

**Andrea Gavosto**

Direttore della Fondazione Agnelli, dove si occupa di ricerca in campo educativo.

**Marco Gioannini**

Dirigente della Fondazione Agnelli, responsabile della comunicazione e dei programmi con le scuole.

**Alberto Zanardi**

Professore ordinario di scienze delle finanze dell'Università di Bologna e già membro del Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

---

# Tutti i ritardi del Pnrr sulla scuola

---

Delle sei riforme previste dal Pnrr su scuola e servizi per l'infanzia, la più importante, che riguarda la formazione e la carriera dei docenti, è deludente. Le altre cinque sono ancora in via di definizione.

È stato speso meno di un terzo delle risorse assegnate, con particolari ritardi negli investimenti per interventi strutturali. Rispettare le scadenze del 2026 appare una missione impossibile.

Il Piano di ripresa e resilienza rappresenta un'occasione unica per il sistema di istruzione italiano, dai servizi per l'infanzia, alla scuola all'università. Gli investimenti previsti – un decimo del totale del Piano – e le riforme concordate con l'Unione europea nell'insieme sono, almeno nelle intenzioni, la chiave per ampliare l'accesso ai servizi educativi per i più piccoli, per migliorare gli apprendimenti scolastici nel confronto internazionale e per alzare la percentuale di giovani laureati verso la media europea. È però lecito avere dubbi sulla capacità del nostro paese di realizzare in modo efficace sia le riforme pattuite sia gli interventi finanziati, spendendo tutte le risorse economiche a disposizione nei tempi stabiliti, entro il 2026.

Il governo Draghi aveva concordato il Pnrr con la Commissione europea a luglio del 2021. A fine 2023 il governo Meloni lo ha rinegoziato, con una serie di modifiche agli obiettivi originali, prevalentemente perché i costi erano saliti per l'aumento delle materie prime (per il 18% dei target originali) o perché gli obiettivi iniziali erano chiaramente irraggiungibili (nel 40% dei casi).

Dopo la rimodulazione, l'investimento complessivo del Pnrr in istruzione (quasi tutto concentrato nella Missione 4) è pari a 20,09 miliardi di euro, in lieve calo rispetto alla formulazione originaria, soprattutto per il taglio del numero di nuovi posti previsti per gli asili nido. Le riforme relative alla scuola e università sono rimaste dieci. Qui esaminiamo sia la componente delle riforme sia quella degli investimenti, ma solo per il comparto dei servizi per l'infanzia e della scuola.

## Le sei riforme del Pnrr per la scuola

Una condizione necessaria per ricevere le risorse del Pnrr per gli investimenti è l'introduzione delle riforme strutturali concordate con l'Ue. 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. Realizzare le riforme è quindi essenziale per conseguire i *milestone*, e se non si raggiungono quelli previsti nel periodo, la Commissione europea può sospendere il pagamento delle rate trimestrali, come accaduto con la terza rata del 2023, quando l'Italia non arrivò all'obiettivo sulla costruzione di nuovi alloggi per gli studenti universitari.

Sulla scuola il Pnrr prevede sei riforme normative (altre quattro riguardano l'università, che però non tratteremo): reclutamento, formazione iniziale, formazione in servizio e carriera dei docenti; organizzazione del sistema scolasti-

co; orientamento; istituti tecnici e professionali; istituti tecnologici superiori; scuola di alta formazione. La riforma dell'organizzazione del sistema scolastico prevede nuovi criteri di dimensionamento delle istituzioni scolastiche e riduzione del numero di allievi per classe, per adeguare il sistema al calo demografico della popolazione studentesca. Per il momento, il governo ha definito nuovi accorpamenti degli istituti, peraltro suscitando preoccupazioni sia nelle regioni del Sud, le più toccate, sia fra i dirigenti scolastici. Con la revisione dell'orientamento si intende aiutare gli studenti a compiere scelte consapevoli nei percorsi di studio e lavoro. Il ministero, con due decreti, ha definito le Linee guida, che prevedono moduli di orientamento da 30 ore annuali nella scuola secondaria, e introdotto le figure dei docenti tutor e orientatori nella secondaria di II grado. Per ora – e la mancanza è grave – sono escluse le secondarie di I grado, dove un buon orientamento è ancor più necessario per scegliere bene l'indirizzo alle superiori, in modo da prevenire abbandoni e dispersione. Per quanto riguarda gli istituti tecnici e professionali, in generale, se ne vogliono rafforzare le connessioni al tessuto socioeconomico-produttivo dei territori. Per i tecnici sono previste la revisione dei curricula, con meccanismi per garantire la continuità con i percorsi dell'istruzione terziaria nei settori tecnologici; per gli istituti professionali, il raccordo con l'istruzione e formazione professionale regionale e lo sviluppo di competenze legate a innovazione e sostenibilità. Per gli uni e gli altri nasce una sperimentazione con corsi quadriennali in continuità con gli Its Academy, diventata legge a fine luglio 2024.

