



Fondazione
Agnelli



Comunicato stampa

Il PNRR per la scuola e l'università: a che punto siamo?

Torino, 13 maggio 2024

Anche dopo la revisione negoziata dal Governo Meloni con la Commissione europea a fine 2023, il PNRR continua a riservare all'**istruzione** - servizi per l'infanzia, scuole e università – una grande abbondanza di risorse: sono oggi **20,09 miliardi, rispetto ai 20,24 del PNRR originario**.

È un'opportunità unica per dare alla formazione dei giovani in Italia migliore qualità, intervenendo su molte criticità di cui il nostro sistema educativo soffre da decenni e che la pandemia ha accentuato. Queste risorse vanno spese, perciò, nel modo più efficace, rispettando tempi e regole del PNRR; rispetto dei tempi e qualità servono anche per le riforme previste dal piano, alla realizzazione delle quali è condizionata l'erogazione dei fondi europei. Inoltre, lo stato di avanzamento realizzativo e finanziario di tutte le misure del PNRR Istruzione deve essere oggetto di dibattito pubblico: richiede, perciò, una tempestiva informazione e un aggiornamento costante dei dati.

Anche per queste ragioni, oggi è stato reso pubblico il Focus ***Il PNRR per la scuola e l'università: a che punto siamo?***, che nasce da una collaborazione fra **Fondazione Agnelli** e **Fondazione Astrid**. Ne sono autori **Andrea Gavosto** (direttore della Fondazione Agnelli) e **Alberto Zanardi** (docente di Scienza delle finanze all'Università di Bologna e nel Comitato Scientifico di Astrid).

Il Focus fa un **quadro e un bilancio aggiornati di tutte le misure** (13 investimenti e 10 riforme) della Missione 4 Componente 1 (*Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università*) del PNRR, che **nell'insieme dispongono di 19,08 miliardi, più l'investimento sulle 'nuove scuole' della Missione 2, con risorse per 1,006 miliardi**.

Di ciascuna misura viene ripercorsa l'evoluzione dal PNRR originario (Governo Draghi) e le modifiche negli obiettivi e nei finanziamenti, oggetto della revisione voluta dal Governo e discussa con la Commissione europea. Seguono approfondimenti specifici su (i) edilizia scolastica (nuove scuole / asili nido e scuole dell'infanzia) e (ii) diritto allo studio universitario, per quanto riguarda gli investimenti. Fra le riforme viene approfondita criticamente quella su formazione, reclutamento e carriera dei docenti, senza dubbio la più importante per il futuro della scuola.

I principali risultati

Considerando tutte le misure relative all'istruzione, al 31 dicembre 2023 **la spesa effettivamente sostenuta è circa il 17% degli stanziamenti**, un tasso di avanzamento finanziario **più basso di quello dell'insieme del PNRR (22%)**.

È un risultato oggi insoddisfacente e che preoccupa per il futuro. Se si considera anche che il MEF ha stimato l'effetto cumulato delle misure per l'istruzione sulla crescita economica 2021-26 in 1,3 punti di PIL, più elevato di molte altre componenti del PNRR, è chiaro che gli interventi per scuola e università siano fra quelli su cui sarebbe necessario spingere di più.

La linea di investimento con la più alta percentuale di spesa rispetto alle risorse assegnate (39,3 %) è *Scuola 4.0* (nuovi ambienti digitali nelle scuole). Fra le linee di investimento con la più bassa percentuale di spesa, invece, spicca *l'Intervento straordinario per la riduzione dei divari territoriali* con il 3,5%, che con un finanziamento PNRR di 1,5 miliardi dovrebbe giocare un ruolo importante nel contrasto alla dispersione e alla riduzione dei divari di apprendimento, che penalizzano le regioni del Sud.

L'edilizia scolastica è centrale nel PNRR Istruzione. Perciò, il Focus si sofferma, in particolare, sul piano per gli **asili nido e la scuola dell'infanzia**, che ha avuto un percorso accidentato. Dotato in origine di 4,6 miliardi e orientato soprattutto a raggiungere l'obiettivo europeo del 33% di copertura nei servizi per la prima infanzia, colmando l'attuale divario per la fascia 0-2 - in coerenza anche con i LEP nazionali - con la revisione di dicembre 2023 il piano ha subito un forte ridimensionamento dei fondi, ora scesi a 3,2 miliardi (stralcio di risorse per interventi non in linea con le regole PNRR). Ridimensionato anche l'obiettivo finale: da 264mila nuovi posti a 150mila. Oggi, la poca informazione da parte del MIM impedisce di avere un'idea chiara di come stia procedendo la misura. Da dati recentissimi (www.italiadomani.gov.it), si ricava che **2.437 progetti sono stati aggiudicati e che per 2.268 è iniziata l'esecuzione dei lavori (93%)**, che è un **segnale positivo**. Mancano, però, i dati sulle risorse assegnate e sulla spesa finora sostenuta per ogni progetto, come pure quelli necessari a valutare l'impatto sul raggiungimento dell'obiettivo (numero di posti aggiuntivi), né si conosce la distribuzione territoriale dei progetti aggiudicati.

Di recente, il MIM ha annunciato un **nuovo piano asili da 734,9 milioni**, in parte da risparmi PNRR e il resto da risorse di bilancio nazionale. La **novità importante** è che si è abbandonata la precedente e problematica logica dei bandi per quella più efficace dell'**assegnazione diretta ai Comuni più carenti del servizio**, con criteri in accordo con i LEP e il PNRR. Sono attesi **oltre 27mila posti (di cui 63% al Sud)**, che non sono aggiuntivi, ma concorrono al raggiungimento dell'obiettivo PNRR dei 150mila nuovi posti.

