



Fondazione
Agnelli



13 maggio 2024

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

ASTRID / Fondazione Agnelli

Rielaborazione e aggiornamento della relazione introduttiva al seminario Astrid-FGA “Lo stato di attuazione del PNRR in materia d’istruzione”,
22 aprile 2024

Andrea Gavosto
Alberto Zanardi



La revisione del PNRR

- Il 7 agosto 2023 il Governo italiano ha inviato alla Commissione europea la **proposta di revisione del PNRR** al fine di tenere conto, secondo le procedure previste, di «circostanze oggettive» emerse durante la sua attuazione.
- L'8 dicembre 2023 il Consiglio Ecofin ha **approvato le modifiche al PNRR** con la revisione dei *milestone* e *target* intermedi e finali delle 6 missioni originarie e l'introduzione della nuova missione REPowerEU.
- Il nuovo piano ha una dotazione finanziaria di **194,4 miliardi** di euro, rispetto ai 191,5 del piano originario.
- Il 22 febbraio 2024 il Governo ha pubblicato la **IV relazione al Parlamento** sull'attuazione del PNRR. La relazione dà conto dei **milestone e target raggiunti** al 31 dicembre 2023 per il versamento della V rata delle risorse europee e della **spesa sostenuta** nelle singole misure a tutto il 2023.
- Il **decreto PNRR IV** del 2 marzo 2024 introduce una serie di innovazioni per accelerare l'attuazione del Piano.
- A fine aprile 2024 il Governo sulla piattaforma <https://www.italiadomani.gov.it/> ha reso pubblici dati aggiornati, fra i quali il **quadro finanziario degli stanziamenti previsti per ciascuna misura dopo la revisione** del dicembre 2023 e lo **stato di avanzamento di ciascun intervento**.
- **Non è stato reso pubblico un cronoprogramma della spesa prevista.**

La revisione del PNRR per l'istruzione

- Questo documento si concentra **esclusivamente sulle misure per l'istruzione - servizi per l'infanzia, scuola e università – dopo la revisione del PNRR**, fornendone un **quadro generale** il più aggiornato possibile e svolgendo **approfondimenti su alcune misure** (investimenti e riforme) che gli autori ritengono particolarmente rilevanti.
- Fin dall'origine (PNRR inviato all'UE dal Governo Draghi nel 2021), la **Missione 4 - Istruzione e Ricerca** è strutturata in due componenti:
 - Componente 1 (M4C1): **Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università**
 - Componente 2 (M4C2): **Dalla Ricerca all'impresa**
- La **Componente 2** «Dalla Ricerca all'impresa» **non viene trattata** in questo documento.
- Dopo la revisione, **alla Componente 1** «Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università» sono **assegnati 19,08 miliardi**.
- **Ai 19,08 miliardi** per l'istruzione «dagli asili nido alle università» di Missione 4 **vanno aggiunti i 1,006 miliardi per le «nuove scuole»** incluse in Missione 2 (erano 800 milioni prima della revisione)
- Dopo la revisione, dunque, **le risorse PNRR per l'istruzione sono 20,09 miliardi** (contro i 20,24 del PNRR originario).

1

PNRR istruzione

Investimenti



La revisione del PNRR per l'Istruzione: risorse finanziarie (in miliardi)

		PNRR originario	Revisione PNRR	Variazione
M4C1	Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	19,44	19,08	-0,36
M2C3	Investimento 1.1 - Piano di sostituzione di edifici scolastici e di riqualificazione energetica	0,8	1,006	+ 0,206
Miliardi di Euro		20,24	20,09	- 0,15

La revisione del PNRR porta **modifiche relativamente limitate alle risorse finanziarie per l'istruzione** (Missione 4 Componente 1 più «nuove scuole» di Missione 2), soprattutto se confrontate con quelle introdotte nelle altre Missioni.

Com'è noto, le risorse del PNRR sono state in alcuni casi integrate dai governi Draghi e Meloni. Poiché la finalità del documento è confrontare il PNRR originario (Governo Draghi 2021) con il PNRR ridefinito e rimodulato dalla revisione di fine 2023, in questa tabella e nelle successive non considereremo queste integrazioni. (*)

(*) Nelle slide 20 e 21 ci sarà tuttavia un approfondimento sul recente decreto del ministro Valditara che prevede 734,9 milioni per il piano asili nido «in linea con gli obiettivi del PNRR», finanziato in parte con risorse dal Bilancio dello Stato.

La revisione del PNRR per l'Istruzione: modifiche

M4C1 – «Potenziamento dell'offerta di servizi d'istruzione: dagli asili nido all'università»	Misure	23
	Riforme	10
	Investimenti	13
MODIFICHE	Misure	13
	Riforme	3
	Investimenti	10
MOTIVAZIONI MODIFICHE	Circostanze oggettive	4
	Migliori alternative	7
	Errori materiali	2

Quasi il **60% delle misure (e ¾ degli investimenti)** della Missione 4 Componente Istruzione sono interessate da modifiche.

Nel **30% delle misure che hanno ricevuto modifiche**, queste sono state motivate sulla base per **l'emergere di «circostanze oggettive»**, principalmente **l'incremento dei costi**.

Per alcune di queste misure le modifiche hanno comportato un **ridimensionamento dei target finali** inizialmente fissati.

