Camera dei deputati
Servizio Studi
XIX Legislatura

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

Disposizioni concernenti la stipulazione di convenzioni tra i comuni e le istituzioni scolastiche per lo svolgimento di attività didattiche extracurricolari presso biblioteche e altri spazi pubblici di proprietà comunale
A.C. 2963

Dossier n° 675 - Schede di lettura
6 ottobre 2026

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2963
Titolo:	Disposizioni concernenti la stipulazione di convenzioni tra i comuni e le istituzioni scolastiche per lo svolgimento di attività didattiche extracurricolari presso biblioteche e altri spazi pubblici di proprietà comunale
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Maffioli
Numero di articoli:	5
Date:	
presentazione:	11 giugno 2026
assegnazione:	22 luglio 2026
Commissione competente :	VII Cultura
Sede:	referente
Pareri previsti:	Commissioni I Affari Costituzionali, V Bilancio e Tesoro, VIII Ambiente, XII Affari sociali, Commissione parlamentare per le questioni regionali

Premessa

La proposta di legge in esame: A.C. 2963, recante "**Disposizioni concernenti la stipulazione di convenzioni tra i comuni e le istituzioni scolastiche per lo svolgimento di attività didattiche extracurricolari presso biblioteche e altri spazi pubblici di proprietà comunale**", di iniziativa parlamentare, è stata presentata alla Camera dei deputati l'11 giugno 2026 ed è stata assegnata, in **sede referente**, alla VII Commissione (Cultura) il 22 luglio 2026.

Come si evince dalla lettura della relazione illustrativa, **la finalità** della proposta di legge è quella di offrire agli studenti, ed in particolar modo a quelli appartenenti a contesti sociali più fragili, **maggiori opportunità educative**, **formative** e di **crescita** anche **oltre l'orario scolastico ordinario** al fine di **contrastare la dispersione scolastica**. La proposta di legge intende infatti valorizzare biblioteche, sale civiche, musei e altri spazi pubblici comunali già disponibili, promuovendo una collaborazione stabile tra i comuni e le istituzioni scolastiche, con l'obiettivo di rendere più semplice e sistematico l'utilizzo di tali spazi per le **attività didattiche extracurricolari**, garantendo nel contempo regole chiare in materia di organizzazione, sicurezza, responsabilità e vigilanza degli studenti.

La proposta di legge si compone di cinque articoli.

Contenuto

Come anticipato in premessa, il provvedimento in esame, recante "**Disposizioni concernenti la stipulazione di convenzioni tra i comuni e le istituzioni scolastiche per lo svolgimento di attività didattiche extracurricolari presso biblioteche e altri spazi pubblici di proprietà comunale**", si compone di **cinque articoli**.

L'**articolo 1** reca la **finalità della legge**.

Esso, costituito da un unico comma, dispone che la legge è finalizzata a **contrastare la dispersione scolastica** e la **povertà educativa**, a prevenire il **disagio giovanile** nonché a **valorizzare biblioteche e altri spazi pubblici di proprietà comunale** già destinati ad attività culturali, educative e sociali attraverso la promozione della collaborazione tra i comuni stessi e le istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione.

