruppate in 7.960 istituzioni scolastiche (MIM, a.s. 2023/2024).

Dalle graduatorie definitive pubblicate dal Ministero dell'Istruzione e del Merito⁹ risulta che, complessivamente, sono stati finanziati 1052 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 finanziati è localizzato nel Mezzogiorno, a cui è andato il 41% circa dei quasi 455 milioni di euro stanziati per i progetti ammessi.

⁹ Futura. La scuola di domani <https://pnrr.istruzione.it/avviso/mense/>

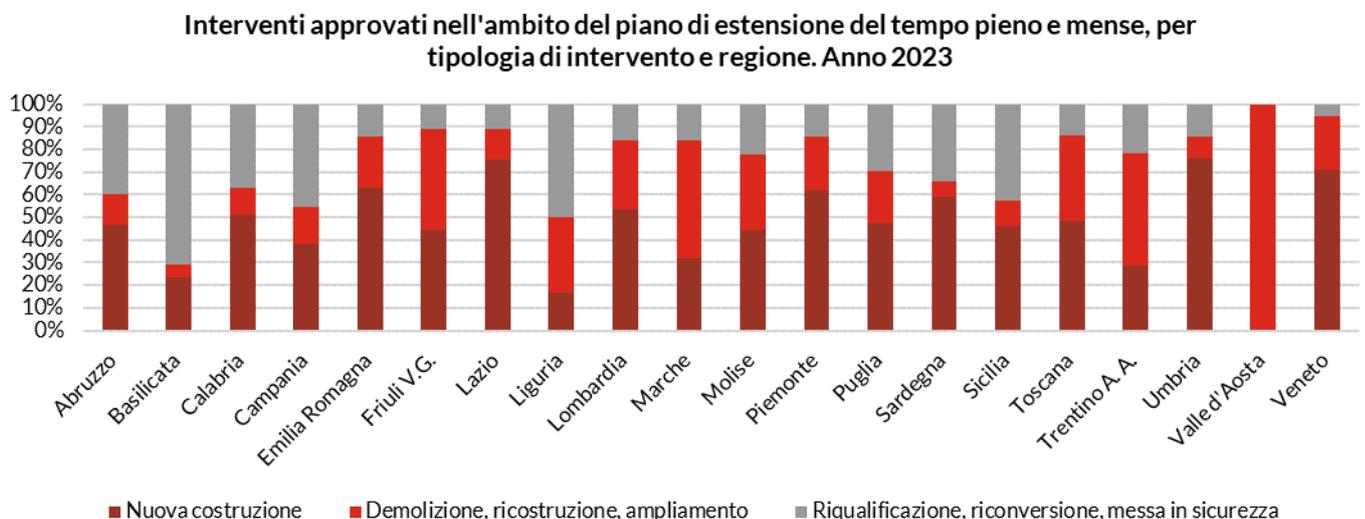
Fig. 5: Interventi e finanziamenti approvati nell'ambito del piano di estensione del tempo pieno e mense, per macroregione. Anno: 2023



Nota: i dati includono tutti i progetti finanziati risultanti dalle graduatorie disponibili al 28 settembre 2023
Fonte: elaborazioni OCPI e Save the Children su dati MIM

In tutte le aree del Paese, la maggior parte degli interventi approvati riguarda la costruzione di nuove strutture per la mensa, con valori più elevati in Veneto, Umbria, Sardegna e Lazio, mentre Basilicata e Liguria sono le regioni con le più alte percentuali di interventi finalizzati alla riqualificazione, riconversione e messa in sicurezza di strutture esistenti.

Fig. 6: Interventi approvati nell'ambito del Piano di estensione del tempo pieno e mense, per tipologia di intervento e regione. Anno: 2023



Nota: i dati includono tutti i progetti finanziati risultanti dalle graduatorie disponibili al 28 settembre 2023
Fonte: elaborazioni OCPI e Save the Children su dati MIM

VERSO IL LIVELLO ESSENZIALE DELLA PRESTAZIONE

Gli investimenti previsti dal PNRR sono certamente utili, ma al momento non è possibile stimare quanti saranno i nuovi posti mensa effettivamente creati né se tali posti garantiranno l'accesso ai minori in condizioni di maggiore vulnerabilità. Inoltre, per garantire un pasto sano a tutti i bambini di una scuola o istituto comprensivo, oltre al locale della mensa, è necessario che i Comuni siano in grado di organizzare e finanziare un servizio di qualità giorno per giorno (si calcolano circa 200 pasti l'anno per ciascun alunno).

Anche qualora queste due condizioni fossero soddisfatte e ci fosse un significativo incremento nell'offerta, non necessariamente a questo corrisponderebbe un altrettanto ampio incremento dell'utilizzo del servizio mensa, considerati gli alti costi che, soprattutto in alcune regioni, le famiglie devono sostenere affinché i bambini e le bambine possano usufruirne¹⁰.