La revisione del PNRR per l'Istruzione: avanzamento della spesa al 31 dicembre 2023 (IV relazione al Parlamento)

Descrizione misura	Risorse assegnate (milioni euro)	Spesa sostenuta al 31.12.2023 (milioni euro)	% spesa su risorse assegnate
Asili nido e scuole dell'infanzia (M4C1 Inv. 1.1)	3.245	777	23,9
Estensione del tempo pieno e mense (M4C1 Inv. 1.2)	1.075	93	8,7
Infrastrutture sport a scuola (M4C1 Inv. 1.3)	300	60	20
Messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica (M4C1 Inv. 3.3)	4.399	909	20,7
Scuola 4.0 - scuole innovative, nuove aule didattiche, laboratori (M4C1 Inv. 3.2)	2.100	826	39,3
Intervento straordinario per la riduzione dei divari territoriali (M4C1 Inv. 1.4)	1.500	53	3,5
Nuovi linguaggi e nuove competenze (M4C1 Inv. 3.1)	1.100	0 *	0 *
Didattica digitale e formazione alla transizione digitale (M4C1 Inv. 2.1)	800	53	6,6
Sviluppo e riforma delle ITS Academy (M4C1 Inv. 1.5)	1.500	37	2,4
Alloggi e residenze per studenti universitari (M4C1 Rif. 1.7) **	1.198	68	5,7
Borse di studio per l'accesso all'università (M4C1 Inv. 1.7)	808	250	30,9
Altre misure M4C1 (orientamento attivo scuola-università / Scuola di Alta Formazione / Didattica e competenze universitarie / Dottorati)	1.060	76	8,0
Costruzione di nuove scuole mediante la sostituzione di edifici (M2C3I1.1)	1.006	180	17,9
Totale Istruzione	20.091	3382	16,8
Totale PNRR	194.416	42998	22,1

(*) Dalla IV Relazione al Parlamento non risulta alcuna sulla spesa sostenuta al 31.12.2023 per questa misura

(**) La Riforma 1.7 sugli alloggi per gli studenti universitari prevede l'erogazione di risorse per 1,198 mld. Per questo motivo è stata assimilata a un investimento

Istruzione: una percentuale di spesa più bassa della media del PNRR

- Considerando le misure relative all'Istruzione («M4C1 Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università» più «M2C3 Inv. 1.1 Nuove scuole») al 31 dicembre 2023 (ReGiS*, IV relazione al Parlamento) la **spesa effettivamente sostenuta è circa il 17% degli stanziamenti**.
- Si tratta di un **tasso di avanzamento finanziario più basso** di quello del complesso del PNRR (22%).
- Si registra una **forte variabilità** nell'avanzamento finanziario tra le varie misure dell'Istruzione.
- La linea di investimento che nettamente risulta avere **la più alta percentuale di spesa (39,3 %) è Scuola 4.0** (M4C1 Inv. 3.2).
- La due linee di investimento che risultano avere la **più bassa percentuale di spesa** rispetto alle risorse assegnate sono **Sviluppo e riforma delle ITS Academy con il 2,4%** (M4C1 Inv. 1.5) e **Intervento straordinario per la riduzione dei divari territoriali con il 3,5%** (M4C1 Inv. 1.4).

(*) ReGiS è la piattaforma unica attraverso cui le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, gli Enti Locali e i soggetti attuatori, possono compiere una serie di operazioni per rispettare gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal PNRR.

Revisione del PNRR: effetti macroeconomici

TAVOLA II.3: IMPATTO SUL PIL DEL PNRR PER MISSIONI E COMPONENTI (scostamenti percentuali cumulati rispetto allo scenario base)

	2021 - 2023	2024 - 2026
Totale	1,5	8,6
M1: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo	0,4	1,4
M1-C1: digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	0,1	0,7
M1-C2: digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	0,3	0,4
M1-C3: turismo e cultura 4.0	0,0	0,3
M2: rivoluzione verde e transizione ecologica	0,3	2,3
M2-C1: agricoltura sostenibile ed economia circolare	0,0	0,3
M2-C2: energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	0,0	0,9
M2-C3: efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	0,2	0,8
M2-C4: tutela del territorio e della risorsa idrica	0,0	0,3
M3: infrastrutture per una mobilità sostenibile	0,1	0,9
M3-C1: investimenti sulla rete ferroviaria	0,1	0,8
M3-C2: intermodalità e logistica integrata	0,0	0,1
M4: istruzione e ricerca	0,2	1,3
M4-C1: potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione	0,2	1,0
M4-C2: dalla ricerca all'impresa	0,1	0,3
M5: inclusione e coesione	0,3	1,1
M5-C1: politiche per il lavoro	0,2	0,5
M5-C2: infrastrutture sociali, famiglie e comunità del terzo settore	0,1	0,4
M5-C3: interventi speciali per la coesione territoriale	0,0	0,1
M6: salute	0,1	0,9
M6-C1: reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza	0,1	0,5
M6-C2: innovazione, ricerca e digitalizzazione del S.S.N.	0,0	0,4
M7: REPowerEU	0,0	0,3

Nota: Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.
Fonte: Elaborazione MEF- DT su modello MACGEM-IT.

Fonte: DEF 2024, sez. III, p. 11

Per le misure nel campo dell'istruzione (Missione 4 – Componente 1) il MEF stima un **effetto cumulato 2021-26 sulla crescita economica di 1,3 pp di PIL, più elevato** di molte altre componenti del PNRR dopo la revisione, tenendo conto della diversa dimensione finanziaria dei vari interventi.

