

# PNRR e riforme in campo educativo: obiettivi, sfide e problemi

Categories : [Articoli](#), [Diritti e politiche sociali](#)

Tagged as : [Emmanuele Pavolini](#), [Menabò n.174/2022](#)

Date : 14 Giugno 2022

Il rafforzamento del sistema educativo è uno dei grandi obiettivi del PNRR italiano. Ad esso sono dedicati circa 17.6 miliardi di euro di investimenti al 2026, di cui 4.6 per aumentare l'offerta educativa nella fascia 0-6 anni.

Inoltre, il PNRR prevede 6 importanti riforme da realizzare in tempi brevi (da quella degli istituti tecnici e professionali a quella del sistema degli ITS – Istituti Tecnici Superiori a quella del reclutamento del personale docente).

Confrontando quanto avvenuto nei due decenni prima della pandemia, il cambio di passo effettuato con il PNRR è impressionante rispetto non solo alle riforme proposte ma anche alle risorse aggiuntive destinate sia a sostenere tali riforme che a rafforzare il sistema nel suo insieme, iniziando dagli interventi educativi nella prima infanzia. Si tenga presente, ad esempio, che l'obiettivo di realizzare circa 264 mila nuovi posti nei servizi 0-6 anni significa praticamente raddoppiare la copertura pubblica nella fascia della primissima infanzia 0-2 anni, dato che il tasso di copertura delle scuole dell'infanzia (per i bambini fra 3 e 5 anni) attualmente già supera il 90%.

Inoltre, il Piano si pone l'obiettivo di contrastare una serie di processi e meccanismi che creano o riproducono diseguaglianze nel campo dell'istruzione: da quelle dovute al background socio-economico degli studenti a quelle legate al territorio dove i minorenni vivono. In particolare, è previsto un consistente afflusso di risorse al Sud (almeno il 40%) con l'obiettivo di ridurre gli squilibri territoriali, anche se, come sostengono Capriati, Deleidi e Viesti in questo stesso numero del [Menabò](#), è molto dubbio che quell'obiettivo verrà raggiunto.

L'azione di governo per implementare il PNRR nel campo dell'educazione è stata fino ad ora fortemente focalizzata su tali obiettivi. Tuttavia, rispetto agli obiettivi sostanzialmente condivisibili e al forte afflusso di risorse per realizzarli, è necessario prestare attenzione ad un insieme di sfide e criticità, che rischiano di rallentare la spinta riformista ed indebolire l'efficacia degli investimenti previsti.

In queste note mi concentro su due di queste sfide e criticità che possono essere sinteticamente definite come il problema del “software” nell'implementazione del PNRR e il problema della “*politics*” delle riforme in campo educativo.

*PNRR: accanto all'“hardware” occorre prestare più attenzione al “software”.* Gran parte dei finanziamenti del PNRR è destinata ad investimenti (che possiamo definire “hardware”). Si tratta di risorse necessarie e benvenute in un sistema educativo che da almeno due decenni soffre di sotto-finanziamento se osservato in ottica comparata internazionale. D'altro canto, almeno fino ad ora, il PNRR ha avuto difficoltà a associare a tale campagna di investimenti una strategia attenta al “software”. La necessità di rafforzare gli interventi educativi nella fascia 0-2 anni esemplifica bene i problemi di “software”.

Si ricordi che l'Italia presenta uno dei tassi di copertura più bassi in Europa occidentale nei servizi educativi alla fascia di età 0-2 anni. Non solo tali tassi sono bassi (attorno al 26% rispetto al 38% dell'UE), ma le differenze territoriali fra Centro-Nord e Sud sono fortissime. Per far fronte a questi problemi il PNRR

prevedeva bandi gestiti dai Comuni diretti a selezionare progetti da finanziare nel campo dei nidi e di altri servizi educativi per l'infanzia. E', però accaduto che si è reso necessario prorogare la scadenza di tali bandi perché il numero di domande presentate era insufficiente ad assorbire le risorse messe a disposizione. Cosa ha reso possibile questo risultato al di sotto delle attese in un campo di policy in cui l'offerta pubblica è relativamente limitata, se non fortemente carente, in molti territori?

A parere di chi scrive, la risposta a questa domanda riguarda proprio la difficoltà a sviluppare un "software" adeguato per rendere efficaci gli investimenti previsti ("hardware"). Tale "software" riguarda, innanzitutto, la difficoltà delle amministrazioni pubbliche locali di progettare interventi nel campo della prima infanzia. L'Italia del PNRR ha alle spalle un decennio in cui, prima della pandemia, le politiche di austerità hanno fortemente indebolito le assunzioni nelle amministrazioni locali con la conseguenza che il personale è diminuito di circa il 21%. Sotto il profilo qualitativo i dati OCSE ricordano in maniera impietosa come il personale delle pubbliche amministrazioni italiane sia fra i più "anziani" in termini di età media e fra i meno istruiti in termini di titolo di studio (con una percentuale relativamente contenuta di laureati).

A ciò si aggiunga che nel campo delle politiche educative per l'infanzia molti Comuni italiani non hanno sufficiente esperienza rispetto a come sviluppare tali servizi. In altre parole, il PNRR ha messo a disposizione dei Comuni molti fondi da mettere a bando per sviluppare i servizi alla prima infanzia, ma una parte di essi, in particolare quelli più in difficoltà (per le piccole dimensioni, per la scarsa dimestichezza con tali interventi, etc.), non è stata in grado di cogliere tale occasione. Il Governo ha istituito a tal fine forme di supporto ai Comuni che però si sono rivelate insufficienti anche perché sono coinvolti nel PNRR circa 8000 Comuni, la grande maggioranza dei quali ha una popolazione inferiore ai 5000 abitanti.