Eppure, l'importanza delle mense è sostenuta da più parti. Nel PANGI (Piano di azione nazionale per l'attuazione della garanzia infanzia) il servizio di refezione scolastica è annoverato tra gli strumenti per prevenire e contrastare l'esclusione sociale dei minori. In particolare, tra le raccomandazioni del Piano c'è quella di rendere l'offerta di un pasto sano al giorno a scuola un servizio pubblico essenziale, per il quale stabilire uno specifico LEP; specificando che, per rendere il servizio universale, è necessario garantire gradualmente l'accesso gratuito a tutte le bambine e i bambini, partendo da quelli che vivono in famiglie in povertà assoluta. Anche la Garante per l'infanzia, nella sua relazione annuale al Parlamento, nel 2021, ha sottolineato la necessità di intervenire sulle disuguaglianze nell'accesso al servizio mensa e avanzato la proposta di rendere gratuita la mensa per i minori in condizione di povertà ("Non è infatti accettabile ad esempio, secondo l'Autorità garante, che le mense siano presenti nel 95% delle scuole dell'infanzia del Friuli-Venezia Giulia e solo nel 13,5% di quelle della Sicilia. Tali servizi, inoltre, dovrebbero essere resi economicamente accessibili a tutte le famiglie, garantendo la gratuità a quelle in condizione di povertà certificata"¹¹).

Save the Children ha sottolineato che l'introduzione dei LEP riguardanti il servizio mensa, al fine di garantire un pasto gratuito ed equilibrato al giorno per i bambini e le bambine della scuola primaria potrebbe rappresentare un punto di svolta nella scuola italiana – insieme all'offerta di tempo pieno - contribuendo ad aumentare significativamente i livelli di apprendimento di tutti gli alunni del nostro Paese, anche quelli che provengono da famiglie più economicamente e socialmente svantaggiate, riducendo in modo drastico la dispersione scolastica esplicita e implicita.

Abbiamo quindi provato a stimare quanto costerebbe offrire il servizio mensa ad una platea di minori più ampia di quella che attualmente ne usufruisce. Partendo dalla frequenza attuale del servizio mensa nei

¹⁰ Cittadinanzattiva (2023). Tariffe mense scolastiche e investimenti PNRR. Report 2022/2023.

¹¹ Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (2021). Relazione al Parlamento.

diversi Comuni italiani, e considerando i costi rilevati nell'ultimo Rapporto di CittadinanzAttiva¹², abbiamo stimato quanto costerebbe offrire gratuitamente il servizio mensa a quote via via crescenti della popolazione scolastica afferente alla scuola primaria. L'offerta del servizio mensa gratuito comporterebbe una spesa di bilancio, a livello nazionale, che oscilla tra i 243 milioni di euro l'anno a più di 2 miliardi l'anno, a seconda che il servizio sia offerto gratuitamente al 10% o alla totalità degli alunni della scuola primaria (cfr. Tab. 2)¹³. A livello territoriale, questo tetto massimo sarebbe ripartito tra le regioni a seconda dei livelli di povertà minorile e del numero di minori nella fascia d'età considerata.

Tab.2: Costo che si dovrebbe sostenere, a livello nazionale, per offrire il servizio mensa gratuito, per soglie di gratuità (valori in milioni di euro)

Soglia di gratuità	Costo (mln di euro)
10%	243,45
15%	365,18
20%	486,90
25%	608,63
30%	730,35
40%	973,81
50%	1.217,26
75%	1.825,89
100%	2.434,52

Fonte: Elaborazioni OCPI su dati MIM e Cittadinanzattiva

Nota: Le stime non tengono conto di possibili variazioni nel numero di alunne/i delle scuole primarie causate dai cambiamenti demografici

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

L'infrastruttura educativa italiana presenta numerose carenze, soprattutto se confrontata agli altri Paesi europei. Carenze che si riflettono negli ancora elevati tassi di dispersione esplicita e implicita e nella quota di giovani che non studiano e non lavorano. Tali carenze sono il risultato di disparità che si manifestano molto prima e che investono tanto la sfera educativa, quanto quella socioeconomica in cui crescono i minori. Nel 2022 il 13,4% dei minori in Italia viveva in condizioni di povertà assoluta¹⁴ e in base a recenti stime della Banca Mondiale e dell'Unicef, nel nostro Paese vive in condizioni di estrema povertà (vale a dire con meno di 2,15 US\$ al giorno) l'1,7% dei minori, mentre sono, rispettivamente, il 2,4% e il 4% quelli che vivono con meno di 3,65US\$ o 6,85US\$ al giorno¹⁵. Un bambino su 20 vive in povertà alimentare e circa tre su dieci sono in sovrappeso o obesi.

In questo quadro, il servizio mensa nelle scuole diventa fondamentale non solo per garantire l'estensione del tempo pieno, ma anche per garantire ai minori, soprattutto quelli in condizioni di maggior bisogno, il consumo di almeno un pasto sano ed equilibrato al giorno. Oltre ai benefici sulla salute dei minori, la mensa rappresenta

¹² CittadinanzAttiva (2023). Tariffe mense scolastiche e investimenti PNRR. Report 2022/2023.

