



UNIVERSAL DESIGN FOR EDUCATION

30 GENNAIO 2026

Contrastare la povertà educativa:
strategie di intervento in chiave
interculturale

di Francesca Biondi Dal Monte
Professoressa Associata di Diritto costituzionale e pubblico
Scuola Superiore Sant'Anna



Contrastare la povertà educativa: strategie di intervento in chiave interculturale*

di Francesca Biondi Dal Monte

Professoressa Associata di Diritto costituzionale e pubblico
Scuola Superiore Sant'Anna

Abstract [It]: Il contributo analizza il fenomeno della povertà educativa, con particolare riferimento ai fattori che incidono sul pieno godimento del diritto all'istruzione dei minori e sullo sviluppo di capacità individuali e competenze essenziali per il pieno sviluppo della persona. In tale prospettiva, viene esaminato il quadro costituzionale e normativo di riferimento, mettendo in luce il ruolo delle istituzioni e del privato sociale. L'analisi si sofferma infine su alcune strategie di contrasto alla povertà educativa, valorizzando l'educazione interculturale come strumento privilegiato per favorire il dialogo, la partecipazione e la riduzione delle disuguaglianze, contribuendo così a processi di inclusione sociale e di sviluppo delle capacità dei minori.

Title: Addressing Educational Poverty: Intercultural Strategies to Intervention

Abstract [En]: The paper analyses the phenomenon of educational poverty, with reference to the factors affecting the full enjoyment of the right to education by minors and the development of individual capabilities and essential skills for the full development of the person. From this perspective, the constitutional and normative framework is examined, highlighting the role of public institutions and the third sector. The analysis finally focuses on certain strategies to address educational poverty, emphasizing intercultural education as a key tool for promoting dialogue, participation, and the reduction of inequalities, thereby contributing to processes of social inclusion and the development of minors' capabilities.

Parole chiave: povertà, povertà minorile, istruzione, educazione, intercultura, inclusione, minori, diritti fondamentali

Keywords: poverty, child poverty, schooling, education, interculturality, inclusion, minors, fundamental rights

Sommario: 1. La condizione dei minori in Europa e in Italia: dati e sfide. 2. La povertà educativa. Definizioni e misurazioni. 3. Il contrasto alla povertà educativa: i principi costituzionali di riferimento. 4. Il Fondo per il contrasto alla povertà educativa e i progetti finanziati. 5. Il quadro legislativo a livello statale e la mancanza di una definizione normativa. 6. L'educazione interculturale come risposta. 7. La scuola come laboratorio interculturale. 8. Comunità educanti e dimensione (inter)culturale. 9. Rilievi conclusivi.

1. La condizione dei minori in Europa e in Italia: dati e sfide

La tutela dei diritti dei minori è al centro di numerose strategie adottate a livello sovranazionale e nazionale e volte a promuoverne il pieno accesso ai diritti, la protezione e il contrasto a ogni forma di discriminazione, in linea con la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e l'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione¹.

* Articolo sottoposto a referaggio. Il contributo è parte dei risultati del PRIN 2022 UNiVersal design for education: legal perspectives for a new conception of inTErcultural education (UNITE), finanziato dall'UE – Next generation EU, Missione 4, componente 2, codice progetto 2022JMJWY5, CUP J53D2300549006.

¹ In via generale, sui diritti dei minori si vedano, tra i vari, J. TODRES, S.M. KING, *The Oxford Handbook of Children's right law*, Oxford University Press, Oxford, 2020 e, con particolare riferimento al/ai *best interests of the child*, E.

Una particolare attenzione è dedicata all'inclusione sociale e all'accesso all'educazione, anche in considerazione dell'elevato numero di minori a rischio di povertà ed esclusione sociale nell'Unione europea, una percentuale che nel 2024 ha raggiunto il 24,2% e che vede l'Italia al 27,1%, seguita soltanto da Grecia, Romania, Spagna e Bulgaria². In numeri assoluti, si tratta di 19,5 milioni, pari circa ad un bambino su quattro³. In questo contesto, i minori i cui genitori hanno raggiunto un livello di istruzione più elevato hanno meno probabilità di essere a rischio di povertà o esclusione sociale⁴. Inoltre, come è evidenziato nella Strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori, il rischio di povertà per i minori cresciuti in famiglie monoparentali, in famiglie con tre o più figli, che vivono nelle zone rurali e nelle zone più remote dell'UE o provenienti da un contesto migratorio o Rom è fino a tre volte superiore rispetto a quello di altri minori⁵. Ciò si traduce in una profonda disuguaglianza nell'accesso ai servizi fondamentali, «che sono essenziali per il loro benessere e per lo sviluppo delle loro competenze sociali, cognitive ed emotive»⁶, incidendo dunque sulla possibilità «di ottenere buoni risultati a scuola, godere di buona salute e realizzare appieno il loro potenziale nel corso della vita»⁷.

Si ricorda a tal proposito che l'obiettivo n. 4 posto nel quadro dell'Agenda 2030 richiama la necessità di assicurare un'istruzione di qualità, equa ed inclusiva, e promuovere opportunità di apprendimento per tutti. In questa direzione, il principio n. 11 del pilastro europeo dei diritti sociali⁸ afferma il diritto dei bambini «all'educazione e cura della prima infanzia a costi sostenibili e di buona qualità», il diritto di essere protetti dalla povertà, nonché il diritto dei bambini provenienti da contesti svantaggiati a misure specifiche tese a promuovere le pari opportunità. E nel quadro della garanzia europea per l'infanzia⁹, si raccomanda

CECCHERINI, F. BRUNETTA D'USSEAUX (a cura di), *Best interest(s) of the child. Una delicata e controversa declinazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023, ed E. LAMARQUE, *Prima i bambini*, FrancoAngeli, Milano, 2016.

² Cfr. Eurostat, *Children at risk of poverty or social exclusion*, 7 maggio 2025, sezione [Statistics explained](#).

³ Per un quadro dei dati a livello globale e nell'Unione europea, cfr. E. TORMEN, H. SIAROVA, *Child Poverty: The Cost Europe Cannot Afford*, Save the Children Europe, 2025, p. 8 ss.

⁴ Come evidenziato da Eurostat, *Children at risk of poverty or social exclusion*, cit., nel 2024, il 61,2% dei bambini nell'UE che vivevano con genitori con al massimo un'istruzione secondaria inferiore (livelli ISCED 0-2) era a rischio di povertà o esclusione sociale. Per quelli con genitori che avevano conseguito un'istruzione terziaria (livelli ISCED 5-8), la proporzione era dell'11,0%. Ne risulta un divario di rischio di 50,2 punti percentuali basato sul livello di istruzione dei genitori.

⁵ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategia dell'UE sui diritti dei minori*, COM(2021) 142 final, 24 marzo 2021, § 2.1.

⁶ Cfr. Raccomandazione (UE) 2024/1238 del 23 aprile 2024 sullo sviluppo e il rafforzamento dei sistemi integrati di protezione dei minori nell'interesse superiore del minore, considerando n. 13.

⁷ Cfr. *Strategia dell'UE sui diritti dei minori*, cit., § 2.1

⁸ Si veda la Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2017 su un pilastro europeo dei diritti sociali e la successiva comunicazione della Commissione del 26 aprile 2017 (COM(2017)250). Si richiama in via generale anche il principio n. 1, "Istruzione, formazione e apprendimento permanente", secondo il quale ogni persona ha diritto «a un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi, al fine di mantenere e acquisire competenze che consentono di partecipare pienamente alla società e di gestire con successo le transizioni nel mercato del lavoro».

⁹ Cfr. raccomandazione (UE) 2021/1004 del Consiglio del 14 giugno 2021 che istituisce una garanzia europea per l'infanzia, § 4.

agli Stati membri di garantire ai minori bisognosi l'accesso effettivo e gratuito a un'educazione e cura della prima infanzia di alta qualità, all'istruzione e alle attività scolastiche, ad almeno un pasto sano al giorno a scuola e all'assistenza sanitaria, nonché l'accesso effettivo a una nutrizione sana e a un alloggio adeguato. Occorre inoltre predisporre misure mirate per consentire e aumentare la partecipazione all'educazione e cura della prima infanzia dei bambini provenienti da contesti svantaggiati, «compresi i bambini a rischio di povertà o di esclusione sociale o provenienti da un contesto migratorio, e i bambini con conoscenza insufficiente della lingua di scolarizzazione, nonché i bambini con disabilità, con bisogni speciali o con bisogni educativi speciali»¹⁰.

Con particolare riferimento ai giovani, nella strategia dell'UE per la gioventù 2019-2027¹¹ viene evidenziata la necessità di assicurare, tra i vari profili: un equo accesso all'educazione formale e non formale, garantire a tutti i giovani emarginati uguale accesso agli ambienti di apprendimento formale e non formale; garantire l'accesso equo e universale all'istruzione di qualità e all'apprendimento permanente.

Anche nell'ambito del Consiglio d'Europa viene dedicata una particolare attenzione alla condizione dei minori e all'accesso a pari opportunità, promuovendo il contrasto all'esclusione sociale, alla povertà infantile e ad un accesso equo a un'istruzione di qualità per tutti i bambini. In particolare, prendendo atto di come la povertà infantile sia un fenomeno multifattoriale, si incentivano azioni di prevenzione, nonché misure per identificare e affrontare le disuguaglianze che caratterizzano la condizione dei minori e delle loro famiglie¹², in stretta connessione con l'azione dell'Unione europea.

Tali sfide sono centrali anche a livello nazionale, dove – secondo i dati Istat¹³ – si stima che siano oltre 2,2 milioni le famiglie in condizione di povertà assoluta – l'8,4% delle famiglie residenti – per un totale di 5,7 milioni di individui. In questo contesto sono ben 1,28 milioni i minori in condizione di povertà assoluta, pari al 13,8% dei minori residenti¹⁴. Si tratta del valore più elevato della serie storica dal 2014¹⁵.

¹⁰ Cfr. raccomandazione del Consiglio del 8 dicembre 2022 in materia di educazione e cura della prima infanzia: obiettivi di Barcellona per il 2030, § 7.

¹¹ Come evidenziato nella Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri su un quadro di cooperazione europea in materia di gioventù: La strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019-2027, 2018/C 456/01, «un terzo dei giovani in Europa è a rischio di povertà ed esclusione sociale. Molti non hanno accesso ai loro diritti sociali. Molti continuano a subire molteplici discriminazioni, sperimentano pregiudizi e crimini d'odio. I nuovi fenomeni migratori hanno portato con sé diverse sfide sociali e di inclusione. Pertanto, è fondamentale lavorare per l'attuazione dei diritti di tutti i giovani in Europa, compresi i più esclusi ed emarginati».

¹² Si veda Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2022-2027): “Children’s Rights in Action: from continuous implementation to joint innovation”, § 32.

¹³ Istat, *Le statistiche dell'Istat sulla povertà, anno 2024*, 14 ottobre 2025, report disponibile al sito web [Istat](https://www.istat.it). Per un approfondimento sulle determinanti della povertà in Italia, C. SARACENO, D. BENASSI, E. MORLICCHIO, *La povertà in Italia*, il Mulino, Bologna, 2020.

¹⁴ Il dato varia dal 12,1% del Centro al 16,4% del Mezzogiorno e sale al 14,9% per i bambini da 7 a 13 anni.

¹⁵ Il dato decresce con l'aumentare dell'età: fra i giovani di 18-34 anni arriva all'11,7% (pari a circa 1 milione 153mila individui); per i 35-64enni al 9,5% e fra gli over 65 al 6,4%. Ciò conferma l'incidenza preoccupante della povertà proprio sulla condizione dei minori.