Con riferimento alle criticità nei percorsi educativi, il **Rapporto annuale ISTAT 2026**, evidenzia come l'esito dei percorsi formativi va considerato anche alla luce delle **disuguaglianze nelle condizioni di accesso**, della **dispersione scolastica**, dei **ritardi nei processi formativi** e dei **divari territoriali**, che continuano a incidere sulla capacità del sistema di assicurare a tutti gli studenti il **conseguimento delle competenze necessarie** per un inserimento lavorativo stabile e qualificato.
In base ai dati sugli **abbandoni scolastici** relativi alla scuola secondaria di primo e secondo grado, il **4,0 per cento degli alunni** è uscito dal sistema educativo nel passaggio all'anno scolastico 2023/2024. Il tasso di abbandono, molto basso nella scuola secondaria di primo grado (**0,42 per cento**), varia in base all'indirizzo nella scuola secondaria di secondo grado: è più marcato negli **istituti professionali (5,3 per cento)** e negli **istituti tecnici (3,7 per cento)** rispetto ai **licei (1,3 per cento)**. Inoltre, il fenomeno è fortemente associato al livello di istruzione dei genitori, interessando circa un quinto (**20,7 per cento**) dei giovani tra i 18 e i 24 anni con genitori con al più la licenza media, e quote molto più basse per chi ha almeno un genitore diplomato (**3,9 per cento**) o laureato (**1,1 per cento**).
Con riferimento, invece, all'**abbandono scolastico precoce**, nel 2025 la quota di giovani tra i 18 e i 24 anni che hanno abbandonato precocemente gli studi e non partecipano ad attività di istruzione o formazione, misurata attraverso l'indicatore ELET (*Early Leavers from Education and Training)*, è pari all'**8,2 per cento**, a fronte del 9,1 per cento nella media dell'UE27 e dell'obiettivo europeo del 9 per cento fissato per il 2030. Anche in questo caso permangono differenze territoriali e in relazione alla cittadinanza: il fenomeno raggiunge il **13,7 per cento nelle Isole** ed è pari al **26,2 per cento tra i giovani con cittadinanza straniera**, contro il **6,7 per cento** tra quelli con cittadinanza italiana.
Accanto all'abbandono del percorso di studi, il Rapporto richiama, infine, i fenomeni di **fragilità negli apprendimenti** e di **dispersione scolastica implicita** (fenomeno che ricorre quando lo studente conclude formalmente il percorso di istruzione senza aver acquisito le competenze di base previste): nel 2025 il **36,0 per cento** degli studenti dell'ultimo anno della scuola secondaria di secondo grado presenta livelli inadeguati di competenza in italiano e matematica, mentre la quota di studenti in dispersione scolastica implicita, considerando anche l'inadeguatezza nella competenza in inglese, è pari all'**8,7 per cento**, in aumento rispetto al **6,6 per cento del 2024**.
Nel complesso, quindi, i dati evidenziano, da una parte, un abbandono scolastico precoce che continua il proprio percorso discendente, e dall'altra, la permanenza di forti criticità con riferimento alla dispersione scolastica implicita, che risulta invece in aumento.

Con riferimento alla **dispersione scolastica**, si segnala che nell'ambito del PNRR, la **Missione 4, Componente 1, Investimento 1.4**, "Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nella scuola secondaria di primo e secondo grado e alla lotta alla dispersione scolastica", prevede un investimento di 1,5 miliardi di euro per la realizzazione di un piano di potenziamento delle competenze di base, con l'obiettivo di garantire adeguate competenze di base a studentesse e studenti di I e II ciclo e di contrastare la dispersione scolastica.
L'attuazione dell'investimento è stata realizzata attraverso successivi decreti ministeriali, tra cui il Decreto ministeriale 24 giugno 2022, n. 170, il Decreto ministeriale 30 agosto 2023, n. 176, il Decreto Ministeriale 2 febbraio 2024, n. 19 e i successivi interventi nell'ambito di Agenda Sud e Agenda Nord. Gli interventi hanno previsto, in particolare, percorsi di tutoraggio e formazione rivolti agli studenti a rischio di abbandono e ai giovani che hanno già abbandonato la scuola. Tali interventi hanno consentito di raggiungere il target di **820.000 studenti coinvolti** e di **ridurre il tasso di abbandono scolastico** al di sotto della soglia europea.