¹³ Il dato sulla spesa nazionale è stato ottenuto stimando prima i costi a livello territoriale e poi aggregandoli.

¹⁴ ISTAT (2023). Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà.

¹⁵ Salmeron-Gomez, D.; Engilbertsdottir, S.; Cuesta Leiva J.A.; Newhouse, D; Stewart, D. (2023). Global trends in child monetary poverty according to international poverty lines. WB Policy Research WP 10525.

anche un momento di socialità che può contribuire a rafforzare le cosiddette “soft skill” dei bambini e delle bambine.

In Italia sono ancora pochi i minori che possono usufruire di questo servizio, che presenta forti disparità territoriali non solo nell'utilizzo, ma anche nei costi, rendendo così di fatto spesso difficile (se non impossibile) l'utilizzo del servizio mensa proprio per quei bambini e quelle bambine che ne beneficerebbero maggiormente.

Gli investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevedono la costruzione (o ristrutturazione) di 1.000 strutture per il servizio mensa, ma tale investimento non costituisce una condizione sufficiente a garantire che i bambini e le bambine, soprattutto se in condizioni di maggiore vulnerabilità, usufruiscano del servizio.

Per questo chiediamo:

- Che il servizio di refezione scolastica alla scuola primaria sia reso un servizio pubblico essenziale per il quale stabilire uno specifico LEP (livello essenziale delle prestazioni), in accordo con quanto previsto dal Piano di azione nazionale per l'attuazione della Garanzia Infanzia.
- Che sia istituito un “Fondo di contrasto alla povertà alimentare a scuola”, con dotazione pari a 2 milioni di euro per gli anni 2024, 2,5 milioni per il 2025 e 3 milioni a decorrere dal 2026, da destinare ai Comuni che utilizzano una quota del proprio bilancio per consentire l'accesso ai servizi mensa degli studenti della scuola primaria facenti parti di nuclei familiari che, a causa di condizioni oggettive di impoverimento durante l'anno scolastico, non riescono a provvedere al pagamento delle rette previste per la fruizione del servizio di ristorazione scolastica. Ai fini della ripartizione, si tiene conto della rendicontazione dei Comuni rispetto all'anno precedente.
- Che, al fine di incrementare la quota di minori che usufruisce del servizio di refezione scolastica alla scuola primaria e ridurre le disparità territoriali esistenti, il Fondo di solidarietà comunale sia incrementato di un importo pari a 45 milioni di euro per l'anno 2024 (per garantire, tenuto conto dell'inflazione stimata, l'accesso gratuito all'1,7% della popolazione scolastica di riferimento), 107 milioni nell'anno 2025 (per garantire, tenuto conto dell'inflazione stimata, l'accesso gratuito al 4% della popolazione scolastica di riferimento), 219 milioni per il 2026 (per garantire, tenuto conto dell'inflazione stimata, l'accesso gratuito all'8% della popolazione scolastica di riferimento), 419 milioni nell'anno 2027 (per garantire, tenuto conto dell'inflazione stimata, l'accesso gratuito al 15% della popolazione scolastica di riferimento), 854 milioni per il 2028 (per garantire, tenuto conto dell'inflazione stimata, l'accesso gratuito all'30% della popolazione scolastica di riferimento), 1.163 milioni per il 2029 (per garantire, tenuto conto dell'inflazione stimata, l'accesso gratuito all'40% della popolazione scolastica di riferimento), 1.482 milioni per il 2030 (per garantire, tenuto conto dell'inflazione stimata, l'accesso gratuito al 50% della popolazione scolastica di riferimento), assicurando un vincolo di destinazione di utilizzo ai fondi ripartiti.
- Che siano garantite soglie di esenzione, tariffe minime e massime uniformi su tutto il territorio nazionale da applicare a tutte le famiglie - residenti e non - secondo il principio di contribuzione progressiva sulla base del livello economico della famiglia stessa (ISEE) e con la possibilità di modificare la fascia di contribuzione a favore dell'utenza anche durante l'anno scolastico, presentando l'ISEE corrente.

Tab.3: Investimenti richiesti (valori in milioni di euro)

Anno	% copertura	Costo al netto dell'inflazione	Costo complessivo
2024	1,7	41,4	44,8
2025	4	97,38	107,4
2026	8	194,76	219,1
2027	15	365,18	419,1
2028	30	730,35	854,9
2029	40	973,81	1.162,6
2030	50	1.217,26	1.482,3

Nota: Il valore del costo complessivo è stato ottenuto considerando le stime tendenziali ad oggi previste dalla NADEF 2023 per l'inflazione nei prossimi anni e pari a: 5,6% per il 2023, 2,4% per il 2024 e 2% dal 2025 in poi.

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

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