Tra i fattori di protezione contro la povertà figura l'istruzione e il lavoro, mentre l'incidenza è maggiore nelle famiglie che vivono in affitto o composte da stranieri. Si pensi ad esempio che l'incidenza di povertà assoluta delle famiglie dove sono presenti stranieri e minori supera in tutte le ripartizioni il 30%, registrando i valori massimi nel Mezzogiorno, dove raggiunge il 46,2% (31,3% al Nord e 30,6% al Centro). Rispetto ai dati europei sul rischio di povertà ed esclusione sociale, il quadro nazionale è ancora più preoccupante se si guarda ai minori di anni 16¹⁶: nel 2024, il 26,7% dei minori è a rischio di povertà o di esclusione sociale, quota che sale marcatamente per i minori che risiedono nel Sud e nelle Isole (43,6%). L'incidenza della povertà sui minori peggiora in relazione al basso livello di istruzione dei genitori¹⁷, al mancato possesso della cittadinanza italiana e al luogo di residenza¹⁸.

I dati mostrano, dunque, come la condizione dei minori sia fortemente pregiudicata dal rischio di povertà e come questo fenomeno sia multidimensionale e pervasivo in termini di impatto sulla loro vita: varie possono esserne le determinanti (livello di istruzione dei genitori, occupazione dei genitori, luogo di residenza, cittadinanza, ecc.) così come gli effetti sull'accesso ai servizi e sullo sviluppo di capacità. Ciò non è connesso soltanto ad una questione di reddito. Come evidenziato da Sen¹⁹, la povertà può essere misurata anche come privazione di "capacitazioni fondamentali" anziché come pura e semplice scarsità di reddito. Si tratta di aspetti fortemente connessi – «il basso reddito può essere una delle principali cause di analfabetismo, cattiva salute, fame e denutrizione, e viceversa, l'istruzione e la buona salute facilitano l'ascesa del reddito» – tuttavia il ruolo di reddito e ricchezza «deve essere integrato in una visione più ampia e completa del successo e della privazione».

Proprio mettendo in relazione il tema della povertà con quello dello sviluppo di capacità, il presente lavoro si concentrerà sulla dimensione educativa della povertà, del suo impatto cioè sull'ambito educativo e sull'acquisizione di capacità idonee a favorire lo sviluppo dei minori. Nello specifico, dopo aver messo a fuoco alcune definizioni di povertà educativa e tentativi di misurazione, sarà analizzato il quadro costituzionale e normativo di riferimento, per esaminare poi alcune strategie di contrasto, valorizzando a

¹⁶ Cfr. Istat, *Le condizioni di vita dei minori di anni 16*, 14 luglio 2025, report disponibile al sito web [Istat](#)

¹⁷ L'Istat evidenzia in particolare che oltre la metà (51,8%) dei minori con genitori che hanno al massimo la licenza di scuola secondaria inferiore è a rischio di povertà o esclusione sociale, quota di oltre cinque volte superiore a quella di coloro che hanno almeno un genitore laureato (10,3%).

¹⁸ Sempre nel citato report, *Le condizioni di vita dei minori di anni 16*, viene evidenziato che i minori stranieri sono a rischio di povertà o esclusione sociale nel 43,6% dei casi, valore superiore di oltre 20 punti percentuali a quella dei coetanei con cittadinanza italiana (23,5%), un dato che aumenta nel Mezzogiorno con differenze più ampie tra stranieri e italiani: il rischio di povertà o esclusione sociale tra i primi raggiunge il 78,2% e tra i secondi il 40,9%. In via generale, quasi la metà (il 49,2%) dei minori a rischio di povertà o esclusione sociale è di nazionalità italiana e vive nel Mezzogiorno. Con particolare riferimento al territorio e alla concentrazione di gruppi definiti da alcune caratteristiche (es. appartenenza etnica o status socioeconomico) in determinate scuole, cfr. M. CORDINI, A. PARMA, *Scuole e territori. La segregazione scolastica a Milano*, il Mulino, Bologna, 2025. Per un approfondimento sulle Regioni del Sud Italia, cfr. R. SCOTELLARO, M. ROSSI-DORIA, *Fare scuola al Sud. Scritti sul divario educativo, disuguaglianze e democrazia*, Donzelli editore, Roma, 2024.

¹⁹ Cfr. A. SEN, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, 2020, p. 26.

tal fine l'educazione interculturale come strumento per favorire il dialogo, la partecipazione, la rimozione delle disuguaglianze.

2. La povertà educativa. Definizioni e misurazioni

Lo studio della povertà in ambito educativo si pone in stretta connessione con l'approccio alle capacità elaborato da Amartya Sen e successivamente approfondito da Martha Nussbaum. Secondo Sen, lo sviluppo può essere visto come un processo di espansione delle libertà reali godute dagli esseri umani. A tal fine dovrebbero essere eliminate le principali fonti di illibertà: «la miseria come la tirannia, l'angustia delle prospettive economiche come la deprivazione sociale sistematica, la disattenzione verso i servizi pubblici come l'intolleranza o l'autoritarismo di uno stato repressivo»²⁰. Tali libertà non sono solo fini primari dello sviluppo ma anche i suoi mezzi²¹: le libertà politiche contribuiscono a promuovere la sicurezza economica, le occasioni sociali agevolano la partecipazione economica, l'infrastruttura economica può contribuire a produrre prosperità personale e risorse pubbliche da destinare ad attività sociali. Richiamando le tesi di Sen, Nussbaum chiarisce come la povertà vada compresa non tanto come scarsità di beni o di reddito ma soprattutto come «fallimento di capacità» ovvero fallimento di opportunità non sempre correlate al reddito²². In questo contesto, centrale è il ruolo dell'istruzione, che sta al «cuore dell'approccio delle capacità»²³. Le persone che hanno ricevuto un'istruzione aumentano le proprie possibilità di inserimento lavorativo, di partecipazione politica, di interazione sociale. L'istruzione è anche essenziale per lo sviluppo e l'esercizio di molte altre capacità umani, quale “funzionamento fecondo” per fronteggiare lo svantaggio sociale e la disuguaglianza.

La centralità dell'istruzione ai fini dell'acquisizione della capacità di funzionamento è richiamata anche negli studi della dottrina economica dedicati all'analisi del legame tra povertà e istruzione. A tal proposito, alla fine degli anni '90, è stato messo in luce come una persona che abbia acquisito una scarsa istruzione subisca almeno tre ordini di svantaggi: minor durata della prestazione lavorativa, minor retribuzione per ora lavorata e probabilità di veder replicata nella generazione dei figli lo stesso tipo di deprivazione²⁴. Il tema è centrale anche in vari studi sociologici e pedagogici, dedicati alla definizione di povertà educativa, alla sua (complessa) misurazione, alle sue cause e alle possibili azioni di contrasto²⁵.

²⁰ Cfr. A. SEN, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, cit., p. 10.

²¹ *Ibid.*, p. 17.

²² M.C. NUSSBAUM, *Creare capacità*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 137.

²³ *Ibid.*, p. 145. Si richiamano sul punto anche gli studi di J. WOLFF, A. DE-SHALIT, *Disadvantages*, Oxford University Press, Oxford, 2013, in merito alla relazione tra svantaggio e mancanza di capacità.

²⁴ Si veda in particolare D. CHECCHI, *Povertà e istruzione: alcune riflessioni e una proposta di indicatori*, in *Politica economica*, n. 2, 1998, p. 272. Sul tema di veda anche J. ALLMENDINGER, S. LEIBFRIED, *Education and the Welfare State: the Four Worlds of Competence Production*, in *Journal of European Social Policy*, 13(1), 2003, pp. 63 ss.

²⁵ Tra i vari contributi possono richiamarsi, R. GNOCCHI, G. MARI, *Le vecchie e le nuove povertà come sfida educativa*, Vita e Pensiero, Milano, 2016; L. DI PROFIO, *Povertà educativa: che fare? Analisi multidisciplinare di una questione complessa*,

Tra le organizzazioni che hanno dedicato ampia attenzione al tema figura senz'altro Save the Children, che, sin dal 2014, ha analizzato la povertà educativa, proponendone anche una misurazione, nella consapevolezza che «come insegna ormai da tempo l'approccio multidimensionale alla povertà, la dimensione economica da sola non basta a rendere ragione del fenomeno, soprattutto quando la povertà colpisce i bambini», e, nello specifico, l'ambito educativo, «pregiudicando il rendimento scolastico, e rischiando di arrestare sul nascere talenti e aspirazioni dei più piccoli», ipotecando dunque il loro futuro²⁶. Per tale ragione, Save the Children ha definito la povertà educativa come «privazione della possibilità di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni»²⁷ e ha proposto un indice della povertà educativa – IPE, inizialmente basato su una serie di indicatori connessi al contesto scolastico e territoriale in cui i minori vivono²⁸ e successivamente rivisto anche in collaborazione con il Comitato scientifico sulla povertà educativa nel frattempo costituito²⁹.

Anche Openpolis ha proposto una definizione di povertà educativa, fornendo inoltre una serie di analisi sulla condizione dei minori in Italia nel quadro dell'Osservatorio sulla povertà educativa, lanciato con l'impresa sociale *Con i Bambini* nell'ambito del Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile³⁰. Secondo tale impostazione, un minore «è soggetto a povertà educativa quando il suo diritto ad apprendere, formarsi, sviluppare capacità e competenze, coltivare le proprie aspirazioni e talenti è privato o compromesso. Non si tratta quindi di una lesione del solo diritto allo studio, ma della mancanza di opportunità educative a tutto campo: da quelle connesse con la fruizione culturale al diritto al gioco e alle attività sportive. Minori opportunità che incidono negativamente sulla crescita del minore»³¹.

Mimesis, Milano, 2020; M SOTTOCORNO, *Il fenomeno della povertà educativa. Criticità e sfide per la pedagogia contemporanea*, Guerini scientifica, Milano, 2022; S. CURTI, S. FORNARI, E. MORONI, *Sociologia della povertà educativa. Concetti, metodi, politiche e pratiche*, Meltemi, Milano, 2022; S. FINETTI, *La povertà educativa. Origini, dimensioni, prospettive*, FrancoAngeli, Milano, 2023; O. GIANCOLA, L. SALMIERI, *La povertà educativa in Italia. Dati, analisi, politiche*, Carocci, Roma, 2023; F. GABRIELLI, *Le dimensioni della povertà educativa. Opportunità ed esclusione dei minori con background migratorio*, Roma Tre Press, Roma, 2024.

²⁶ Cfr. Save the Children, *La lampada di Aladino*, 2014, p. 7, disponibile al sito web di [Save the Children](#). In dottrina, sulla povertà di competenze “irrinunciabili”, cfr. A. POGGI, *Per un “diverso” stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 21, la quale richiama anche uno dei primi documenti di riferimento del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca *Una politica nazionale di contrasto del fallimento formativo e della povertà educativa* del 2018.

²⁷ Per tale definizione si veda Save the Children (2021), *Atlante dell'infanzia a rischio 2021*, STR Press, Roma, p. 171.

²⁸ Cfr. Save the Children, *La lampada di Aladino*, 2014, cit., p. 8 ss. L'Indice di Povertà Educativa è stato inizialmente legato a 14 indicatori ritenuti significativi e connessi da un lato al contesto scolastico (1. Copertura dei nidi e servizi integrativi pubblici; 2. Classi a tempo pieno nella scuola primaria; 3. Classi a tempo pieno nella scuola secondaria di primo grado; 4. Istituzioni scolastiche principali con servizio mensa; 5. Scuole con certificato di agibilità/abitabilità; 6. Aule connesse ad internet; 7. Dispersione scolastica) e dall'altro al territorio (8. Bambini che sono andati a teatro; 9. Bambini che hanno visitato musei o mostre; 10. Bambini che hanno visitato monumenti o siti archeologici; 11. Bambini che sono andati a concerti; 12. Bambini che praticano sport in modo continuativo; 13. Bambini che utilizzano internet; 14. Bambini che hanno letto libri).