Prevista dal PNRR Istruzione, la **riforma di formazione, reclutamento e carriera dei docenti delle scuole secondarie è decisiva**, perché dalla qualità dell'insegnamento dipende il **miglioramento della qualità degli apprendimenti** delle studentesse e degli studenti, oggi insoddisfacente. Inoltre, perché è chiamata a cambiare un **sistema di reclutamento fallimentare da decenni** (con un numero enorme e crescente di cattedre scoperte e il costante aumento dei docenti precari).

La **Legge 79** del Governo Draghi positivamente stabiliva una **chiara distinzione fra abilitazione e assunzione**; inoltre, prevedeva finalmente una **formazione iniziale focalizzata sulla didattica**, teorica e pratica (corso annuale di 60 CFU, con tirocini in classe). Perciò – nonostante limiti sulla formazione in servizio e l'assenza di un vero percorso di carriera – aveva suscitato speranze.

Il cambio di governo, la resistenza sia dei sindacati della scuola sia delle università e, infine, la difficoltà di raggiungere l'ambizioso target, fissato dal PNRR, di 70mila docenti da assumere entro il 2024 con il nuovo modello di formazione 'a regime', hanno portato con il Governo Meloni **lo svuotamento della legge**: agli atenei è stata concessa eccessiva discrezionalità nella definizione dei corsi, impedendo che la formazione iniziale sia uniforme in tutto il Paese; la **centralità della formazione didattica è stata fortemente attenuata**; si sono trovate **nuove «scorciatoie» per le assunzioni**, che favoriscono alcune categorie di precari, a danno dei neolaureati; le **tempistiche di attuazione** date agli atenei sono **irrealistiche** e con modalità che favoriscono le università

telematiche. Lo stesso **obiettivo delle 70mila assunzioni è stato rimodulato e spostato** al 2026; resta, però, il rischio che queste non avvengano più secondo i criteri della riforma originaria. Il prevedibile esito è l'ennesima **occasione perduta per il miglioramento della scuola italiana**.

Le questioni aperte

Conoscere lo stato di avanzamento del PNRR Istruzione richiederebbe un **quadro completo dei dati**, un'informazione **tempestiva sulla spesa** via via sostenuta e un **cronoprogramma impegnativo per il Governo**, con il quale potere confrontare la sua attuazione (in ragione anche della centralità del PNRR per le prospettive del quadro macroeconomico e di finanza pubblica). Necessaria e doverosa, tuttavia, **questa trasparenza oggi non c'è**.

La rimodulazione ha modificato le tempistiche delle misure di investimento e in alcuni casi (ad esempio, nidi e materne) rivisto al ribasso le cifre. Ci si deve chiedere: (1) **come si pensa di raggiungere gli obiettivi nei tempi previsti e con la qualità adeguata**, ad esempio, nel caso delle nuove scuole, dei nidi e degli studentati? (2) **come verranno finanziati gli investimenti compensativi annunciati dal Governo**: fondo complementare, fondo di coesione, leggi di bilancio? (3) infine, **come aiutare le scuole a spendere bene le risorse PNRR**, da oggi al 2026? Gli istituti, infatti, lamentano spesso i tempi strettissimi loro imposti dal MIM e le difficoltà a gestire progetti complessi e risorse così importanti (ad esempio, per Scuola 4.0 sono stati costretti a comprare prevalentemente device, non sempre necessari).

Le **riforme** hanno mantenuto l'etichetta originaria, ma alcune sono state **modificate nella sostanza** in sede di attuazione: ad esempio, l'istruzione tecnica e professionale (con la sperimentazione della filiera 4+2); l'orientamento (con la rinuncia, per ora, a riformarlo nella scuola media); le carriere dei docenti (che il MIM fa coincidere con i docenti tutor).

Interrogativi preoccupati anche per la riforma della formazione e reclutamento dei docenti: (1) **come garantire una formazione di qualità ai nuovi docenti e integrare quella dei precari**, concentrandosi soprattutto sulla didattica, evitando di creare corsie privilegiate a danno dei neolaureati? (2) **come riuscire ad assumere i 70.000 docenti nei tempi stabiliti** dal nuovo PNRR (metà 2026), quando i percorsi di abilitazione di fatto devono ancora partire?

Infine: **in che modo s'intende monitorare l'evoluzione e valutare l'impatto di interventi** come, ad esempio, la riduzione dei divari territoriali, Scuola 4.0, l'orientamento, la formazione dei docenti?

*"Il PNRR aveva suscitato grandi aspettative nel mondo dell'istruzione – è la **sintesi di Andrea Gavosto** - sia per gli ingenti investimenti previsti sia per le fondamentali riforme, come la formazione e l'assunzione dei docenti. Da qualche tempo, sullo stato di attuazione del piano è, però, calato il silenzio. L'obiettivo di Astrid e Fondazione Agnelli è tornare a parlare di PNRR, fare un bilancio dei progressi compiuti negli investimenti fin qui e segnalare i rischi di ritardi o di realizzazioni inadeguate di qui al 2026. Anche le riforme più ambiziose, come formazione, orientamento e formazione tecnico-professionale hanno in parte cambiato pelle: si tratta di valutare l'efficacia dei nuovi interventi e quanto contribuiscano al miglioramento di scuola e università".*