Il successivo **articolo 2** è costituito da **cinque commi** e reca la disciplina concernente la stipula delle **convenzioni** tra i comuni e le istituzioni scolastiche.
Il comma 1 prevede infatti che i comuni e le istituzioni scolastiche aventi sede nel medesimo territorio ovvero nei comuni limitrofi possono stipulare convenzioni al fine di consentire lo svolgimento, in orario pomeridiano, di **attività didattiche extracurricolari** presso biblioteche e altri spazi pubblici di proprietà comunale già destinati ad attività culturali, educative o sociali, qualora tali spazi siano già predisposti per l'apertura al pubblico, il loro utilizzo sia compatibile con le attività ordinarie di ciascuna struttura e siano rispettate le condizioni di sicurezza, capienza e accessibilità previste dalla normativa vigente.
Ai sensi del **comma 2** si dispone che le convenzioni di cui al comma 1 sono definite nel rispetto dell'**autonomia scolastica** ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, delle prerogative istituzionali e organizzative dei comuni nonché della normativa vigente in materia di gestione del patrimonio pubblico.
Il **comma 3** prevede che le convenzioni possono altresì essere **stipulate tra più comuni** nonché con **sistemi bibliotecari e reti museali territoriali**, mediante le forme di **gestione associata** previste dall'ordinamento vigente.
Il successivo **comma 4** precisa che l'utilizzo degli spazi di cui al comma 1 non comporta la modifica della destinazione d'uso degli immobili e non pregiudica la funzione pubblica originaria degli stessi.
Infine, il **comma 5** precisa che l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), promuove la predisposizione di uno schema di convenzione.

Le **attività extracurricolari** fanno parte della progettazione educativa della scuola, sebbene non rientrino nel curricolo obbligatorio previsto dallo Stato. Sono menzionate nel testo vigente dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 275 del 1999, dove si afferma che il Piano triennale dell'offerta formativa (PTOF), il **documento programmatico fondamentale** costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche, deve includere non solo la progettazione curricolare, ma anche quella **extracurricolare**, educativa e organizzativa.
Occorre precisare che il termine "extracurricolare" comprende tutte quelle attività **non obbligatorie** che le scuole, nell'esercizio della loro autonomia, decidono di offrire in più rispetto ai curricoli nazionali. Queste attività sono formalmente **incluse nel PTOF** e devono essere coerenti con il progetto educativo della scuola, anche se **non contribuiscono direttamente al percorso valutativo dello studente**. Le attività extracurricolari possono essere

culturali, sportive, artistiche, scientifiche, laboratoriali o di altro tipo. Sono rivolte a gruppi di studenti interessati e hanno carattere **facoltativo**, ma possono avere un forte valore educativo. Servono ad arricchire l'esperienza scolastica, favoriscono l'inclusione, stimolano la partecipazione attiva degli studenti e contribuiscono allo sviluppo di competenze trasversali, come la collaborazione, la creatività e il senso civico.

Si ricorda che l'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, prevede, al comma 8, che le **scuole**, sia singolarmente che collegate in rete, **possono stipulare convenzioni** con università statali o private, ovvero con **istituzioni, enti, associazioni o agenzie operanti sul territorio** che intendono dare il loro apporto alla realizzazione di specifici obiettivi. Ai sensi del successivo comma 9, anche al di fuori di tali ipotesi, le istituzioni scolastiche possono p**romuovere e partecipare ad accordi e convenzioni** per il coordinamento di **attività di comune interesse** che coinvolgono, su progetti determinati, più scuole, **enti**, associazioni del volontariato e del privato sociale. Le scuole, infine, a norma di quanto previsto dal successivo comma 10, possono **costituire o aderire a consorzi pubblici e privati** per assolvere compiti istituzionali coerenti col PTOF e per l'acquisizione di servizi e beni che facilitino lo svolgimento dei compiti di carattere formativo.

Le finalità della presente proposta di legge sembrano porsi in continuità con quelle che negli ultimi anni hanno ispirato i **Patti educativi di comunità,** specifici accordi che gli enti locali, le istituzioni pubbliche e private variamente operanti sul territorio, le realtà del Terzo settore e le scuole possono sottoscrivere, nel quadro dei principi di sussidiarietà e corresponsabilità educativa. Tali strumenti sono stati previsti dal c.d. **Piano Scuola**, recante il Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative per l'**anno scolastico 2020/2021**, adottato con decreto del Ministro dell'istruzione 26 giugno 2020, n. 39. Nell'ambito della collaborazione tra i diversi soggetti territoriali, il Piano individua, tra le finalità, le seguenti:
- favorire la messa a disposizione di altre strutture o spazi, come **parchi, teatri, biblioteche, archivi, cinema, musei**, al fine di potervi svolgere **attività didattiche complementari a quelle tradizionali**, comunque volte a finalità educative;
- sostenere le autonomie scolastiche, tenuto conto delle diverse condizioni e criticità di ciascuna, nella costruzione delle collaborazioni con i diversi attori territoriali che possono concorrere all'**arricchimento dell'offerta educativa**, individuando finalità, ruoli e compiti di ciascuno sulla base delle risorse disponibili.
Nel quadro attuale, i Patti educativi di comunità continuano ad essere utilizzati quali s**trumenti di collaborazione tra scuola e territorio**. In tale ambito, **l'INDIRE**, ha attivato dal 2021 l'Osservatorio nazionale sui Patti educativi, finalizzato a raccogliere i Patti realizzati sul territorio nazionale, restituire una geografia continuamente aggiornabile degli attori e delle esperienze attivati a supporto della scuola, analizzare i tratti caratterizzanti dei Patti, individuare elementi guida a supporto della co-progettazione e valorizzare le migliori pratiche.