²⁹ Cfr. Save the Children, *Nuotare contro corrente. Povertà educativa e resilienza in Italia*, 2018, pp. 25 ss.

³⁰ Infra § 4.

³¹ Si veda a tal fine il sito web di [Openpolis](#) e i report disponibili sull'[Osservatorio](#).

La povertà educativa non è, dunque, legata soltanto alle condizioni economiche, ma riguarda anche la dimensione emotiva e sociale di un minore, nonché la sua capacità di relazionarsi con il mondo. In questo contesto, uno dei principali fattori che determinano l'esclusione sociale dei minori è la disparità di accesso ai servizi fondamentali, che sono essenziali per il loro benessere e lo sviluppo delle loro competenze sociali, cognitive ed emotive. Ciò ha riflessi diretti non solo sul diritto all'istruzione, ma anche sull'assistenza sanitaria, sull'alimentazione sana e sull'accesso ad un alloggio adeguato³².

Prendendo atto dell'attenzione crescente al tema ma al contempo dell'assenza nel Sistema Statistico Nazionale di una definizione e di un set di indicatori statistici condivisi, l'Istat ha costituito nel 2023 una Commissione scientifica inter-istituzionale «con l'obiettivo di definire e misurare la povertà educativa e individuare le aree territoriali prioritarie verso cui indirizzare investimenti e interventi». Nell'ambito di tali lavori è stato adottato un concetto ampio di "educazione", considerando la povertà educativa un «fenomeno multidimensionale complesso, frutto del contesto familiare, economico e sociale, strettamente connesso alle opportunità offerte dalla comunità educante (che include, oltre alla famiglia e la scuola, le associazioni e tutti gli altri attori che contribuiscono attivamente alla formazione e alla crescita dei bambini e dei ragazzi)»³³. Nella sua misurazione hanno assunto particolare rilevanza le "risorse" disponibili, provenienti in particolare dal contesto familiare³⁴, scolastico³⁵, territoriale/sociale/culturale³⁶, e gli "esiti", connessi all'acquisizione di competenze cognitive³⁷ e personali/sociali³⁸. La Commissione ha poi calcolato in via sperimentale due indici compositi, uno per la dimensione degli esiti scolastici e l'altro per la dimensione delle risorse educative che hanno permesso una mappatura del territorio³⁹, evidenziando le aree più svantaggiate.

Si tratta di un lavoro in fase di conclusione nel momento in cui si scrive e che sarà particolarmente utile non solo per comprendere il fenomeno ma anche per orientare le future politiche pubbliche, a livello nazionale e/o locale, considerando l'urgenza di intervento che tale fenomeno richiede⁴⁰. È altresì in corso

³² Si veda la Raccomandazione (UE) 2021/1004, cit., considerando n. 17.

³³ Per un quadro delle attività condotte dall'Istat, cfr. Audizione della dott.ssa Cristina Freguja, Direttrice del Dipartimento per le statistiche sociali e demografiche, nell'ambito dell'indagine conoscitiva su povertà educativa, abbandono e dispersione scolastica. Il testo dell'audizione è disponibile al sito web dell'[Istat](https://www.istat.it).

³⁴ Si richiamano a tal fine lo status socio-economico e culturale, l'abitazione e i beni materiali, le relazioni, la partecipazione sociale e culturale dei genitori.

³⁵ Si richiamano a tal fine l'offerta di servizi educativi, l'adeguatezza dei servizi educativi, la fruizione dei servizi educativi.

³⁶ Si richiamano a tal fine il luogo di vita, le relazioni, la partecipazione sociale e culturale dei bambini e ragazzi.

³⁷ Si richiamano a tal fine le competenze alfabetiche, numeriche, linguistiche, digitali, scientifiche, finanziarie, civiche e di cittadinanza.

³⁸ Si richiamano a tal fine le competenze relazionali, emotive, l'interazione fiduciaria, la regolarità del percorso scolastico.

³⁹ Si veda il Rapporto Annuale dell'Istat, maggio 2024, e in particolare il capitolo dedicato a [L'Italia dei territori: sfide e potenzialità](#).

⁴⁰ Secondo le previsioni il lavoro sarà concluso a gennaio 2026. Per un approfondimento G. BERTARELLI, M. PRATESI, *La povertà educativa come fenomeno multidimensionale: perché e come misurarla sul territorio*, in F. BIONDI DAL MONTE (a cura di), *Educazione interculturale e contrasto alla povertà educativa*, in corso di pubblicazione.

un'indagine conoscitiva su povertà educativa, abbandono e dispersione scolastica promossa dalla VII Commissione permanente del Senato (Cultura e patrimonio culturale, istruzione pubblica, ricerca scientifica, spettacolo e sport).

3. Il contrasto alla povertà educativa: i principi costituzionali di riferimento

La necessità di programmare politiche dedicate al contrasto della povertà educativa affonda le sue radici direttamente nella Costituzione italiana. Se è possibile rintracciare vari riferimenti alla rimozione della povertà c.d. “economica”⁴¹, la Costituzione offre un fondamento anche per il contrasto delle altre forme di povertà, in stretta connessione con le molteplici dimensioni del dovere di solidarietà⁴². Infatti, come è stato evidenziato in dottrina⁴³, se l'art. 2 Cost. prescrive l'adempimento di doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale⁴⁴, «ciò significa che essa ha ben presente che carenze, sui versanti della partecipazione politica, della distribuzione della ricchezza, della dignità sociale, possono compromettere la sopravvivenza della comunità». E tali carenze non possono non esprimersi come povertà, nelle sue varie dimensioni: politica, economica e sociale.

Con particolare riferimento all'ambito educativo, è lo stesso art. 34 Cost., dopo aver affermato che la scuola è aperta a tutti, a prevedere l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione inferiore e il diritto dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi⁴⁵. Vi è dunque una stretta connessione tra istruzione e contrasto alla povertà quale fenomeno che può ostacolare la frequenza scolastica e impedire la mobilità sociale associata al raggiungimento dei gradi più alti dell'istruzione. Tuttavia, se il contesto storico in cui fu scritta la Costituzione poneva importanti sfide nel contrasto all'analfabetismo e all'abbandono scolastico, il contesto attuale pone sfide più complesse che non si legano soltanto alla carenza di mezzi ma anche alla carenza di opportunità legate al contesto familiare, sociale, territoriale, tanto da sollecitare una reinterpretazione «dei propri enunciati nella consapevolezza

⁴¹ Sui principi costituzionali in relazione al diritto ad una esistenza dignitosa, cfr. M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà Dal “diritto alla sicurezza” alla “sicurezza dei diritti”*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012, pp. 219 ss. In via generale, R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020.

⁴² Sulle dimensioni della solidarietà, con riferimento anche ai destinatari, cfr. E. ROSSI, *Solidarietà*, in G. MATUCCI (a cura di), *Solidarietà. Un impegno senza confini?*, Carocci, Roma, 2026, in corso di pubblicazione, pp. 19 ss.

⁴³ Cfr. Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1-2, 2019, p. 15.

⁴⁴ Per un commento all'art. 2 Cost., cfr. E. ROSSI, *Commento all'art. 2*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, pp. 38 ss.

⁴⁵ Più in generale, in tema di istruzione, si vedano, tra i vari, A. POGGI, *Istruzione, formazione e servizi alla persona tra Regioni e comunità nazionale*, Giappichelli, Torino, 2007; M. TROISI, *La Costituzione scolastica*, Cacucci, Bari, 2008; F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Jovene, Napoli, 2014; F. CORTESE, *La Costituzione scolastica: radici, temi e risultati*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1, 2018, pp. 45 ss.; R. CALVANO, *Il diritto dovere all'istruzione*, in F. MARONE (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, pp. 125 ss.

che, allo stato attuale, il problema economico è recessivo, mentre altre sono le carenze che affliggono gli utenti del sistema scolastico»⁴⁶.

Del resto, l'espressione povertà educativa, saldando i due lemmi "povertà" ed "educazione", ha una portata più ampia rispetto alla sfera dell'istruzione, riferibile al percorso scolastico e al conseguimento del titolo di studio. Come è stato evidenziato in dottrina⁴⁷, educazione «significa anzitutto, in prospettiva inclusiva, coscientizzazione, crescita in consapevolezza, cambiamento di mentalità e di sguardo sul mondo e su di sé, comprensione di quell'altro che abbiamo di fronte e che cambia con noi, a partire da una serie di esperienze concrete di condivisione e interscambio, dentro e fuori dalla scuola, nel reciproco rispetto». In questo contesto, l'educazione si fonda su un *continuum* famiglia-scuola che salda insieme gli artt. 30 e 31 Cost. con i successivi artt. 33 e 34 Cost.⁴⁸, basandosi altresì su un intreccio di esperienze e influenze⁴⁹ che si uniscono in un processo dinamico e progressivo. Per tale ragione anche «gli aspetti impliciti e il non detto delle relazioni educative» possono avere un forte impatto sulla vita dei minori, in virtù di sistemi operativi e comunicativi interiorizzati fuori e dentro la scuola⁵⁰.

Le esperienze e le relazioni vissute o non vissute possono influire in modo decisivo sul percorso educativo dei minori. La povertà educativa si lega, infatti, anche ad una povertà di relazioni, e dunque a quell'assenza di legami che garantiscono protezione, fiducia, appartenenza, reciprocità, capacità di progettare il futuro⁵¹. Ecco dunque che il contrasto alla povertà educativa si lega anche a molteplici altre previsioni costituzionali, strettamente connesse all'art. 3 della Costituzione e in particolare al principio di uguaglianza sostanziale che impone alla Repubblica di rimuovere quegli ostacoli, di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona

⁴⁶ Cfr. Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, cit., p. 24. Sulla povertà come fattore di dilatazione degli ostacoli all'inclusione scolastica, cfr. G. ARCONZO, *Istruzione, inclusione e integrazione socio-culturale. Per una interpretazione dell'istruzione costituzionalmente inclusiva*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024, p. 558, che evidenzia come «una attenzione particolare rispetto al legame tra povertà economica e fallimenti formativi non sia mai stata davvero posta» e come il concetto di gratuità dell'istruzione sia sempre stato interpretato in modo riduttivo.

⁴⁷ Cfr. M. FERRARI, *Educazione*, in Q. CAMERLENGO (a cura di), *Educazione. Un concetto plurale*, Carocci, Roma, p. 64. Per G.J.J. BIESTA, *Riscoprire l'insegnamento*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2022, p. 15, «il compito educativo consiste nel rendere possibile l'esistenza adulta di un altro essere umano nel e con il mondo [...] nell'accendere, in un altro essere umano, il desiderio di voler esistere nel e con il mondo in modo adulto, cioè *in quanto soggetto*».

⁴⁸ Cfr. G. LANEVE, *Educazione è Costituzione (e viceversa)*, in Q. CAMERLENGO (a cura di), *Educazione. Un concetto plurale*, cit., pp. 95-96, nonché, più in generale, ID, *Il volto costituzionale dell'educazione. Alcuni spunti di riflessione*, in *federalismi.it*, n. 19/2025, pp. 91 ss.

⁴⁹ Sul punto S. BARONCELLI, *L'educazione come spazio ed estensione di diritti e libertà*, in Q. CAMERLENGO (a cura di), *Educazione. Un concetto plurale*, cit., p. 80. Sull'educazione come esperienza di vita, cfr. J. DEWEY, *Esperienza e educazione*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2014.