La seconda difficoltà rispetto al "software" non riguarda tanto ciò che è avvenuto ma quanto probabilmente avverrà nei prossimi anni. Per raddoppiare sostanzialmente il numero di posti nei nidi per l'infanzia in Italia sono necessari almeno 40000 educatori in più rispetto a quelli attuali. In questo momento non vi sono segnali che la programmazione di tale consistente numero aggiuntivo di educatori sia sul tavolo delle decisioni da prendere in tempi brevi. In altri termini, si rischia che, anche se si realizzassero tutti i posti nido previsti dal PNRR alcuni di tali servizi rischierebbero di operare con ridotta capacità per via della mancanza di personale, a meno che si accetti di ridurre la qualità dei servizi offerti ricorrendo a personale senza adeguata formazione e titoli. Una tale scelta sarebbe altamente deleteria. Vi è una ampia letteratura internazionale che mostra come i nidi debbano essere di qualità (e la qualità parte dagli educatori), altrimenti vi sono rischi sotto il profilo della crescita psico-educativa dei bambini.

Problemi simili a quelli derivanti dalla mancanza di personale qualificato nel campo della prima infanzia possono verificarsi in altri settori del welfare. L'ambiziosa e condivisibile scelta di puntare, ad esempio, sulla diffusione delle case della comunità o dei servizi domiciliari di assistenza alle persone non autosufficienti potrebbe scontrarsi con la difficoltà a reperire personale qualificato sufficiente.

### *I perigli della "politics" delle riforme in campo educativo*

Le sei riforme in campo educativo hanno obiettivi largamente condivisibili. Tuttavia, la storia dei (in)successi delle riforme in tale settore di policy in Italia deve ispirare cautela. Dagli anni '90 in poi molti governi e ministri si sono cimentati con l'obiettivo di migliorare il funzionamento del sistema dell'istruzione ma sono spesso andati incontro ad insuccessi o forti ridimensionamenti delle proprie aspirazioni: si pensi alle cosiddette riforme Berlinguer e Moratti o alla cosiddetta "Buona scuola" renziana.

In un lavoro di prossima pubblicazione, Durazzi, Pavolini e Battaglia ("The multi-dimensional politics of education policy in the knowledge economy: The case of Italy") illustrano come in genere le riforme in campo educativo si pongono due obiettivi: migliorare la qualità del capitale umano formato dal nostro sistema di istruzione, intervenendo con vari strumenti (ad esempio, dalla autonomia scolastica al

ripensamento del ruolo dei percorsi tecnico-professionali a nuove modalità di reclutamento e formazione dei docenti); contrastare le diseguaglianze e le forme di esclusione sociale, favorendo l'integrazione e la mobilità sociale.

I vari tentativi riformisti hanno coniugato in maniera diversa tali due obiettivi e in genere i temi della "promozione del merito e delle competenze", dell'"equità" e dell'"eguaglianza" sono stati al centro del dibattito per un trentennio. Tuttavia, spesso le ambizioni riformiste hanno dovuto fare i conti concreti con una terza funzione del sistema educativo che in genere non appare esplicitamente fra gli obiettivi riformisti: si tratta della funzione occupazionale che è molto rilevante considerato che l'istruzione dà lavoro in Italia ad oltre un milione di persone. Ogni volta che si interviene sui primi due obiettivi si hanno ricadute di varia natura su tale terza funzione: ad esempio, spingere sull'autonomia scolastica comporta un ripensamento del ruolo del docente; provare a riformare le modalità di selezione e di immissione in ruolo dei docenti significa toccare uno dei meccanismi più delicati nel governo di tale personale. Chi lo ha fatto in passato o si è dovuto limitare ad interventi di manutenzione senza effettuare vere e proprie riforme di ampio respiro (non a caso il Ministro Fioroni, uno dei pochi che può vantare successi in questo campo di policy, parlava nella seconda metà degli anni 2000 della necessità, da un lato, di evitare la "riformite", e dall'altro, di utilizzare il "cacciavite" per intervenire nel sistema educativo) o è andato incontro a forti insuccessi (come nel caso di Berlinguer e della "Buona Scuola") tali da depotenziare in modo sostanziale i progetti di riforma prima della loro approvazione o subito dopo essere state emanate. Un milione di persone nel mondo dell'istruzione significa circa un milione di famiglie votanti. Pertanto, ogni volta che si inizia un percorso riformista ponendosi obiettivi "alti" (dall'equità alla promozione del merito e dell'accumulazione di capitale umano) occorre guardarsi dal rischio che le conseguenze (ipotizzate e, spesso, temute) da chi nel mondo dell'istruzione lavora si traducano in veti.

I prossimi mesi ci diranno se il governo attuale sarà stato in grado di tenere la barra a dritta conseguendo gli obiettivi che si è dato con il PNRR ed evitando uno dei due "finali" che hanno segnato gran parte delle "riforme" degli ultimi 30 anni: il loro sostanziale blocco prima o dopo l'emanazione; il ridimensionamento delle ambizioni riformiste.