Con gli istituti tecnologici superiori si vuole rafforzare l'offerta terziaria professionalizzante (si veda anche l'articolo di Matteo Turri su questo numero, ndr): gli Its Academy propongono corsi biennali, con la possibilità di estensione al terzo anno per ottenere la laurea; la riforma definisce anche misure per farli conoscere a giovani e famiglie, con l'obiettivo di aumentare gli iscritti, per il momento di gran lunga inferiori alle analoghe istituzioni degli altri paesi europei. La scuola di alta formazione – unica delle sei riforme – è dotata di un finanziamento Pnrr di 34 milioni, è nata per guidare lo sviluppo

In Italia nel 2022 la retribuzione lorda media degli insegnanti nella scuola superiore era 33 mila euro annui, rispetto a 75 mila in Germania, 67 mila in Olanda e 45 mila in Francia

## Dopo la rimodulazione, l'investimento complessivo del Pnrr in istruzione è pari a 20,09 miliardi di euro

professionale e di carriera del personale scolastico; oggi è rientrata nell'alveo del ministero dell'Istruzione come dipartimento specifico.

## Carriera e formazione in servizio dei docenti

Di queste riforme, la più importante è senz'altro la prima, che ha l'obiettivo di migliorare la qualità, soprattutto didattica, dei docenti attraverso nuovi meccanismi di formazione – iniziale e in servizio – assunzione e carriera. Delle nuove regole sulle assunzioni e la formazione iniziale si parla in questo stesso numero di *eco* nell'articolo di Carlo Cappa, Andrea Gavosto e Marco Gioannini, dove si chiarisce che le innovazioni previste dalla legge sui due aspetti siano state ampiamente depotenziate dai decreti

di attuazione del governo Meloni. Qui ci soffermiamo quindi solo sul tema della formazione in servizio e della carriera dei docenti.

Nella sua versione originale la riforma contenuta nella legge 79/2022 del governo Draghi prometteva novità condivisibili sui meccanismi di assunzione e formazione iniziale dei docenti. Su altri aspetti, invece, è apparsa debole fin dall'inizio, in particolare sul tema della carriera e della formazione in servizio. La norma, infatti, creava incentivi economici e professionali per i docenti non adeguati, però, a promuovere la qualità dell'insegnamento.

I confronti internazionali confermano che gli stipendi dei nostri insegnanti sono bassi: a parità di potere d'acquisto, la retribuzione lorda media nella scuola superiore nel 2022 era 33 mila euro annui, rispetto a 75 mila in Germa-

Nell'arco di 35 anni lo stipendio di un docente italiano aumenta appena del 48%, mentre in Francia, dove il livello a inizio carriera è di poco superiore, cresce del 65%

## Stato di avanzamento del Pnrr nell'istruzione

Descrizione misura	Risorse assegnate (milioni euro)	Spesa sostenuta al 19/07/24 (milioni euro)	% spesa su risorse assegnate
Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia	3.245	817	25,2
Piano di estensione del tempo pieno	1.075	102	9,5
Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola	300	72	23,9
Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado e alla riduzione dell'abbandono scolastico	1.500	249	16,6
Sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS)	1.500	298	19,6
Orientamento attivo nella transizione scuola - università	250	89	35,7
Borse di studio per l'accesso all'università	808	250	30,9
Didattica digitale integrata e formazione sulla transizione digitale del personale scolastico	800	267	33,4
Scuola 4.0 - scuole innovative, nuove aule didattiche e laboratori	2.100	1.122	53,4
Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica	4.399	972	22,1
Didattica e competenze universitarie avanzate	272	7	2,6
Estensione del numero di dottorati di ricerca e dottorati innovativi orientati alla ricerca, per la Pubblica Amministrazione e il patrimonio culturale	504	97	19,3
Riforma della legislazione sugli alloggi per studenti e investimenti negli alloggi per studenti	1.198	68	5,7
Nuove competenze e nuovi linguaggi	1.100	364	33,1
Scuola di Alta Formazione e formazione obbligatoria per dirigenti scolastici, docenti e personale tecnico-amministrativo	34	0	0
Costruzione di nuove scuole mediante la sostituzione di edifici	1.006	191	19
<b>Totale istruzione (incluso università)</b>	<b>20.091</b>	<b>4.961</b>	<b>24,7</b>
<b>Totale infanzia + scuola</b>	<b>17.059</b>	<b>4.449</b>	<b>26,1</b>
<b>Totale Pnrr</b>	<b>194.416</b>	<b>51.350</b>	<b>26,4</b>