⁵⁰ Cfr. M. FERRARI, M. MORANDI, *Esclusione e inclusione: paradigmi in gioco sul lungo periodo*, in M. FERRARI, N. MORANDI (eds.), *Pedagogie dell'esclusione / Pedagogie dell'inclusione*, Scholè, Brescia, 2024, p. 11, che richiamano sul punto gli studi sull'*hidden curriculum* degli anni Sessanta del secolo scorso.

⁵¹ Sul punto F. MAINO, *La sfida della povertà relazionale in un welfare dal futuro incerto*, in *Nessi*, n. 1, 2025, pp. 13-14, che sottolinea come l'assenza di reti di conoscenze può ridurre l'accesso a opportunità formative e professionali, alimentando la povertà educativa e lavorativa.

umana e l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese⁵². Nell'avvicinare l'ambito economico e quello sociale, tale principio ben ricomprende anche tutti quei fattori che possono influire sullo sviluppo psico-fisico di un minore oltre all'ambito meramente economico, includendo ad esempio il contesto familiare, il background migratorio, la condizione di disabilità, ecc. Occorre dunque favorire un processo di effettiva inclusione, che non deve riguardare soltanto il singolo alunno ma la scuola nel suo complesso⁵³, valorizzando le diversità anche nel quadro della progettazione universale, che, come è stato evidenziato⁵⁴, «impone di costruire l'ambiente educativo sì da venire incontro alla molteplicità dei bisogni presenti nei nostri istituti nella massima misura possibile».

Ciò conduce anche ad un ripensamento della programmazione didattica ed educativa per un'educazione interculturale fondata sulla pari dignità sociale di tutte e tutti nella scuola. Come è stato chiarito⁵⁵, una «cultura preponderante, che non lascia spazio ad altre culture, è un ostacolo alla pari dignità sociale e, come tale, è essa stessa fonte di ingiustizia». Leggendo assieme gli artt. 3, 9 e 34 Cost., emerge dunque la necessità di fondare il processo educativo su un approccio plurale e aperto alle culture⁵⁶, in linea con gli altri principi costituzionali sopra menzionati, così come plurali sono del resto le culture di provenienza dei destinatari del progetto educativo⁵⁷. Peraltro, il richiamo all'art. 9, collegandosi – dopo la riforma costituzionale del 2022 – al tema della responsabilità intergenerazionale⁵⁸ sollecita una più generale

⁵² Sul nesso tra realizzazione dell'uguaglianza (art. 3) e sviluppo della persona (art. 2), cfr. A. POGGI, *Per un "diverso" stato sociale*, cit., p. 179.

⁵³ Cfr. S. BARONCELLI, *L'educazione come spazio ed estensione di diritti e libertà*, cit., p. 70.

⁵⁴ Sul punto G. MATUCCI, *Dalle parole ai diritti. Nuovi itinerari in tema di educazione interculturale*, in questo *Fascicolo*, evidenzia come, grazie a tale approccio, «si restituirebbe, così, finalmente pari dignità a tutte le realtà etnicoculturali, religiose e linguistiche (e non solo) che frequentano le nostre scuole e sono parte della società». Più in generale, cfr. ID, *Dall'inclusione all'universalizzazione. Itinerari di sviluppo della scuola della Costituzione*, in ID (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale*, FrancoAngeli, 2019, pp. 33 ss. Sull'inclusione come diritto fondamentale, cfr. C. MALAQUIAS, J. DAVIES, J. GILLET-SWAN, L.J. GRAHAM, *Inclusive education as a human right*, in L.J. GRAHAM (a cura di), *Inclusive education for the 21st century*, Routledge, London-New York, 2024, pp. 38 ss. Con particolare riferimento al ruolo del docente, M.V. ISIDORI (a cura di), *La formazione dell'insegnante inclusivo. Superare i rischi vecchi e nuovi di povertà educativa*, FrancoAngeli, Milano, 2019. Per un'analisi della legislazione di riferimento, L. BUSCEMA, R. CARIDÀ, G. DE LUCA, R. DI MARIA, A. MORELLI E V. PUPO (a cura di), *Lineamenti di legislazione scolastica per l'inclusione*, Giappichelli, Torino, 2022.

⁵⁵ Cfr. Q. CAMERLENGO, *Educazione interculturale e pari dignità sociale: una questione di giustizia*, in questo *Fascicolo*.

⁵⁶ Cfr. M. BENVENUTI, «La scuola è aperta a tutti»? *Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale*, in *Federalismi*, n. 4, 2018, p. 103, secondo il quale il diritto all'istruzione «è espressione di quell'obiettivo di sicura sostanza costituzionale che è la promozione dello sviluppo della cultura».

⁵⁷ Sul punto R. TONIATTI, *Pluralismo*, in Q. CAMERLENGO (a cura di), *Pluralismo. Una coesione sostenibile*, Carocci, Roma, 2025, p. 48. Sull'istruzione come fattore del principio pluralista, cfr. G. LANEVE, *L'istruzione come fattore di identità costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024, pp. 477 ss.

⁵⁸ Il tema richiederebbe uno specifico approfondimento; ai fini del presente scritto preme comunque richiamare il principio costituzionale di solidarietà come base della responsabilità nei confronti delle generazioni future anche oltre l'ambito espressamente affermato all'art. 9 Cost. Come chiarito da A. D'ALOIA, *Il ruolo delle Corti Costituzionali e la protezione delle generazioni future. Note introduttive*, in A. D'ALOIA, T. DI MANNO, E. MALFATTI, G. SORRENTI (a cura di), *Le Corti costituzionali e la protezione delle generazioni future*, Editoriale scientifica, Napoli, 2024, p. 65, «[i] diritti di chi vive oggi sono (*rectius*: debbono essere) ragionevoli nel senso che essi già nascono e si strutturano (almeno così dovrebbe essere) come diritti consapevoli dei diritti degli altri, oggi e nella continuità del tempo». Sulla cautela della giurisprudenza

attenzione al valore della solidarietà come base della convivenza civile, che dovrebbe orientare anche le azioni di contrasto alla povertà educativa, destinate a spiegare i loro effetti sulle generazioni presenti ma anche su quelle che verranno, affinché le scuole e i territori di domani siano in grado di rispondere ai bisogni di una popolazione studentesca sempre più composita e multiculturale. Dunque, una lettura sistematica del principio di solidarietà e del principio del pluralismo in relazione agli artt. 9 e 34 Cost. confermano la stretta connessione tra educazione interculturale e contrasto alla povertà educativa, per la costruzione di percorsi più equi, inclusivi e capaci di rispondere alle sfide della società multiculturale contemporanea e futura.

Più in generale, poi, ricordando Dewey, in *Democracy and Education* (1916), e considerando che una società democratica chiede che siano formati cittadini capaci di pensare criticamente e partecipare attivamente alla vita sociale, il contrasto alla povertà educativa si lega strettamente anche al principio democratico e dunque all'art. 1 Cost., sollecitando dunque tutti quegli interventi necessari per garantire che gli adulti del futuro possano avere gli strumenti necessari per esercitare criticamente la sovranità che è loro affidata⁵⁹. In questa direzione, come è stato evidenziato in dottrina, la cittadinanza può continuare ad esistere come «cittadinanza consapevole e democratica, solo laddove l'istruzione sia anche – trasversalmente – “educazione”»⁶⁰.

4. Il Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile e i progetti finanziati

Nella legislazione nazionale l'espressione “povertà educativa” è comparsa con l'istituzione, in via sperimentale, del «Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile», istituito dalla legge di stabilità per il 2016, inizialmente per gli anni 2016, 2017 e 2018, alimentato dai versamenti effettuati su un apposito

nazionale nei confronti dell'art. 9 Cost., si veda G. D'AMICO, *La protezione delle generazioni future negli argomenti dei giudizi. Epifania di un parametro di costituzionalità?*, in A. D'ALOIA, T. DI MANNO, E. MALFATTI, G. SORRENTI (a cura di), *op. cit.*, p. 295. Più in generale sul tema si veda già R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *Un diritto per il futuro, Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008. Con particolare riferimento all'ambito educativo, cfr. F. ANGELINI, «Generazione di adulti» e «generazioni di giovani» fra famiglia e scuola. Valori, diritti e conflitti nel rapporto educativo, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2021, pp. 1 ss.

⁵⁹ Sulla scuola come organo costituzionale centrale per la democrazia, cfr. P. CALAMANDREI, *Per la scuola*, Sellerio, Palermo, 2008, p. 85, ove si riporta il discorso pronunciato al III Congresso dell'Associazione a difesa della scuola nazionale, Roma 11.2.1950. Analizza le teorie di Dewey anche alla luce delle posizioni di Sen e Nussbaum, A. POGGI, *L'istruzione come fattore di partecipazione: le nuove sfide della “complessità”*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024, p. 425, la quale evidenzia che «i sistemi educativi e formativi entrano a comporre la forma di stato in tanto e in quanto si dimostrano in grado di creare le condizioni che permettono alle persone di superare la condizione di illibertà e maturare e sviluppare le proprie capacitazioni».

⁶⁰ Cfr. R. CALVANO, *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Ediesse, Roma, 2019, pp. 170-171, che evidenzia la necessità di non distogliere l'istruzione «dai suoi obiettivi di strumento per la emancipazione e lo sviluppo della persona umana». Sul tema B. HOOKS, *Insegnare il pensiero critico. Saggia pratica*, Meltemi, Milano, 2023, p. 41, evidenzia come la democrazia prosperi là dove si dà valore all'apprendimento, «dove la capacità di pensare diventa il simbolo della cittadinanza responsabile, e la libertà di parola e di dissenso sono accolte e incoraggiate». Sulla dimensione finalistica della democrazia nella scuola, cfr. F. ANGELINI, *Costituzione e scuola democratica fra autonomia e merito*, Editoriale scientifica, Napoli, 2025, pp. 143 ss.

conto corrente postale dalle fondazioni di origine bancaria⁶¹, e poi successivamente prorogato fino al 2027⁶². La legge istitutiva ha rinviato ad un protocollo d'intesa⁶³ stipulato tra tali fondazioni, la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali la definizione delle modalità di intervento di contrasto alla povertà educativa minorile, le caratteristiche dei progetti da finanziare, le modalità di valutazione e selezione, nonché – più in generale – le modalità di organizzazione e governo del Fondo.

Il Protocollo, poi sottoscritto il 29 aprile 2016, con l'obiettivo di sostenere “interventi sperimentali finalizzati a rimuovere gli ostacoli di natura economica, sociale e culturale che impediscono la piena fruizione dei processi educativi da parte dei minori”, ha affidato la *governance* del Fondo a un Comitato di indirizzo strategico composto pariteticamente da rappresentanti di espressione governativa, rappresentanti delle Fondazioni di origine bancaria espressi da Acri (Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa) e rappresentanti del Terzo settore indicati dal Forum Nazionale del Terzo Settore. A tale Comitato è stata attribuita la responsabilità di dettare i principi e i criteri direttivi in tema di ambiti di intervento, strumenti operativi, processo di valutazione/selezione/monitoraggio⁶⁴.