Alla luce di questo elevato effetto moltiplicativo, **M4C1 è una delle componenti sulla cui realizzazione sarebbe necessario spingere di più.**

PNRR istruzione: investimenti in edilizia scolastica e ambienti di apprendimento

Missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica) – Componente 3

Investimento 1.1 - *Piano di sostituzione di edifici scolastici e di riqualificazione energetica*

Target originario: 195 nuove scuole, 410.000 m² (T1/2026) → **Target rivisto:** 166 nuove scuole, 400.000 m² (T1/2026)

Stanziamiento iniziale	Rimodulazione PNRR	Totale dotazione finanziaria
800 mln	+ 206 mln	1,006 mld

Missione 4 – Componente 1 (Istruzione)

Investimento 1.1 - *Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia*

Target originario: 264.480 nuovi posti (T4/2025) → **Target rivisto:** 150.480 nuovi posti (T2/2026)

Stanziamiento iniziale	Rimodulazione PNRR	Totale dotazione finanziaria
4,6 mld	- 1.355 mln	3,245 mld

Investimento 1.2 - *Piano di estensione tempo pieno e mense*

Target originario: 1.000 strutture per facilitare l'estensione del tempo pieno (T2/2026) → **Target invariato**

Stanziamiento iniziale	Rimodulazione PNRR	Totale dotazione finanziaria
960 mln	+ 115 mln	1,075 mld

PNRR istruzione: investimenti in edilizia scolastica e ambienti di apprendimento

Missione 4 (Istruzione e ricerca) – Componente 1

Investimento 1.3 - *Potenziamento infrastrutture sport a scuola*

Target originario: almeno 230.400 m² realizzati o riqualificati da utilizzare come palestre o strutture sportive annesse alle scuole (T2/2026) → **Target invariato**

Stanziamiento iniziale	Rimodulazione PNRR	Totale dotazione finanziaria
300 mln	-	300 mln

Investimento 3.3 - *Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica*

Target originario: 2.784.000 m² da ricostruire o rinnovare / almeno 2.100 edifici → **Target rivisto:** 2.600.000 m² da ricostruire o rinnovare / eliminato il vincolo dei 2.100 edifici scolastici

Stanziamiento iniziale	Rimodulazione PNRR	Totale dotazione finanziaria
3,9 mld	+499 mln	4,399 mld

Investimento 3.2 - *Scuola 4.0: scuole innovative, cablaggio, nuove aule didattiche e laboratori*

Target originario: Trasformazione di circa 100.000 classi tradizionali in *connected learning environments*, laboratori, digitalizzazione amministrazioni, cablaggio (T4/2025) → **Target invariato**

Stanziamiento iniziale	Rimodulazione PNRR	Totale dotazione finanziaria
2,1 mld	-	2,1 mld

PNRR istruzione: investimenti in didattica e competenze

Missione 4 (Istruzione e ricerca) – Componente 1

Investimento 1.4 - *Intervento straordinario per la riduzione dei divari territoriali nella scuola secondaria di I e II grado*

Target originario: attività di tutoraggio per almeno un milione di studenti/anno con focus su 470.000 fra 12-18 anni e 350.000 fra 18-24 anni (T4/2024) + riduzione del divario nel tasso di dispersione scolastica nell'istruzione secondaria fino alla della media UE (10,2 % - 2019) (T2/2026) → **Target rivisto:** differimento dell'obiettivo sulle attività di tutoraggio al T3/2025, ricomprendendo in un unico valore (820.000) il numero complessivo di studenti e giovani raggiunti. Con due recenti decreti del marzo 2024 il MIM ha stabilito i criteri di riparto territoriale di una seconda tranche di 805 milioni per questa misura, di cui 790 per le scuole secondarie di I e II grado.

Stanziamiento iniziale	Rimodulazione PNRR	Totale dotazione finanziaria
1,5 mld	-	1,5 mld

Investimento 3.1 - *Nuovi linguaggi e nuove competenze:*

Target originario: 370.000 classi attivate in progetti STEM nel 2024/25 (T4/2025) + 8.000 scuole che attivano progetti di orientamento STEM nel 2024/25 (T2/2025) + 1.000 corsi annuali di lingua e metodologia erogati a insegnanti (T2/2025) → **Target invariato**

Stanziamiento iniziale	Rimodulazione PNRR	Totale dotazione finanziaria
1,1 mld	-	1,1 mld

PNRR istruzione: investimenti in didattica e competenze

Missione 4 – Componente 1 (Istruzione)

Investimento 2.1 - *Didattica digitale e formazione alla transizione digitale*

Target originario: formazione di 650.000 docenti e personale scolastico + attivazione di 20.000 corsi di formazione (T3/2025) → **Target rivisto:** differimento dell'obiettivo a T4/2025 allineandolo a quello di Scuola 4.0

Stanziamiento iniziale	Rimodulazione PNRR	Totale dotazione finanziaria
800 mln	-	800 mln

Investimento 1.5 – *Sviluppo e riforma delle ITS Academy:*

Target originario: Raddoppio (da 11.000 a 22.000) del numero di studenti iscritti al sistema di formazione professionale terziaria (ITS) ogni anno (T4/2025) → **Target rivisto:** oltre al target originario, è prevista una nuova milestone con l'implementazione del nuovo sistema nazionale di monitoraggio dei risultati conseguiti dai corsi ITS (T4/2025)

Stanziamiento iniziale	Rimodulazione PNRR	Totale dotazione finanziaria
1,5 mld	-	1,5 mld

PNRR istruzione: investimenti in diritto allo studio universitario

Missione 4 – Componente 1 (Istruzione)

Riforma 1.7 – *Alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per gli studenti*

Target originario: passare da circa 40mila a oltre 100mila posti letti universitari entro il 2026 → **Target rivisto:** obiettivo invariato, con alcune modifiche e l'anticipazione a T2/2026

Stanziamiento iniziale	Rimodulazione PNRR	Totale dotazione finanziaria
960 mln	+ 238 mln	1,198 mld

Investimento 1.7 – *Borse di studio per l'accesso all'università:*

Target originario: almeno 336.000 studenti che beneficiano di una borsa di studio erogata (T4/2024) → **Target rivisto:** almeno 55.000 studenti all'anno che beneficiano di una borsa di studio finanziata dal PNRR (T4/2023, 2024 e 2025)

Stanziamiento iniziale	Rimodulazione PNRR	Totale dotazione finanziaria
500 mln	+ 308	808 mln