nia, 67 mila in Olanda e 45 mila in Francia. A queste condizioni, per la scuola è impossibile attrarre i migliori laureati. Ma ancor più del livello medio, è la progressione delle retribuzioni lungo la vita lavorativa, assai modesta, a distinguere l'Italia dagli altri paesi: nell'arco di 35 anni lo stipendio di un docente italiano aumenta appena del 48%, mentre in Francia, dove il livello a inizio carriera è di poco superiore, cresce del 65%. In Italia la dinamica retributiva di un docente è legata soltanto all'anzianità di servizio; nessun incremento discende dalle competenze, dall'impegno, dalla disponibilità ad assumersi responsabilità organizzative. Mentre ovunque gli anni di servizio contano, in numerosi altri paesi europei (fra cui Francia, Regno Unito, Svezia e Polonia, il cui sistema scolastico è fra quelli più cresciuti per qualità negli ultimi anni) la carriera di un insegnante prevede progressioni di ruolo, di responsabilità e, dunque, di retribuzione, che si conseguono in genere con un forte impegno di aggiornamento professionale e verifiche periodiche della qualità del proprio lavoro. L'assenza di un riconoscimento economico è un formidabile disincentivo per chi ha ambizioni di carriera nella scuola e non aiuta la qualità dell'insegnamento. Altro tasto dolente è la formazione in servizio. Di fatto, i nostri insegnanti non hanno l'obbligo di aggiornarsi periodicamente nella materia e nella didattica. Chi lo fa, lo fa per proprio senso di responsabilità. In Europa esistono due principali modelli di formazione in servizio: obbligatorio per tutti gli insegnanti, che prevede il conseguimento di un certo numero di crediti annuali, pena la perdita del posto; incentivato, che riconosce a chi si aggiorna un incremento di stipendio o la possibilità di un passaggio di carriera. Il Pnrr, con la legge 79, ha preso fin dall'inizio la seconda strada, ma con un meccanismo discutibile. Prevede, infatti, tre cicli triennali di formazione, al termine di ciascuno dei quali chi supera il corso (ma i criteri non sono definiti) riceve un aumento una tantum, stabilito dalla contrattazione collettiva. Soltanto dopo tre cicli, cioè, dopo quasi dieci anni, l'aumento diventa permanente e pari a 5.600 euro l'anno. In sintesi, l'incentivo previsto è troppo lungo da conseguirsi, incerto e modesto per indurre un numero cospicuo di docenti ad aggiornarsi.

Altra debolezza della legge è di eludere – in contrasto con il Pnrr – il tema della carriera dei docenti. Già nella versione originaria del governo Draghi non se ne parlava, se non per il barocco meccanismo della formazione in servizio incentivata. E non se ne parla ora con il governo Meloni: difficile, infatti, ritenere un sostanziale passo in avanti verso una struttura di

## L'assenza di un riconoscimento economico è un formidabile disincentivo per chi ha ambizioni di carriera nella scuola e non aiuta la qualità dell'insegnamento

carriera docente la decisione del ministro Valditara di creare 40 mila docenti tutor e orientatori con retribuzioni più elevate.

In generale, anche se gli adempimenti formali nei confronti della Commissione europea (norme, decreti attuativi e altri provvedimenti) sono stati rispettati, non altrettanto si può dire dello spirito delle principali riforme, come reclutamento, formazione, orientamento, dimensionamento: in molti casi, i contenuti finali sono distanti da quelle che erano le premesse del Pnrr.

### Gli investimenti del Pnrr per infanzia e scuola

Se poi passiamo alla componente degli investimenti del Pnrr per l'istruzione, la spesa effettiva delle risorse stanziata continua a procedere con lentezza, analogamente al complesso del Piano. Come si evince dalla V Relazione sullo stato di attuazione del Pnrr, a luglio 2024 – a meno di due anni dalla scadenza finale fissata per gran parte dei programmi a metà 2026 – per il totale delle misure in materia di istruzione era stato speso poco meno del 25% dei 20 miliardi assegnati (era circa il 17% a dicembre 2023, come risulta dalla IV Relazione), sostanzialmente in linea con il 26,4% del Piano nel suo complesso. Per le misure relative all'infanzia e alla scuola (escluse quelle per l'università) e, dunque, di competenza del ministero dell'Istruzione e del merito, la spesa è poco sopra il 26% degli stanziamenti (si veda la tabella 1 per il dettaglio).