Si ricorda che il riferimento normativo principale riguardante le **forme di gestione associata** di funzioni e/o servizi tra più comuni, è costituito dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), che disciplina le forme associative tra gli enti locali. In particolare, l'articolo 30 del TUEL prevede che gli **enti locali**, al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, possono stipulare apposite **convenzioni**. Le convenzioni devono stabilire, tra l'altro, le finalità, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i rapporti finanziari e i reciproci obblighi e garanzie; possono inoltre prevedere la costituzione di uffici comuni o la delega di funzioni a uno degli enti partecipanti. Gli articoli successivi individuano diverse tipologie di forme di gestione associata. L'articolo 31 disciplina i **consorzi**, che gli enti locali possono costituire per la gestione associata di uno o più servizi e per l'esercizio associato di funzioni. L'articolo 32 disciplina invece l'**unioni di comuni**, ossia l'ente locale costituito da due o più comuni finalizzato parimenti, all'esercizio associato di funzioni e servizi. L'articolo 33 disciplina, più in generale, l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni e prevede, tra l'altro, l'individuazione di ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, anche attraverso le unioni di comuni.

L' **articolo 3** precisa, al comma 1, quali **attività** possono essere svolte negli spazi comunali di cui all'articolo 2, identificandole nelle seguenti:
a) supporto allo studio;
b) laboratori di lettura, scrittura e comprensione del testo;
c) attività di recupero e potenziamento delle competenze;
d) corsi di lingua e alfabetizzazione;
e) attività di educazione digitale e di utilizzo consapevole delle tecnologie;
f) laboratori culturali, artistici e scientifici;
g) attività di orientamento.
Il **comma 2** dispone che le attività devono essere, in ogni caso, compatibili con le caratteristiche degli spazi utilizzati, le attrezzature e le dotazioni tecniche ivi presenti e la destinazione pubblica degli spazi medesimi.

L'**articolo 4** reca la disciplina della **tutela della sicurezza**. Esso è costituito da **tre commi**.
Il **comma 1** dispone che le attività previste dalle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 2 si svolgono nel rispetto della normativa vigente in materia di sicurezza, prevenzione degli incendi, igiene, accessibilità e tutela dei minori.
Il successivo **comma 2** precisa che la responsabilità della **vigilanza** sugli studenti durante lo svolgimento delle attività previste dalle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 2 è attribuita al soggetto individuato nella convenzione.
Il **comma 3** dispone che il comune mantiene la responsabilità relativa alla gestione e alla manutenzione degli immobili nonché agli adempimenti in materia di sicurezza previsti dalla normativa vigente, secondo

quanto stabilito dalla convenzione.

Infine, l'**articolo 5**, sotto il profilo finanziario, al **comma 1**, dispone che, nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione e del merito è istituito **un fondo**, con una dotazione pari a **2 milioni di euro per l'anno 2026**, destinato al **finanziamento delle attività didattiche extracurricolari** da svolgere in orario pomeridiano presso **biblioteche e spazi pubblici di proprietà comunale**. Agli oneri derivanti dall'Istituzione del Fondo di provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282.

Il **comma 2** stabilisce infine che con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di partecipazione e di finanziamento delle istituzioni scolastiche.

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.