2

PNRR istruzione

Alcuni focus sugli
investimenti



Nuove scuole

Missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica) – Componente 3

Investimento 1.1 - *Piano di sostituzione di edifici scolastici e di riqualificazione energetica*

Target originario: 195 nuove scuole, 410.000 m² (T1/2026) → **Target rivisto:** 166 nuove scuole, 400.000 m² (T1/2026)

Stanziamiento iniziale	Rimodulazione PNRR	Totale dotazione finanziaria
800 mln	+ 206 mln	1,006 mld

Processo di realizzazione delle scuole

- **Scuole non solo di nuova costruzione**, ma anche e soprattutto **innovative negli ambienti, sostenibili, sicure e inclusive.**
- Nel maggio 2022 sono state rese pubbliche dal Ministero le Linee guida che definiscono l'orizzonte culturale per le nuove scuole, redatte da un gruppo di architetti ed esperti di scuola.
- È stato bandito un **concorso di progettazione** in due fasi che si è concluso a gennaio 2023. Per la prima fase sono arrivate 1.737 proposte.
- Il MIM ha stipulato a fine 2022 un **accordo quadro con Invitalia** per supportare gli EELL nella gestione delle procedura di gara per l'affidamento dei lavori.
- L' accordo quadro si è concluso con l'aggiudicazione dei lavori per 136 enti. Ulteriori 68 soggetti attuatori dei progetti hanno provveduto autonomamente.

Nuove scuole 2

Processo di realizzazione delle scuole

- Il 42,4% delle scuole, selezionate con un bando per Enti locali, secondo il PNRR originario erano previste al Sud.
- La rimodulazione ha portato – in ragione anche dell'aumento dei costi – a un ridimensionamento del target originario, che scende a 166 scuole da 195, e a 400.000 m² da 400.000 m²
- Dai dati resi pubblici dal Governo a fine aprile sulla piattaforma <https://www.italiadomani.gov.it/> risulta che **201 progetti** di nuove scuole sono stati **aggiudicati** (più delle 166 previste). Risulta, inoltre, **iniziata l'esecuzione dei lavori di 158 nuove scuole**.
- **L'informazione pubblica** resta, tuttavia, **gravemente incompleta**.
- **Non sono reperibili**, fra gli altri, **i dati sulle risorse assegnate e sulla spesa finora sostenuta per ogni singolo progetto**, così come non si trovano **dati fondamentali per valutare l'impatto** di ogni progetto sul raggiungimento dell'obiettivo (**metratura**).

Nidi e scuole dell'infanzia

Missione 4 – Componente 1 (Istruzione)

Investimento 1.1 - Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia
Target originario: 264.480 nuovi posti (T4/2025) → **Target rivisto:** 150.480 nuovi posti (T2/2026)

Stanziamiento iniziale	Rimodulazione PNRR	Totale dotazione finanziaria
4,6 mld	- 1.355 mln	3,245 mld

L'intervento mira a raggiungere **l'obiettivo europeo del 33% di copertura** nei servizi per la prima infanzia, colmando il divario che esiste in particolare per la fascia 0-2, come previsto anche dai LEP (Livelli essenziali delle prestazioni).

La ripartizione iniziale delle risorse prevedeva:

- 3 miliardi per nuovi progetti: 2,4 per 0-2 anni (nidi e servizi integrativi) e 600 milioni per scuola dell'infanzia
- 700 milioni per «progetti in essere»
- 900 milioni per spese di gestione
- Almeno il 40% delle risorse destinate al Sud.

Nella revisione sono stati **stralciati**, in quanto non rendicontabili a fini PNRR, i **900 milioni** per le spese di gestione e **455 milioni** di «progetti in essere» perché non destinati a nuovi posti, ma a riqualificazioni (La Commissione europea non ha ammesso riqualificazioni di asili e scuole dell'infanzia già esistenti, ma solo riqualificazioni di edifici destinati ad altro uso e riconvertiti come asili e scuole dell'infanzia).

Nidi e scuole dell'infanzia 2

L'assegnazione delle risorse è avvenuto per bandi, mettendo in difficoltà i Comuni meno preparati a queste procedure (che però spesso sono anche quelli con la minore copertura di posti).

L'iter di selezione dei Comuni è stato **molto difficoltoso**, in particolare per i nidi:

- le maggiori criticità si sono riscontrate nel Sud nelle aree con minore grado di copertura
- problemi legati a: fattori culturali, resistenza da parte dei nidi privati, carico eccessivo sugli uffici tecnici dei Comuni e impossibilità di consorziarsi, aumento dei costi
- a fine 2022 il Ministero ha sottoscritto un accordo quadro ANCI/INVITALIA, per supportare i Comuni nelle procedure di affidamento. A marzo 2023, sono partite due gare Invitalia (22 lotti) con l'affidamento di lavori, anche in appalto integrato, per 362 interventi.

La pubblicazione a fine aprile sulla piattaforma <https://www.italiadomani.gov.it/> di alcuni dataset ha portato per questa linea di investimento indicazioni utili sullo stato di avanzamento del processo. In particolare, risultano **2437 progetti aggiudicati** e, inoltre, che è **iniziata l'esecuzione dei lavori di 2268 progetti (93% dei progetti aggiudicati)**.

Come già nel caso delle nuove scuole, **l'informazione pubblica** anche qui è **molto incompleta**.

Non sono reperibili i dati sulle risorse assegnate e sulla spesa finora sostenuta per ogni singolo progetto aggiudicato, altri **dati fondamentali per valutare l'impatto** di ogni progetto sul raggiungimento dell'obiettivo (**numero di posti aggiuntivi**). Infine, il dataset non permette di conoscere la **tipologia del progetto** (asilo nido / scuola d'infanzia / centro polifunzionale) né la **distribuzione territoriale dei progetti aggiudicati**.