L'operatività del Fondo è stata poi assegnata all'impresa sociale *Con i Bambini*, ente senza scopo di lucro interamente partecipata dalla Fondazione *Con il Sud*, la quale nel corso degli anni ha pubblicato decine di bandi e iniziative per l'assegnazione delle risorse, selezionando complessivamente centinaia di progetti in tutta Italia, volti a contrastare la povertà educativa in tutte le sue sfaccettature: «carezza di asili nido e servizi per l'infanzia, dispersione scolastica, devianza minorile, maltrattamento dei minori, disagio giovanile, orfani di vittime di femminicidio, inclusione dei minori stranieri non accompagnati, supporto alle famiglie in difficoltà, miglioramento dei servizi per bambini e ragazzi nelle periferie e nelle aree del Paese con più esigenze»⁶⁵. Particolarmente rilevante è la valutazione di impatto sociale dei progetti

⁶¹ Cfr. art. 1, comma 392, l. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016). Alle fondazioni viene riconosciuto un contributo, sotto forma di credito d'imposta in percentuali ai versamenti effettuati sul Fondo.

⁶² Cfr. art. 20-bis d.l. 27 dicembre 2024, n. 202, recante “Disposizioni urgenti in materia di termini normativi”, convertito con modificazioni dalla l. 21 febbraio 2025, n. 15.

⁶³ Il Protocollo è stato firmato il 29 aprile 2016 da Acri, in rappresentanza delle Fondazioni associate, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Ministero dell'Economia e delle finanze e dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. Si veda altresì il decreto 1 giugno 2016, recante Modalità applicative del contributo riconosciuto sotto forma di credito di imposta, in favore delle fondazioni di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153 (GU Serie Generale n. 187 del 11.8.2016).

⁶⁴ Cfr. ACRI, [Fondo per il contrasto alla povertà educativa minorile](#), disponibile online. Fanno parte del Comitato anche rappresentanti di INAPP e EIEF – Istituto Einaudi per l'economia e la finanza, secondo quanto indicato nel sito dell'[Impresa sociale Con i Bambini](#).

⁶⁵ Secondo quanto si legge nel sito dell'[Impresa sociale Con i Bambini](#), sono stati selezionati complessivamente oltre 800 progetti in tutta Italia, con un contributo complessivo di circa 500 milioni di euro. Gli interventi coinvolgono 650 mila bambini e ragazzi insieme alle loro famiglie. Attraverso i progetti sono state messe in rete circa 10 mila organizzazioni, tra Terzo settore, scuole, enti pubblici e privati rafforzando le “comunità educanti” dei territori. Con particolare riferimento alla dispersione scolastica sia consentito rinviare a F. BIONDI DAL MONTE, S. FREGA (a



finanziati, che sarà utile non solo per misurarne gli effetti ma anche per mettere in evidenza l'effettivo cambiamento generato sui destinatari degli stessi rispetto alla condizione di povertà educativa e gli esiti generali sulle comunità territoriali di riferimento.

L'attività avviata con il Fondo ha visto inoltre l'attivazione di collaborazioni istituzionali. È stato ad esempio sottoscritto un Protocollo d'intesa tra il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità e l'impresa sociale *Con i Bambini*, volto ad elaborare strategie comuni atte a promuovere e incrementare percorsi di educazione alla legalità e opportunità concrete per il reinserimento sociale e pre-lavorativo dei giovani del circuito penale e a favorire la collaborazione con le strutture della Giustizia Minorile e di Comunità per attività di co-programmazione e realizzazione di interventi di contrasto alla povertà educativa minorile.

Anche l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (AGIA) partecipa al Comitato di indirizzo strategico per la gestione del fondo e ha contribuito, all'interno dello stesso, alla definizione dei documenti programmatici e della struttura degli interventi⁶⁶. In particolare, l'AGIA ha fatto parte del sottogruppo del Comitato tecnico per l'elaborazione del Piano sociale nazionale dedicato alla consultazione e al raccordo permanente, ai fini dell'attuazione degli interventi e delle azioni di inclusione e integrazione sociale a valere sul Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile.

Si tratta di iniziative rilevanti per offrire risposta ai vari fattori che possono influire sulla povertà educativa, oggetto di attenzione anche nel quadro del PNRR, sia nel quadro della missione n. 4, dedicata all'Istruzione e alla ricerca, sia nel quadro della missione n. 5, dedicata all'inclusione e alla coesione. Vengono in particolare richiamati i progetti relativi ad asili e scuole per l'infanzia, il contrasto alla dispersione scolastica, il potenziamento dei servizi educativi, per ridurre anche i consistenti divari territoriali⁶⁷.

5. Il quadro legislativo a livello statale e la mancanza di una definizione normativa

Successivamente all'istituzione del Fondo per il contrasto alla povertà educativa, ulteriori riferimenti alla povertà educativa sono stati introdotti nella legislazione statale assieme alla programmazione di iniziative di contrasto.

cura di), *Contrastare la dispersione scolastica Analisi multidisciplinare di un fenomeno complesso*, il Mulino, Bologna, 2024, e a S. FREGA, *Educazione interculturale e contrasto alla dispersione scolastica*, in questo Fascicolo.

⁶⁶ Cfr. Relazione al Parlamento 2024, disponibile sul sito web dell'[Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza](#).

⁶⁷ Si veda in particolare l'*Investimento 3: Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore*, che «intende contrastare la povertà educativa delle Regioni del Sud attraverso il potenziamento dei servizi socioeducativi a favore dei minori, finanziando iniziative del Terzo Settore, con specifico riferimento ai servizi assistenziali nella fascia 0-6 anni e a quelli di contrasto alla dispersione scolastica e di miglioramento dell'offerta educativa nella fascia 5-10 e 11-17» ([PNRR](#), p. 221).

Tra i primi si segnala il codice del Terzo settore, d.lgs. 2 luglio 2017, n. 117, il quale annovera la «formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo e al contrasto della povertà educativa»⁶⁸ tra le attività di interesse generale che tali enti possono condurre per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

L'urgenza di provvedere a contrastare tale fenomeno emerge nel di poco successivo d.l. 20 giugno 2017, n. 91⁶⁹, per la realizzazione di specifici interventi educativi nelle regioni del Mezzogiorno volti al contrasto della povertà educativa minorile e della dispersione scolastica, chiedendo a tal fine che siano individuate «le aree di esclusione sociale, caratterizzate da povertà educativa minorile e dispersione scolastica, nonché da un elevato tasso di fenomeni di criminalità organizzata». Si prevede poi l'individuazione di una procedura selettiva per la presentazione di progetti recanti «la realizzazione di interventi educativi di durata biennale, volti al contrasto del rischio di fallimento formativo precoce e di povertà educativa, nonché per la prevenzione delle situazioni di fragilità nei confronti della capacità attrattiva della criminalità».

Più generale è l'approccio seguito nella legge 13 febbraio 2020, n. 15, relativa alla promozione e al sostegno della lettura, «quale mezzo per lo sviluppo della conoscenza, la diffusione della cultura, la promozione del progresso civile, sociale ed economico della Nazione, la formazione e il benessere dei cittadini»⁷⁰. A tal proposito si prevede che per contrastare la povertà educativa e promuovere la diffusione della lettura, lo Stato contribuisca alle spese per l'acquisto di libri, prodotti e servizi culturali da parte di cittadini italiani e stranieri residenti nel territorio nazionale appartenenti a nuclei familiari economicamente svantaggiati, attraverso l'istituzione della «Carta della cultura». Viene a tal fine istituito il Fondo «Carta della cultura» e si prevede che le imprese che destinano alle finalità del Fondo almeno l'1 per cento del loro volume di affari sono autorizzate ad utilizzare un logo del Ministero per i beni e le attività culturali che certifica il loro impegno nella lotta contro la povertà educativa e culturale.

Il contrasto alla povertà educativa è inoltre connesso alle misure di finanziamento dei centri estivi e al finanziamento di specifici studi riguardanti la letteratura e la lingua italiana in prospettiva interdisciplinare ed europea⁷¹. Esso figura espressamente anche tra i principi e criteri direttivi della legge delega al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia⁷², in particolare con riferimento all'istituzione, sostegno

⁶⁸ Cfr art. 5, comma 1, lett. l). Tale settore figura anche tra le attività caritatevoli, di cui al decreto 19 settembre 2022, n. 171, al fine di definire l'ambito di applicazione del regime di esclusione previsto per le operazioni di pagamento effettuate nel territorio della Repubblica ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera n) del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 11. Si veda anche art. 2, comma 1, lett. l), sulle attività di impresa di interesse generale.

⁶⁹ Cfr. art. 11. Il decreto è stato poi convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2017, n. 123.

⁷⁰ Cfr. art. 1 legge 13 febbraio 2020, n. 15.

⁷¹ Art. 105 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla l. 17 luglio 2020, n. 77

⁷² Cfr. art. 2, comma 2, lett. a), legge 7 aprile 2022, n. 32.

e rafforzamento dei servizi socio-educativi per l'infanzia e per l'adolescenza, dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia «al fine di assicurare alle famiglie parità nelle condizioni di accesso e pari opportunità per la crescita dei figli, nonché misure di contrasto della povertà educativa minorile, in particolar modo nelle zone ad alto rischio, quali le periferie urbane e le aree interne».

È poi il d.l. 15 settembre 2023, n. 123, a richiamare il tema della povertà educativa sin dal suo titolo: «misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale». Si tratta del decreto noto anche come «decreto Caivano», adottato a seguito di alcuni gravi fatti di cronaca riguardanti proprio minori e avvenuti a Caivano, zona Nord della città metropolitana di Napoli. Il decreto, oltre a prevedere la nomina di un Commissario straordinario per il Comune di Caivano e un piano straordinario d'interventi infrastrutturali e di riqualificazione del territorio comunale, ha introdotto anche una serie di misure in materia di sicurezza e di prevenzione della criminalità minorile, di prevenzione della violenza giovanile e divieto di utilizzo di dispositivi di telecomunicazione e servizi informatici, nonché in tema di offerta educativa⁷³. La disciplina non ha mancato di sollevare alcune critiche per l'espansione, anticipazione e inasprimento dell'intervento penale a fronte di un contesto nel quale risultano persistenti importanti omissioni sul piano economico, sociale e culturale⁷⁴.

Con specifico riferimento all'ambito dell'offerta educativa, vengono poste in essere una serie di azioni dedicate a supportare le istituzioni scolastiche del Mezzogiorno, destinando a tale fine alcuni finanziamenti in stretta connessione con l'obiettivo di «ridurre i divari territoriali, contrastare la dispersione scolastica e l'abbandono precoce, nonché prevenire processi di emarginazione sociale»⁷⁵. Interessante a tal fine la menzione di una serie di azioni e iniziative, tra cui figurano: il rafforzamento delle competenze di base degli studenti; la promozione di misure di mobilità studentesca per esperienze fuori dal contesto di origine; la promozione dell'apprendimento in una pluralità di contesti attraverso modalità più flessibili dell'organizzazione scolastica e strategie didattiche innovative; la promozione del supporto socio-educativo, anche con il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore; il potenziamento dell'offerta culturale anche attraverso la promozione di biblioteche di quartiere, intese come luoghi di aggregazione sociale e di confronto interculturale. Proprio il riferimento all'intercultura appare di particolare rilievo ai fini delle strategie che possono essere programmate a livello territoriale⁷⁶. Viene inoltre abolito il limite numerico minimo di alunni per classe nelle istituzioni scolastiche ed educative del primo e del secondo ciclo di istruzione site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche

⁷³ Per un quadro delle azioni introdotte si veda il Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 49 del 7 settembre 2023.

⁷⁴ Sul punto cfr. A. CAVALIERE, *Il c.d. decreto Caivano: tra securitarismo e simbolicità*, in *Penale Diritto e procedura*, 9.2.2024.

⁷⁵ Art. 10 d.l. 15 settembre 2023, n. 123, convertito con modificazioni dalla l. 13 novembre 2023, n. 159.