Alcuni progetti sono particolarmente in ritardo. Per l'*Intervento straordinario per la riduzione dei divari territoriali* risulta speso soltanto il 16,6%, meno ancora – il 9,5% - nel *Piano di estensione del tempo pieno*. Un po' meglio procede l'avanzamento finanziario di due programmi bandiera del Pnrr nel settore istruzione: il *Piano di sostituzione degli edifici scolastici* (1 miliardo, erogato al 19%) e il *Piano asili nido e scuola per l'infanzia* (3,2 miliardi, spesi al 25%). In particolare, il *Piano nuove scuole*

ha l'obiettivo di concorrere alla sostituzione di edifici scolastici obsoleti con strutture moderne, innovative negli ambienti di apprendimento, sostenibili, sicure e inclusive. A oggi risulta che tutti i contratti pubblici per l'aggiudicazione dei lavori di costruzione delle nuove scuole siano stati sottoscritti. Non è tuttavia chiaro quale sia il dettaglio per singoli progetti riguardo alle risorse assegnate, ma soprattutto resta l'incognita se i lavori riusciranno a essere effettivamente conclusi nei tempi stretti imposti dal Piano, con la consegna di 166 nuove strutture per 400mila metri quadri entro marzo 2026.

## La vicenda degli asili nido

Più sofferta è la vicenda degli interventi per il potenziamento infrastrutturale dei servizi per la prima infanzia e, in particolare, degli asili nido. Con la revisione complessiva del Piano del dicembre scorso l'obiettivo della misura è stato ridimensionato (da 264 mila nuovi posti a 150 mila), la scadenza per metterli effettivamente a disposizione è stata posticipata (da fine 2025 a metà 2026) e circa 1,3 miliardi di finanziamenti sono stati stralciati perché corrispondenti a interventi non in linea con i requisiti stabiliti dalla Commissione europea. Già prima della revisione, l'iter di selezione dei comuni attuatori si era rivelato molto faticoso: l'assegnazione delle risorse è avvenuta per bandi, ripetutamente riaperti, mettendo in difficoltà gli enti meno preparati sul piano tecnico e progettuale e meno sensibili all'opportunità di accrescere l'offerta dei servizi per la prima infanzia (tipicamente quelli di alcune aree del Mezzogiorno). Per questa prima fase di assegnazioni mancano, come già nel caso delle nuove scuole, informazioni dettagliate per singolo progetto sulle risorse assegnate e sulla spesa finora sostenuta, sul numero di posti aggiuntivi e anche sulla loro distribuzione territoriale, carenza quanto mai rilevante in un settore in cui la sperequazione è molto grave. Comunque, sembrerebbe che per il primo lotto di progetti i lavori siano stati in gran parte assegnati.

Nell'aprile 2024 il governo ha lanciato un *Nuovo piano per asili nido* (circa 730 milioni di euro, quasi la metà con fondi Pnrr risparmiati) per attivare posti ulteriori che dovrebbero favorire l'effettiva realizzazione dei 150 mila previsti dal Piano. In questa seconda fase, si è deciso di cambiare approccio nell'attribuzione delle risorse, procedendo ora "dall'alto", attraverso l'individuazione diretta dei comuni più carenti da finanziare: alle amministrazioni comunali resta solo la scelta se aderire o meno alla proposta. Per i circa 31.600 ulteriori posti nido

che sono stati così finanziati, vanno ora predisposte celermente le gare di assegnazione dei lavori, per poi passare all'effettiva costruzione delle strutture e all'effettiva consegna dei posti. Tutto in meno di ventiquattro mesi.

In conclusione, pur ammettendo – come talvolta ricorda il ministro Valditara – che una parte delle spese Pnrr effettuate non siano ancora state rendicontate e, dunque, non appaiano nei documenti ufficiali, non c'è dubbio che preoccupa il ritardo di attuazione di molte linee di investimento Pnrr per scuola e infanzia. A oltre metà del percorso, siamo lontani dall'aver speso un terzo delle risorse assegnate. E questo è ancora più vero per investimenti che richiedono interventi strutturali per loro natura lunghi, come la costruzione o l'adeguamento di edifici. Il rischio di arrivare al traguardo a tempo scaduto esiste.

Se a ciò si aggiunge che – al di là degli adempimenti formali con l'Ue – delle sei riforme Pnrr per la scuola la prima e più importante è deludente rispetto alle aspettative e agli impegni presi in origine, mentre le altre per ora sono in un limbo indefinito (con la possibile eccezione delle due sulla filiera tecnico-professionale), il quadro dell'attuazione del Piano nell'istruzione non sembra così "rose e fiori" come invece viene puntualmente dipinto dal governo.

Con la revisione del Pnrr i nuovi posti per gli asili nido sono passati da 264 mila a 150 mila e circa 1,3 miliardi di finanziamenti sono stati stralciati