Il nuovo piano per i nidi del MIM (aprile 2024)

Con il DM 79 del 30 aprile scorso il MIM ha predisposto un **nuovo piano per gli asili nido con 734,9 milioni** di risorse.

Non sono tutte risorse aggiuntive: circa **335 milioni** provengono **da risparmi di risorse PNRR** sugli interventi pregressi, gli altri **400 milioni dal Bilancio dello Stato**.

Il piano abbandona la precedente e problematica logica dei bandi per quella più efficace dell'**assegnazione ai Comuni più carenti** del servizio, in coerenza con i LEP.

Questi criteri di assegnazione permettono di andare oltre il minimo del 40% per il Sud previsto dal PNRR. Al momento, il **63%** di queste risorse andranno **ai Comuni meridionali**.

I **principali criteri di ammissione** per i Comuni sono due:

- avere un servizio con una **copertura inferiore al 33%** (coerente con PNRR e LEP)
- avere una popolazione di **almeno 60 bambini residenti in fascia 0-2**.

In base ai criteri di ammissione, è stata formata una **graduatoria a scorrimento di quasi 1900 Comuni** 'idonei', dei quali però **solo i primi 387 potranno essere finanziati con 572 milioni (per quasi 24mila posti)**. Gli altri Comuni potranno accedere solo in caso di rinunce.

Vi è inoltre un'**assegnazione alle 14 città metropolitane** (anche a quelle già sopra la soglia di copertura) di **oltre 89 milioni (3720 posti)**. Infine, sempre all'interno dei 734,9 milioni, è prevista una **riserva di 73,5 milioni per piccoli Comuni consorziati**.

I posti creati dal piano non sono aggiuntivi rispetto al PNRR dopo la rimodulazione, ma concorrono al raggiungimento dell'obiettivo di 150.480 nuovi posti.

NUOVO PIANO ASILI MIM (MAGGIO 2024) - POSTI E INVESTIMENTI PER REGIONE (*)

REGIONE	POSTI COMUNI	POSTI CITTA' METROPOLITANE **	POSTI (TOTALE)	INV. COMUNI	INV. CITTA' METROPOLITANE	INVESTIMENTO TOTALE
ABRUZZO	522		522	12.528.000		12.528.000
CALABRIA	876	180	1.056	21.024.000	4.320.000	25.344.000
CAMPANIA	6288	300	6.588	150.912.000	7.200.000	158.112.000
EMILIA ROMAGNA	384	240	624	9.216.000	5.760.000	14.976.000
FRIULI VG	120		120	2.880.000		2.880.000
LAZIO	2226	360	2.586	53.424.000	8.640.000	62.064.000
LIGURIA	336	300	636	8.064.000	7.200.000	15.264.000
LOMBARDIA	1986	360	2.346	47.664.000	8.640.000	56.304.000
MARCHE	360		360	8.640.000		8.640.000
MOLISE	60		60	1.440.000		1.440.000
PIEMONTE	696	300	996	16.704.000	7.200.000	23.904.000
PUGLIA	3474	240	3.714	83.376.000	5.760.000	89.136.000
SICILIA	4.446	780	5.226	106.704.000	18.720.000	125.424.000
TOSCANA	750	240	990	18.000.000	5.760.000	23.760.000
TRENTINO AA	144		144	3.456.000		3.456.000
VENETO	1170	240	1.410	28.080.000	5.760.000	33.840.000
SARDEGNA		180	180	4.320.000	4.320.000	4.320.000
TOTALE ITALIA ****	23.838	3.720	27.558	572.112.000	89.280.000	661.392.000*

di cui 63% al SUD ***

di cui 63% al SUD ***

(*) Il piano prevede in totale un investimento di 734,9 milioni di euro. Alla cifra totale ITALIA di questa tabella vanno aggiunti altri 73,5 milioni di euro riservati a piccoli comuni consorziati (per un numero imprecisato di ulteriori nuovi posti nido)

(**) Le città metropolitane sono Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino, Venezia

(***) Le percentuali di posti e investimenti destinati al Sud sono calcolate sul totale posti e investimenti ITALIA di questa tabella, al netto dei 73,5 milioni riservati ai piccoli comuni consorziati



(****) Le Regioni mancanti (Valle d'Aosta, Umbria e Basilicata) non hanno nella graduatoria a scorrimento nessun Comune fra quelli che il piano consente di finanziare

Diritto allo studio universitario: alloggi per gli studenti

Riforma 1.7 – Alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per gli studenti

Target originario: passare da circa 40mila a oltre 100mila posti letti universitari entro il 2026 (60mila nuovi posti) → **Target rivisto:** obiettivo invariato, con alcune modifiche e l'anticipazione a T2/2026

Stanziamiento iniziale	Rimodulazione PNRR	Totale dotazione finanziaria
960 mln	+ 238 mln	1,198 mld

Il 40% dei nuovi posti dovranno essere localizzati al Sud.

Le risorse vengono assegnate attraverso bandi destinati a soggetti gestori di alloggi o residenze, sia pubblici che privati, già operanti o che intendano diventarlo.

L'ampia possibilità di accedere alle risorse PNRR da parte dei privati, che già percepiscono le rette, ha sollevato perplessità fra gli osservatori.

La rimodulazione ha portato un **aumento delle risorse**, salite da 960 a **1,198 mld**.