⁷⁶ *Infra* § 7.

abitate da minoranze linguistiche, nei contesti di disagio giovanile o caratterizzate dalla presenza di alunni con fragilità negli apprendimenti e viene potenziato il Piano per asili nido per la fascia di età 0-2 anni. Meritevoli di particolare attenzione sono, infine, le misure per il rafforzamento del rispetto dell'obbligo scolastico⁷⁷. Viene disciplinata la vigilanza sull'adempimento dell'obbligo di istruzione attraverso l'Anagrafe nazionale dell'istruzione (ANIST), istituita nell'ambito del Codice dell'Amministrazione digitale⁷⁸, prevedendo in caso di violazione di detto obbligo prima l'ammonizione e poi la contestazione di uno specifico reato a tal fine introdotto. L'art. 570-ter c.p. prevede oggi la reclusione fino a due anni in caso di mancata iscrizione di un minore presso una scuola del sistema nazionale di istruzione e fino ad un anno nel caso di assenze ingiustificate del minore durante il corso dell'anno scolastico tali da costituire elusione dell'obbligo di istruzione⁷⁹. Viene inoltre stabilito che il nucleo familiare per i cui componenti minorenni non sia documentato l'adempimento dell'obbligo di istruzione nell'ambito del patto per l'inclusione non ha diritto al trasferimento dell'Assegno di inclusione. Si tratta dunque di una serie di misure che mirano ad assicurare l'accesso e la fruizione del percorso d'istruzione nell'ambito del periodo dell'obbligo, investendo dunque sulla dimensione più prettamente "scolastica" della (più ampia) povertà educativa.

Una particolare attenzione è dedicata alla povertà educativa anche nel quadro delle politiche di coesione⁸⁰, al fine di ridurre i divari territoriali e infrastrutturali nelle regioni meno sviluppate nell'ambito del Programma nazionale «Scuola e competenze» 2021-2027. Inoltre nel quadro degli interventi di rigenerazione urbana e di contrasto al fenomeno del disagio socio - economico e del disagio abitativo, viene attribuita una preferenza di finanziamento, tra i vari, agli interventi riguardanti aree caratterizzate da rilevanti criticità sociali ed economiche, «finalizzate ad assicurare la realizzazione di interventi complessi, anche in linea con le misure attivate per la riduzione dell'abbandono scolastico, la riduzione della povertà educativa e il rafforzamento dei servizi sociali».

Infine, un richiamo alla povertà educativa è previsto anche dalla legge 19 febbraio 2025, n. 22, in relazione allo sviluppo di competenze non cognitive e trasversali nei percorsi delle istituzioni scolastiche e dei centri provinciali per l'istruzione degli adulti, nonché nei percorsi di istruzione e formazione professionale. Si

⁷⁷ Per un'analisi dell'obbligo scolastico e della sua attuazione legislativa, cfr. R. CALVANO, *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, cit., pp. 139 ss.

⁷⁸ Nelle more dell'attivazione dell'ANIST, si prevede che spetti ai dirigenti scolastici la trasmissione al sindaco dei dati relativi ai minori soggetti all'obbligo di istruzione.

⁷⁹ Sul punto G. MARTIELLO, *Gli interventi del c.d. «decreto-caivano» sul diritto penale minorile, tra salvaguardia della società dal minore delinquente e tutela del fanciullo dalla società indifferente*, in *La Legislazione penale*, 12.2.2024. Tra le prime pronunce aventi ad oggetto la nuova disciplina cfr. Corte cost. sent. nn. 8 e 23/2025, riguardante la messa alla prova minorile. Tra i commenti si veda I. PICCOLO, «Decreto Caivano» e messa alla prova del minore autore di reato. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 8 del 2025, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2025, pp. 229 ss. Richiama il nuovo art. 570-ter c.p. nel quadro dei doveri E. ROSSI, *Solidarietà*, cit., p. 30.

⁸⁰ Cfr. artt. 29 e 32 d.l. 7 maggio 2024, n. 60, convertito con modificazioni dalla l. 4 luglio 2024, n. 95.

prevede in particolare che il Ministero dell'istruzione e del merito favorisca iniziative finalizzate allo sviluppo delle competenze non cognitive e trasversali nelle attività educative e didattiche delle istituzioni scolastiche statali e paritarie di ogni ordine e grado, al fine di promuovere lo sviluppo armonico e integrale della persona, delle sue potenzialità e dei suoi talenti, «prevenendo analfabetismi funzionali, povertà educativa e dispersione scolastica». Si prevede altresì l'attivazione di una mappatura delle esperienze e dei progetti già esistenti negli istituti scolastici italiani, inerenti alla lotta contro la dispersione scolastica e la povertà educativa, corredata di un'analisi dell'impatto dei progetti e dei risultati prodotti, e l'elaborazione di un Piano straordinario di azioni formative. Nello specifico sarà, dunque, avviata una sperimentazione per lo sviluppo di competenze non cognitive e trasversali nei percorsi scolastici, che porterà anche all'adozione di specifiche linee guida volte a definire indicazioni metodologico-didattiche, e alla programmazione di attività formative per i docenti.

Il quadro delineato mette, dunque, in luce l'attenzione crescente al fenomeno, a partire dall'istituzione del Fondo per il contrasto alla povertà educativa per collegarsi anche ad alcuni interventi più specifici in tema di promozione della lettura, riduzione dei divari territoriali, interventi per il Mezzogiorno, sviluppo di competenze non cognitive e trasversali. Si tratta di interventi specifici, inclusi in normative differenti, che tuttavia non offrono una definizione condivisa di povertà educativa verso cui convergere con azioni a livello nazionale e locale.

6. L'educazione interculturale come risposta

Considerando la multidimensionalità della povertà e, nello specifico, della povertà educativa, molteplici possono essere le strategie di intervento che vanno ad investire i vari ambiti di vita dei minori.

Rilevante a tal fine è l'adozione di una prospettiva interculturale, come leva per favorire l'inclusione dei minori e l'acquisizione di competenze e conoscenze volte a creare società coese e partecipate.

Alla base di tale assunto risiede la concezione di un'educazione interculturale come mezzo per cambiare il proprio sguardo nei confronti dell'altro (diverso per il contesto socio-culturale e/o ambientale da cui proviene) e permette la convivenza nella diversità. La povertà educativa potrebbe, dunque, trovare un argine proprio attraverso la maturazione nella società di una cultura “nuova”, che permetta di accogliere l'altro e di garantire la sua inclusione scolastica e sociale. Ciò si lega del resto ai principi costituzionali sopra richiamati che fondano una scuola inclusiva «che accoglie, attua e preserva il pluralismo facendosene interprete privilegiata» e dove «non c'è spazio per culture dominanti, soffocate o inibite»⁸¹.

⁸¹ Sul punto Q. CAMERLENGO, *Costituzione e dialogo interculturale: premesse per una riflessione*, in G. MATUCCI (a cura di), *Cultura. Nuovi significati nella società globale*, Carocci, Roma, 2025, p. 68. F. ANGELINI, *Costituzione e scuola democratica fra autonomia e merito*, cit., p. 174, sottolinea come «la scuola democratica aperta a tutti si realizza, invece, nell'esperienza dell'incontro fra le identità plurali di tutti ed è nell'intreccio delle differenze che si costruisce quell'identità complessa che appartiene davvero a tutti».

Peraltro, come è stato chiarito⁸², l'educazione interculturale non riguarda soltanto l'effettività del diritto all'istruzione delle persone con background migratorio, ma si rivolge alla generalità dei soggetti discenti, interrogandosi su quali siano oggi i paradigmi attraverso cui veicolare un senso di identità collettiva in un contesto sempre più plurale e caratterizzato da vissuti differenti: povertà, disabilità, genere, background migratorio, ecc.

Il legame tra intercultura e pluralismo emerge anche nel Volume *Interculturalismo. Lessico comparato*⁸³, ove si legge che l'emersione del concetto di interculturalità appare legata «alla ricerca delle forme di dialogo tra culture, religioni, identità e, nei vari contesti in cui si svolge la vita delle persone: sul luogo di lavoro, nelle scuole, negli spazi pubblici delle nostre città». Un dialogo, dunque, che si pone in stretta connessione con il principio del pluralismo sociale.

Tra i documenti di riferimento si richiama il *Libro bianco* del 2008 del Consiglio d'Europa, nel quale il dialogo interculturale è definito come «uno scambio di vedute aperto, rispettoso e fondato sulla reciproca comprensione, fra individui e gruppi che hanno origini e un patrimonio etnico, culturale, religioso e linguistico differenti»⁸⁴. In questa direzione il dialogo interculturale può favorire la gestione della pluriappartenenza culturale, nella consapevolezza delle varie identità che caratterizzano la società e, dunque, anche la scuola⁸⁵: la cittadinanza, la residenza, l'origine geografica, gli interessi sportivi o gli impegni sociali ci rendono membri di una serie di gruppi che vanno a conferire un'identità specifica. Come evidenziato da Sen, nessuna di esse può tuttavia ritenersi l'unica identità o la nostra unica categoria di appartenenza⁸⁶. L'educazione interculturale non annulla, dunque, le differenze ma le pone in dialogo su un piano paritario⁸⁷. In ambito scolastico, nel rendere la scuola un luogo in cui è possibile sentirsi rappresentati e accolti, tale approccio favorisce anche gli studenti svantaggiati nel recuperare motivazione, fiducia e successo formativo. Esso stimola inoltre percorsi didattici personalizzati⁸⁸, capaci di adattarsi a vari bisogni emergenti, e in questa direzione può rispondere anche alle condizioni di svantaggio che

⁸² Cfr. D. STRAZZARI, *Educazione interculturale*, in S. BAGNI, M.C. LOCCHI, C. PICIOCCHI, A. RINELLA (a cura di), *Interculturalismo. Lessico comparato*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2024, p. 257. Con particolare riferimento all'ambito religioso si vedano i contributi raccolti in D. STRAZZARI (a cura di), *From multiculturalism to interculturalism: law, religious teaching and civic/citizenship education in today's Europe*, Editoriale scientifica, Napoli, 2025.

⁸³ Cfr. S. BAGNI, *Introduzione*, in S. BAGNI, M.C. LOCCHI, C. PICIOCCHI, A. RINELLA (a cura di), *Interculturalismo. Lessico comparato*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2024, p. 14

⁸⁴ Si veda [Libro bianco sul dialogo interculturale. "Vivere insieme in pari dignità"](#), 2008, p. 12.

⁸⁵ Per un approfondimento delle diversità nel sistema scolastico e del diritto all'inclusione, si vedano i contributi in S. BARONCELLI (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione nelle scuole dopo la pandemia. quali disegualianze, quale autonomia?*, in *federalismi.it*, n. 32, 2022.

⁸⁶ A. SEN, *Identità e violenza*, Laterza, Roma, 2006, p. 6.

⁸⁷ Per un approfondimento Q. CAMERLENGO, *Eguaglianza*, in S. ILLARI (a cura di), *Eguaglianza. Una sfida per le società plurali*, Carocci, Roma, 2025, p. 55.

⁸⁸ Per un approfondimento, G. MATUCCI, *Il diritto a una didattica individualizzata e personalizzata*, in G. MATUCCI, F. RIGANO (a cura di), *Costituzione e istruzione*, FrancoAngeli, Milano, 2016, p. 305.

caratterizzano la vita di coloro che si trovano in una posizione di privazione di opportunità, competenze, capacità, aspirazioni e, dunque, in una condizione di povertà educativa.

Prendendo tuttavia atto della complessità del reale, Nussbaum evidenzia come sia necessario veicolare l'approccio all'educazione interculturale attraverso l'empatia, per comprendere le emozioni, le aspettative, la storia di chi ci vive accanto e come «parte essenziale delle migliori concezioni di educazione alla democrazia». In questa direzione particolare rilevanza deve essere riconosciuta alle materie umanistiche, letterarie e artistiche, «coltivando una formazione di tipo partecipativo che attivi e perfezioni la capacità di vedere il mondo attraverso gli occhi di un'altra persona»⁸⁹.