Le principali modifiche riguardano l'eliminazione del vincolo della **camera singola**; l'introduzione di un meccanismo di verifica delle assegnazioni entro il 30 giugno 2026; una riserva come «diritto allo studio» del **30% dei posti a studenti capaci e meritevoli, ma privi di mezzi**, da determinarsi attraverso graduatorie regionali (dal quarto al dodicesimo anno i gestori privati potranno chiedere agli enti regionali e alle università fino al 75% del prezzo di mercato); un importo del **canone di locazione inferiore di almeno il 15%** rispetto ai prezzi del mercato locale. Nel DL. PNRR4 è prevista inoltre la figura di un Commissario nazionale per la realizzazione degli alloggi.

Il MUR ha pubblicato nel febbraio 2024 il decreto con il bando.

Diritto allo studio universitario: borse di studio

Investimento 1.7 – *Borse di studio per l'accesso all'università:*

Target originario: almeno 336.000 studenti che beneficiano di una borsa di studio erogata (T4/2024) →

Target rivisto: almeno 55.000 studenti all'anno che beneficiano di una borsa di studio finanziata dal PNRR (T4/2023, 2024 e 2025)

Stanziamiento iniziale	Rimodulazione PNRR	Totale dotazione finanziaria
500 mln	+ 308	808 mln

Oltre al target di 336.000 studenti assegnatari di borse di studio al 31 dicembre 202, il PNRR originario prevedeva un **incremento di 700 euro** dell'ammontare medio delle borse di studio, mediante l'integrazione di altre risorse entro il 2024.

Con la rimodulazione, la dotazione complessiva è stata portata a **808 mln** e il target è stato ridefinito a **55.000** studenti all'anno a valere unicamente sui fondi PNRR (esclusi fondi regionali, FIS e React_EU). Sono state **innalzate le soglie ISEE e ISPE per aumentare la platea** di chi fa domanda e sono stati aumentati in media di 700 euro gli importi delle borse.

3

PNRR istruzione

Le riforme



PNRR istruzione: le dieci riforme

Una **condizione necessaria per ricevere le risorse PNRR è l'introduzione di riforme** strutturali in diversi campi, **inclusa l'istruzione**. L'idea – corretta – è che aumentare le risorse senza migliorare l'efficienza e l'efficacia dei meccanismi di spesa conduca a uno spreco di denaro pubblico. La realizzazione delle riforme concordate costituisce quindi una componente essenziale dei milestone, senza il conseguimento dei quali la Commissione europea può sospendere il pagamento delle rate trimestrali, come abbiamo visto in occasione della terza rata del 2023.

In M4C1 sono previste dieci riforme:

1. **Reclutamento, formazione iniziale, formazione in servizio e carriera dei docenti** (si veda approfondimento alle slide 28-32)
2. **Organizzazione del sistema scolastico**: per adeguarlo al trend demografico di riduzione della popolazione studentesca, attraverso nuovi criteri di dimensionamento delle istituzioni scolastiche e riduzione numero allievi per classe.
3. **Orientamento**: la riforma dell'orientamento ha portato a Linee guida che prevedono moduli di orientamento da 30 ore annuali nella scuola secondaria e alla nuova norma su tutor e orientatori nella secondaria di II grado. Per ora sono escluse le secondarie di I grado, mentre l'orientamento alle medie sarebbe fondamentale, per fare la scelta più giusta alle superiori e così prevenire abbandoni e dispersione.



PNRR istruzione: le dieci riforme

- 4. Istituti tecnici e professionali:** per istituti tecnici aggiornamento indirizzi (STEM, lingue, Industria 4.0), qualifiche al II e IV anno; per istituti professionali raccordo con Istruzione e Formazione Professionale regionale e competenze legate all'innovazione e alla sostenibilità. Per istituti tecnici e professionali sperimentazione con corsi quadriennali con continuità con ITS Academy (anche per leFP).
- 5. ITS:** trasformazione in ITS Academy, con possibilità di estensione al terzo anno per la laurea professionalizzante.
- 6. Scuola di Alta Formazione:** per guidare il continuo sviluppo professionale e di carriera del personale scolastico, in particolare, la formazione in servizio.
- 7. Alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per gli studenti:** si vedano slide 14 e 22.
- 8. Lauree abilitanti:** introduzione per le professioni di farmacista, medico veterinario, odontoiatra e psicologo e per professioni agrarie, edili e industriali.
- 9. Classi di laurea:** creazione di percorsi di laurea interdisciplinari, riducendo i vincoli relativi ai crediti formativi da assegnare ai vari ambiti disciplinari; ampliamento delle classi di laurea professionalizzanti, facilitando l'accesso all'università per gli studenti provenienti dai percorsi ITS.
- 10. Dottorati:** riformare la disciplina dei dottorati di ricerca, aprendo i percorsi al coinvolgimento di soggetti esterni all'università.



4

PNRR istruzione

Focus sulla riforma di
reclutamento, formazione e
carriera dei docenti



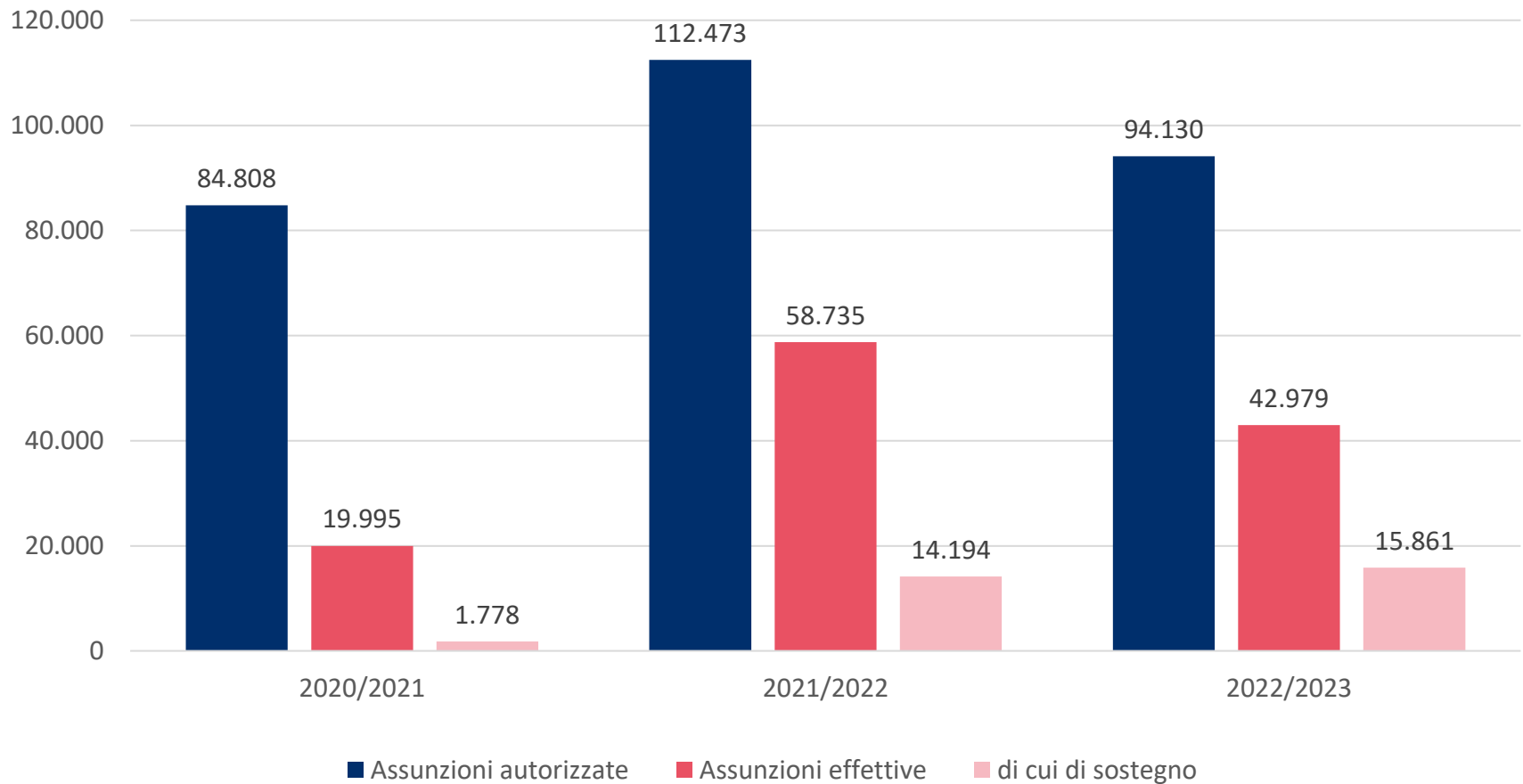
Riforma PNRR di formazione, reclutamento e carriere dei docenti delle scuole secondarie

Perché è la riforma più importante del PNRR istruzione?

- Perché la **qualità degli apprendimenti degli studenti italiani è inadeguata**, soprattutto nelle scuole medie e superiori.
- Perché la qualità degli apprendimenti in primo luogo dipende dalla **qualità dell'insegnamento** e, dunque, dall'efficacia di **formazione – iniziale e in servizio - e meccanismi di reclutamento dei docenti**.
- Perché il **sistema di formazione e reclutamento in vigore** dagli anni Novanta è **fallimentare** (si vedano le slide successive) nessun governo è stato capace di riformarlo, anche per via delle resistenze dei sindacati della scuola, prevalentemente concentrati sulla tutela delle diverse categorie di precari talora in contrasto fra loro, e delle università tradizionali, che sono poco interessate a investire nella formazione dei nuovi docenti.
- Perché in Italia, a differenza degli altri paesi europei, non esiste un obbligo effettivo o un meccanismo di incentivi **alla formazione in servizio** dei docenti.
- Perché le scuole hanno bisogno di figure di **middle management**, che affianchino i dirigenti scolastici, con responsabilità organizzative riconosciute e stipendi adeguati, creando opportunità di carriera e di progressione retributiva non legate solo all'anzianità di servizio.

Il meccanismo di assunzione dei docenti non funziona più. Cattedre di ruolo vuote ...

assunzioni autorizzate dal Governo vs assunzioni effettive



... e da molti anni costante aumento dei precari



Fonte: "La giostra degli insegnanti: precariato e turnover nell'ultimo biennio" di Gianna Barbieri e Paolo Sestito; elaborazioni FA su dati Ministero dell'Istruzione

La Legge 79/2022 su reclutamento, formazione e carriere: un testo promettente

Per rispettare il PNRR, nel 2022 viene approvata la **Legge 79 su reclutamento, formazione e carriere dei docenti delle secondarie di I e II grado**, proposta dal governo Draghi.

La legge prevede a regime un unico **percorso** per la formazione e l'ingresso in ruolo prevede a regime : **laurea** magistrale disciplinare + **abilitazione** in base a un corso annuale di **60 cfu 'aggiuntivi' di formazione didattica** (di cui 20 di tirocinio) + **concorso per l'assunzione**.

Perché è (o, meglio, era) una legge promettente?

- **chiara distinzione fra abilitazione** (che garantisce che il docente abbia l'adeguato livello di formazione all'insegnamento, ma non dà diritto al ruolo) e **assunzione** tramite concorso.
- Come già per gli insegnanti della scuola primaria, formazione iniziale con **focus sulla didattica**, teorica e pratica (**tirocini in classe**), da almeno 15 anni in secondo piano.