7. La scuola come laboratorio interculturale

La scuola costituisce un naturale laboratorio interculturale, con oltre 930mila studenti con cittadinanza non italiana nell'anno scolastico 2023/2024, corrispondenti all'11,6% sul totale degli iscritti dalle scuole dell'infanzia alle secondarie di secondo grado⁹⁰.

Tra i vari documenti adottati per promuovere una scuola inclusiva e interculturale, si vedano gli *Orientamenti interculturali. Idee e proposte per l'integrazione di alunni e alunne provenienti da contesti migratori*⁹¹. In essi si precisa come per "educazione interculturale" debba intendersi quel processo di interazione tra soggetti appartenenti a culture diverse al fine di promuovere, nei contesti educativi, il confronto, il dialogo e la reciproca trasformazione. Particolarmente rilevante è la circostanza che tale approccio all'educazione interculturale riguardi tutti gli alunni e tutti i livelli di insegnamento, non solo gli studenti con background migratorio.

Gli Orientamenti interculturali si propongono, infatti, di agire in due direzioni. Da un lato essi richiamano la specificità delle proposte integrative, riguardanti gli alunni provenienti da contesti migratori: diritto alla scuola; apprendimento linguistico; mediazione linguistico-culturale; orientamento; prevenzione della dispersione e degli abbandoni scolastici; relazioni in classe e nel tempo extrascolastico. Dall'altro essi affermano l'universalità dell'educazione interculturale per tutti (educazione alla cittadinanza; rispetto

⁸⁹ M. NUSSBAUM, *Non per profitto. Perché le democrazie hanno bisogno della cultura umanistica*, il Mulino, Bologna, 2011, pp. 111-112. Sul punto di veda anche S. BARONCELLI, *L'educazione come spazio ed estensione di diritti e libertà*, in Q. CAMERLENGO (a cura di), *Educazione. Un concetto plurale*, cit., p. 85. Sull'educazione sociale ed emotiva, cfr. D. GOLEMAN, P. SENGE, *A scuola di futuro. Per un'educazione realmente moderna*, Bur, Padova, 2017.

⁹⁰ Si veda la banca dati ISMU [Istruzione e formazione](#). Per un quadro delle presenze si veda MIM, *Gli alunni con cittadinanza non italiana anno scolastico 2022/2023*, 8.8.2024, disponibile sul sito del [Ministero dell'Istruzione e del Merito](#). Per un approfondimento sul diritto all'istruzione dei minori stranieri, cfr. L. RONCHETTI, *Istruzione*, in C. PANZERA, A. RAUTI (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 340 ss.

⁹¹ Gli [Orientamenti](#), 2022, a cura dell'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale, sono volti ad aggiornare proposte ed interventi in linea di continuità con quanto già affermato in precedenti documenti: "La via italiana per la scuola interculturale" (2007); Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri, 2006 e 2014; "Diversi da chi? Raccomandazioni per l'integrazione degli alunni stranieri e l'intercultura" (2015).

reciproco; valorizzazione della diversità linguistico-culturale e del plurilinguismo, curricoli aperti alla conoscenza dei contributi di civiltà e di realtà storiche diverse da quelle europee e occidentali). Si conferma, dunque, l'universalità dell'approccio interculturale come metodo per veicolare nuovi concetti e comporre eventuali differenze.

Viene richiamata espressamente anche la legge n. 92/2019, sull'introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica, e le successive Linee guida⁹². Si ritiene infatti che la legge abbia molti punti in comune con le tematiche e le azioni relative all'educazione interculturale: "sensibilizzare gli studenti alla cittadinanza responsabile", rafforzando "la collaborazione con le famiglie" (art. 7) e con "altri soggetti istituzionali, con il mondo del volontariato e del terzo settore, con particolare riguardo a quelli impegnati nella cittadinanza attiva" (art. 8). Inoltre, le diversità culturali, religiose ed etniche che possono sorgere in classe (anche in relazione ai profili del vestiario, della dieta alimentare, delle festività religiose, ecc.) potrebbero costituire occasioni di confronto e discussione «sui valori civici presenti nella Costituzione e che sono sottesi all'interculturalismo»⁹³.

Una particolare attenzione è dedicata al diritto/dovere all'istruzione di tutti i minori, che presuppone, tra i vari, il tempestivo inserimento dei minori stranieri alla scuola italiana, nonché la necessità di adottare misure e protocolli comuni e condivisi di accoglienza e di inserimento in tutte le scuole, nel grado corrispondente all'età anagrafica, al fine di evitare discrezionalità e disparità da scuola a scuola, da città a città, in una sorta di ingiustificabile «localizzazione dei diritti».

Tali principi si pongono in linea anche con la già richiamata raccomandazione (UE) 2024/1238 sullo sviluppo e il rafforzamento dei sistemi integrati di protezione nell'interesse superiore del minore⁹⁴, secondo la quale gli Stati membri dovrebbero aumentare la scolarizzazione dei minori migranti e dei minori provenienti da un contesto migratorio, anche a livello di educazione e cura della prima infanzia, garantendo nel contempo che i programmi in tal senso siano in grado di rispondere ai bisogni di minori di diverse culture e lingue.

⁹² Per un approfondimento del tema, cfr. S. ILLARI, *Comunità ed educazione civica: una lettura costituzionalmente orientata*, in M. FERRARI (a cura di), *Comunità. Un nuovo senso di appartenenza*, Carocci, Roma, 2025, pp. 45 ss., nonché ID, *L'educazione civica tra continuità e nuovi sviluppi nella prospettiva costituzionale*, in questo Fascicolo.

⁹³ Cfr. D. STRAZZARI, *Identità e diritto costituzionale comparato*, in G. MATUCCI (a cura di), *Identità. Crisi di un concetto?*, Carocci, Roma, 2025, p. 122. Più in generale sull'educazione interculturale come strumento per favorire «il disinnescamento delle conflittualità naturalmente presenti in una società composita, attraverso la conoscenza su basi di mutuo apprendimento e reciproco rispetto», cfr. C.B. CEFFA, *Gli affanni del pluralismo e la terapia dell'intercultura*, in Q. CAMERLENGO (a cura di), *Pluralismo*, cit., p. 74.

⁹⁴ Cfr. § 58 della raccomandazione.

8. Comunità educanti e dimensione (inter)culturale

Come evidenziato nel Contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto Istruzione e ricerca⁹⁵, «la scuola è una comunità educante di dialogo, di ricerca, di esperienza sociale, improntata ai valori democratici e volta alla crescita della persona in tutte le sue dimensioni. In essa ognuno, con pari dignità e nella diversità dei ruoli, opera per garantire la formazione alla cittadinanza, la realizzazione del diritto allo studio, lo sviluppo delle potenzialità di ciascuno e il recupero delle situazioni di svantaggio». Appartengono a tale comunità «il dirigente scolastico, il personale docente ed educativo, il DSGA e il restante personale amministrativo, tecnico e ausiliario, nonché le famiglie, gli alunni e gli studenti che partecipano alla comunità nell'ambito degli organi collegiali previsti dal d.lgs. n. 297 del 1994».

Il personale docente può svolgere un ruolo determinante nel contrastare la povertà educativa, offrendo ad ogni studente la possibilità di sviluppare il proprio potenziale. In questa direzione può essere attivata una personalizzazione della didattica o possono essere promosse strategie inclusive basate sulla didattica cooperativa o laboratoriale, per ridurre il rischio che le difficoltà iniziali possano divenire svantaggi permanenti. Valorizzando l'insegnamento dell'educazione civica, potrebbero essere potenziate le competenze di cittadinanza, il pensiero critico e la capacità di collaborazione; potrebbero inoltre essere promosse attività extracurricolari, progetti interdisciplinari, uscite didattiche. Al contempo, particolarmente importante è il coinvolgimento delle famiglie e il lavoro in rete con gli enti del Terzo settore, nonché con musei, biblioteche e istituzioni, per offrire scambi e occasioni di contatto con esperienze culturali, relative ad esempio a lettura, teatro, musica, scienza, sport. Il ruolo della scuola deve, infatti, essere supportato anche dagli altri soggetti, pubblici e privati, che agiscono intorno, con e per la scuola. Si pensi, ad esempio, agli enti privati e del Terzo settore che organizzano attività di aiuto allo studio, attività sportive, attività culturali, attività ludico-ricreative, alternanza scuola-lavoro, formazione professionale. La comunità educante beneficia, dunque, di tutte quelle formazioni sociali che contribuiscono di fatto alla crescita educativa-culturale e umana della persona, prevenendo e/o contrastando anche casi di povertà educativa, abbandono e dispersione scolastica⁹⁶.

Tuttavia «[u]na comunità educante [...] deve essere capace di strutturarsi in una dinamica di “sistema educativo”, fatta di relazioni esplicite, conoscenza e coerenza verso e con le ragazze e i ragazzi» e dove «[t]utti gli attori sono chiamati a essere responsabili del processo educativo, così da attivare percorsi che

⁹⁵ Cfr. art. 32 CCNL, rubricato “Comunità educante e democratica”. Il CCNL (periodo 2019-2021) è stato firmato il 18.1.2024. Si veda anche l'art. 24 del CCNL 2016-2018. Per un approfondimento sulla comunità scolastica, cfr. G. GRASSO, *Comunità*, in M. FERRARI (a cura di), *Comunità. Un nuovo senso di appartenenza*, cit., p. 37 ss., E. GIANFRANCESCO, *La comunità scolastica nella forma di stato*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024, pp. 561 ss., e L. VIOLINI, *La scuola come comunità? Modelli per una riorganizzazione*, in *Diritto Costituzionale*, n. 3, 2021, pp. 111 ss.

⁹⁶ Per un approfondimento sia consentito rinviare a F. BIONDI DAL MONTE, S. FREGA, *Per l'uguaglianza sostanziale tra i banchi di scuola*, FrancoAngeli, Milano, p. 156. Si veda sul punto, tra gli altri, anche Save the Children, *Che cos'è la comunità educante e come costruirla: 7 suggerimenti*, 2020, disponibile al sito di [Save the Children](https://www.savethechildren.it/).

possano garantire il pieno sviluppo delle potenzialità dei minorenni»⁹⁷. In questa direzione si pongono, ad esempio, i Patti educativi di comunità, riconosciuti espressamente nel Piano Scuola 2021-2022, in cui si auspica che, «in adesione al principio di sussidiarietà e di corresponsabilità educativa, Enti locali, Istituzioni, Terzo settore e scuole [...] continuino a sottoscrivere specifici accordi e “Patti educativi di comunità”, attuando con ciò i principi fondamentali della Costituzione»⁹⁸.

Come è stato evidenziato⁹⁹, i patti educativi di comunità permettono «di mettere a sistema interventi innovativi in grado di intercettare bisogni nuovi o non ancora coinvolti nelle precedenti misure». In particolare, le scuole, che rappresentano il perno dei Patti, «collaborano quindi con gli attori del territorio (famiglie, terzo settore, enti locali, ecc.) per la prevenzione della povertà e del disagio educativi». La creazione di una rete collaborativa è un elemento chiave per il successo dei Patti: una scuola aperta alla comunità che coinvolge i vari attori, tra cui istituzioni pubbliche, enti locali, Terzo settore e soggetti del mondo produttivo, può favorire una maggiore integrazione tra le politiche educative, sociali, culturali ed economiche.