I limiti originari della legge 79:

- **formazione in servizio non adeguatamente incentivata e valutata**: la legge prevede cicli triennali di formazione, al termine di ciascuno dei quali chi supera il corso con successo (ma i criteri devono essere definiti) riceve un aumento triennale, stabilito dalla contrattazione collettiva. Dopo tre cicli, l'aumento diventa permanente e pari a 5.600 euro annui. L'incentivo è troppo incerto e modesto per indurre gli insegnanti a formarsi.
- **assenza di un percorso di carriera** (pur prevista da PNRR). Il MIM fa coincidere la creazione di 40.000 docenti tutor e orientatori (DM 63/2023), con salari più elevati, con la carriera.
- **costi a carico dei candidati**, giudicati elevati da neolaureati e docenti precari e con margini di profitto significativi per le università telematiche.

Lo svuotamento della legge 79

L'attuazione della legge 79 dipende da un DPCM previsto per luglio 2022

- Il target originario del PNRR prevede l'assunzione di 70mila docenti con il nuovo sistema dei 60 CFU 'a regime' entro il 2024, ma ...
- ... la caduta del governo Draghi e il contrasto fra Ministero dell'istruzione e quello dell'università (e la Crui) sui contenuti ritarda il DPCM

Il DPCM esce nell'estate 2023 e **svuota dall'interno gran parte dei contenuti positivi della legge:**

- troppa **discrezionalità per ciascun ateneo nella definizione dei corsi**, che impedisce una formazione dei docenti iniziale rigorosa e omogenea su tutto il territorio nazionale
- **formazione annacquata**, con troppi CFU pregressi riconosciuti dai corsi di laurea e quindi non più 'aggiuntivi'. Così il **focus sulla preparazione didattica** risulta fortemente **indebolito**
- **possibilità di numero eccessivo di posti nei corsi di formazione**, rispetto al bisogno, con il rischio di creare lunghe code di attesa e **nuovo precariato**
- **«scorciatoie» per le assunzioni 2023-24**, che non rispettano l'obiettivo finale delle 70.000 assunzioni da farsi secondo le regole PNRR, danneggiano i giovani neolaureati, favorendo alcune categorie di precari
- tempi di realizzazione irrealistici per gli atenei e, inoltre, con **modalità che favoriscono le università telematiche**

Con la rimodulazione del 2023, l'obiettivo dell'assunzione dei 70.000 docenti è stato rivisto e rimodulato nelle tempistiche, con **tre tranche (20mila a fine 2024, 20mila a metà 2025 e 30mila finali a metà 2026, ma soltanto questi ultimi devono avere ottenuto l'abilitazione attraverso la «strada maestra» dei 60 CFU prima di partecipare al concorso)**

5

PNRR istruzione

Questioni aperte



Questioni aperte

Riforme

1. Alcune riforme hanno mantenuto l'etichetta originaria, ma sono state modificate nella sostanza in sede di attuazione: ad es., istruzione tecnica e professionale (con la sperimentazione della filiera 4+2); orientamento (con la rinuncia, per ora, a riformarlo nella scuola media) e carriere (che il MIM fa coincidere con i docenti tutor)
2. Per la riforma della formazione e reclutamento dei docenti delle secondarie:
 - Come garantire una **formazione di qualità ai nuovi docenti e integrare quella dei docenti precari (con focus sulla didattica)**, evitando di creare corsie privilegiate a danno dei neolaureati, già sfavoriti dalla diminuzione della popolazione scolastica?
 - Come riuscire ad **assumere i 70.000 docenti nei tempi stabiliti (metà 2026)**, quando i percorsi di abilitazione di fatto devono ancora partire?

Investimenti

La rimodulazione ha modificato le tempistiche e in alcuni casi (ad es. nidi e materne) rivisto significativamente al ribasso le cifre:

1. come si pensa di raggiungere gli obiettivi nei **tempi previsti**, 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. **Come aiutare le scuole a spendere nel modo più efficace le risorse PNRR**, da oggi al 2026? Gli istituti, infatti, lamentano spesso i tempi strettissimi loro accordati dal MIM e le difficoltà delle proprie amministrazioni a gestire progetti complessi e risorse così importanti (ad esempio, per Scuola 4.0 sono stati costretti a comprare prevalentemente device, non sempre necessari).

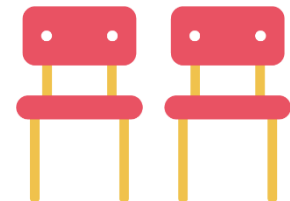
Questioni aperte

Trasparenza

- Le analisi sullo stato di avanzamento richiedono un **quadro completo sui dati, un'informazione tempestiva e pubblica sulla spesa** via via sostenuta e un **cronoprogramma** impegnativo per il Governo, con il quale potere confrontare la sua attuazione (data anche la criticità del PNRR per le prospettive del quadro macroeconomico e di finanza pubblica).
- In particolare, il **MIM non ha favorito la trasparenza sui dati**, scegliendo anche di rendicontare su una piattaforma diversa da REGIS. A fine aprile 2024 sono stati infine resi pubblici su <https://www.italiadomani.gov.it/> alcuni set di dati relativi allo stato di attuazione di tutti i singoli progetti di ciascuna Missione, inclusa l'Istruzione. **Ancora mancano i dati sulle spese sostenute per i singoli progetti** e spesso è anche **difficile conoscere la distribuzione territoriale dei progetti**.

Monitoraggio e valutazione

- Come si intende **monitorare l'evoluzione e valutare l'impatto** complessivo di interventi come, ad esempio, la riduzione dei divari territoriali, Scuola 4.0, l'orientamento, la formazione dei docenti?





Fondazione
Agnelli



13 maggio 2024

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

ASTRID / Fondazione Agnelli

Rielaborazione e aggiornamento della relazione introduttiva al seminario Astrid-FGA “Lo stato di attuazione del PNRR in materia d’istruzione”,
22 aprile 2024

Andrea Gavosto
Alberto Zanardi