I Patti educativi di comunità sono richiamati anche nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2024-2026¹⁰⁰, ove se ne chiarisce l'obiettivo «di affrontare i bisogni della comunità a partire dalla valorizzazione delle risorse che essa mette a disposizione creando alleanze fra scuola, Ambiti territoriali sociali, Comuni, Enti del Terzo settore, associazionismo e reti familiari». La finalità principale è proprio quella di creare una «rete collaborativa per contrastare la povertà educativa e promuovere il benessere e lo sviluppo integrale dei ragazzi e dei giovani, mirando a costruire un ambiente educativo di comunità in un percorso condiviso di crescita culturale, sociale ed educativa.

Meritevole di particolare attenzione è il *Manifesto* e la *Carta delle comunità educanti*, elaborati nell'ambito del progetto “Fuoricentro: coltiviamo le periferie”, sostenuto da *Con i Bambini*, all'esito di un percorso di confronto che ha coinvolto le comunità educanti dell'Altopiano della Paganella, della Val di Fassa e della Valsugana e Tesino. I due documenti «disegnano una visione di convivenza, di apertura, di promozione, di sviluppo delle persone e dei luoghi»¹⁰¹, valorizzando, tra i vari, apporti e impegni condivisi, e chiamando

⁹⁷ Come rilevato da V. MEO, *Il progetto Lost in Education*, in Id. e Unicef Italia (a cura di), *Facciamo un patto! I patti educativi di comunità e la partecipazione delle ragazze e dei ragazzi*, FrancoAngeli, Milano, 2020, p. 33, «[l]a costruzione di una comunità come educante e la presa in carico del processo educativo è, pertanto, un percorso di empowerment: si tratta di far emergere le competenze educative degli attori di una comunità, di rafforzare la loro riconoscibilità come educanti e di costruire contesti e strumenti dove scuola, famiglie, agenzie educative, enti locali, imprese e tutti gli stakeholder possano interagire e in cui le ragazze e i ragazzi possano avere parola». Sulle origini e l'evoluzione della “comunità che educa”, cfr. S. CURTI, S. FORNARI, E. MORONI, *Sociologia della povertà educativa. Concetti, metodi, politiche e pratiche*, cit., p. 53.

⁹⁸ Ministero dell'Istruzione, *Piano Scuola 2021-2022. Documento per la pianificazione delle attività Scolastiche, educative e formative nelle istituzioni del Sistema nazionale di Istruzione*, p. 13.

⁹⁹ Per un approfondimento A. PERNETTI, *Patti educativi di comunità. Verso una misura ordinaria contro la povertà educativa*, in *Welfareforum*, 14.9.2023.

¹⁰⁰ Il [Piano](#) è stato adottato a dicembre 2024. Si veda in particolare p. 151.

¹⁰¹ Maggiori informazioni sul progetto sono disponibili sul sito di [Secondo Welfare](#).

in gioco gli attori sociali dei territori: la scuola, le amministrazioni, le associazioni, le diverse agenzie di promozione locale. I principi ivi espressi costituiscono la base per l'elaborazione di Patti educativi di comunità e altre tipologie di programmazioni/pianificazione a livello territoriale. Al contempo la scuola «produce comunità»¹⁰², nel favorire nuove relazioni sociali e nuove possibilità per le persone che vivono in un certo contesto, potendo ispirare/supportare anche lo sviluppo sociale e civile di una città e di un quartiere¹⁰³.

Numerose sono poi le azioni specifiche realizzate sul territorio e volte a supportare i minori nell'ambito delle attività scolastiche e nei centri educativi territoriali. Particolarmente importante è l'attività di aiuto allo studio in orario extrascolastico offerta dall'Associazione Portofranco in oltre 25 anni di attività. Si legge nel “bilancio di un anno”, che sono ben 36 le nazionalità presenti nell'universo degli iscritti «un dato che ci aiuta a capire come la nostra sia anche una vera occasione di incontro e comprensione tra culture diverse che va ben al di là del contenuto specifico della materia studiata»¹⁰⁴.

Per contrastare la povertà educativa, Save the Children ha invece attivato a partire dal 2014 una rete di 26 “Punti Luce”, centri socio-educativi finalizzati ad offrire ai minori tra i 6 e i 17 anni l'opportunità di partecipare gratuitamente ad attività formative ed educative di qualità, tra cui figurano: l'accompagnamento allo studio, la promozione della pratica sportiva; il teatro, la musica; la conoscenza del territorio attraverso la visita di mostre, musei, siti archeologici. I Punti Luce sorgono in contesti deprivati nelle principali città italiane e sono presenti in 15 regioni. All'interno di tali centri operano equipe multidisciplinari composte da educatori, psicologi, pedagogisti, operatori sociali e volontari adeguatamente formati per accompagnare i minori nello «sviluppo delle proprie capacità, nella scoperta di sé e del mondo che ci circonda», con la finalità di «allargare gli orizzonti di opportunità per tutti i bambini e le bambine che vivono in territori poveri di opportunità, affinché ciascuno abbia la possibilità di sperimentarsi, esplorare le proprie potenzialità e disegnare liberamente il proprio futuro»¹⁰⁵.

Strettamente collegato all'ambito culturale è poi il progetto *Affido culturale*, finanziato nel quadro del Fondo per il contrasto alla povertà educativa, e inizialmente avviato nelle città di Napoli, Roma, Bari e Modena¹⁰⁶. Il progetto pone al centro la cultura come veicolo di contrasto alla povertà educativa, mettendo in relazione famiglie che vanno a stringere un patto educativo per realizzare una serie di fruizioni culturali condivise. Nello specifico, l'affido culturale mobilita nuclei familiari c.d. “risorsa”,

¹⁰² Cfr. R. FURFARO, *La buona scuola. Cambiare le regole per costruire l'uguaglianza*, Feltrinelli, Milano, 2022, p. 301.

¹⁰³ *Ibid.*, cit., p. 314.

¹⁰⁴ I dati sono disponibili sul sito web dell'Associazione, [Storia di un anno](#), 9.12.2025, commentando i 1233 ragazzi coinvolti, di cui circa 75% italiani.

¹⁰⁵ Per un approfondimento si veda la [Sezione dedicata al contrasto alla povertà educativa](#) sul sito di Save the Children.

¹⁰⁶ Per un approfondimento M. MUSELLA (a cura di), *Affido culturale. Uno strumento innovativo di contrasto alla povertà educativa*, Liguori editore, Napoli, 2023.

abituati a frequentare cinema, teatri, librerie e musei, per accompagnare nuclei familiari che non accedono a questi luoghi per differenti cause. Per ciascun Patto viene affidata una dotazione di “e-ducati”, una moneta virtuale solidale con cui sostenere il costo dei biglietti di accesso ai luoghi della cultura convenzionati ad hoc, i quali così si aggiungono fattivamente alla comunità educante. Come è stato evidenziato da chi partecipa alla rete, «[è] attraverso la cultura, la sua capacità di unire e di farsi linguaggio comune, che possono essere annullate differenze e colmati distacchi»¹⁰⁷.

9. Rilievi conclusivi

C'è un punto di incontro tra educazione interculturale e povertà educativa che risiede nell'etimologia del termine cultura, derivante da *colere*, coltivare, nutrire, dar forza, attendere con cura¹⁰⁸. Ed è proprio questa cura a creare le condizioni affinché la promozione di un certo approccio educativo, interculturale appunto, possa offrire risposte ai bisogni di chi per motivi economici, familiari, sociali tali cure non può ricevere, con conseguenze in termini di acquisizione di capacità e competenze, nonché di aspirazioni per il futuro. Come precisato in apertura al rapporto OCSE *Education at a Glance 2018*, se è vero che siamo tutti nati uguali, non tutti abbiamo le stesse opportunità: alcuni nasceranno in famiglie benestanti, altri faticeranno ad arrivare a fine mese, alcuni dovranno convivere con una forma di disabilità, altri cresceranno in situazioni di conflitto e saranno costretti a lasciare il proprio Paese, altri ancora beneficeranno per tutta la vita di un clima di stabilità sociale e di prosperità. Le condizioni e gli ambienti sociali che ci vengono assegnati alla nascita «possono sembrare casuali come l'estrazione di una lotteria, eppure definiranno la nostra posizione di partenza nel cammino della vita, influenzando non solo le opportunità a nostra disposizione, ma anche il capitale sociale ed emotivo necessario a rendere il nostro percorso più agevole»¹⁰⁹.

Contrastare la povertà educativa richiede dunque cura: cura per la persona, cura per la scuola, cura per il territorio. Sotto il primo profilo si può agire con l'elaborazione di piani didattici personalizzati o con misure e interventi programmati sulla persona e sui suoi bisogni, in stretta connessione anche con la necessità di prevenire la dispersione scolastica, modificando le aspettative sulle capacità dei singoli¹¹⁰, affinché possa sbloccarsi quella gabbia che spesso circonda la vita di alcuni minori, costretti in un destino immutabile determinato dalla condizione delle generazioni che li hanno preceduti. Sotto il secondo

¹⁰⁷ Dichiarazione di C. Scaletti, Presidente Fondazione Toscana Spettacolo onlus, sito web di [Affido Culturale](#).

¹⁰⁸ Cfr. M. FERRARI, *Presentazione. Un termine e i suoi prefissi*, in G. MATUCCI (a cura di), *Cultura. Nuovi significati nella società globale*, cit., p. 15, e M. AIME, *Cultura*, in G. MATUCCI (a cura di), *op. cit.*, p. 23.

¹⁰⁹ Si veda l'editoriale di A. GURRIA, *Education's promise to all*, in OECD, *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, 2018, p. 11 (traduzione non ufficiale).

¹¹⁰ Per un approfondimento cfr. A.V. BANERJEE, E. DUFLO, *L'economia dei poveri. Capire la vera natura della povertà per combatterla*, Feltrinelli, Milano, 2020, p. 290.

profilo, occorre investire sulla scuola, sui suoi ambienti, perché anche lo spazio educa, sull'orientamento e sulla formazione degli insegnanti verso sfide sempre più complesse. In questa direzione si potrebbe promuovere anche l'attivazione nella scuola di una figura di riferimento per il contrasto alla dispersione scolastica e alla povertà educativa, come funzione strumentale, in grado di segnalare i casi su cui intervenire e le conseguenti strategie, anche in raccordo con le famiglie e la comunità educante più in generale. Sotto il terzo profilo, occorre prendersi cura del territorio, affinché esso possa offrire maggiori risorse e opportunità ai minori, grazie al consolidamento delle reti con la sottoscrizione di patti territoriali ovvero attraverso progetti di rigenerazione urbana destinati alle aree più svantaggiate.

Il contrasto alla povertà educativa è un cantiere tuttora aperto, che ha visto l'adozione di interventi specifici e la costituzione di un importante fonte di finanziamento, il Fondo per il contrasto alla povertà educativa minorile. Tuttavia, non è stato ancora adottato un quadro condiviso degli interventi, né una definizione normativa dello stesso fenomeno. Sarebbe pertanto auspicabile una legislazione dedicata che riunisca sotto un'unica cornice i vari interventi, rinviando eventualmente anche ad un Piano nazionale annuale o pluriennale la definizione delle priorità di intervento.

In questo contesto, programmare e progettare con e per le nuove generazioni comporta inevitabilmente il confronto con obiettivi, bisogni e risorse in continua evoluzione, che richiedono risposte pronte ad accogliere l'emergere di nuovi bisogni e l'avanzare di nuovi strumenti e attori. Si tratta di un processo che trova le sue radici nella stessa Costituzione e che si fonda sul dialogo, sul confronto tra culture, sul rispetto e sulla comprensione quali condizioni dello stesso processo educativo, al fine di favorire inclusione, partecipazione e giustizia sociale.