

# PNRR: un cantiere aperto per rinnovare la scuola<sup>1</sup>

*di Luciano Benadusi*

## **Premessa**

Anche per quanto riguarda l'istruzione il PNRR rappresenta per l'Italia un'occasione veramente unica, in considerazione dell'entità degli investimenti per un settore finora sempre sotto-finanziato: 19,44 mld. allocati solo per una delle due componenti della Missione 4 "Potenziamento dei servizi di istruzione dagli asili-nido alle università". Una cifra, quella per la Missione 4, perfino aumentata nella versione finale del piano rispetto a quella già ragguardevole allocata nella versione precedente del governo Conte.

Rispetto a tale versione si notano altri miglioramenti: una ricchezza maggiore di interventi e di dettagli esplicativi, un ampliamento del pacchetto delle riforme, una accresciuta attenzione agli aspetti qualitativi del sistema, oltre che la conferma dell'attenzione agli aspetti dell'equità, dell'inclusione e dei divari già presente nella versione di febbraio.

Di ciò non mi stupisco conoscendo l'ampiezza di vedute del ministro Bianchi come studioso e la concretezza di cui aveva già dato prova nelle sue passate esperienze di policy maker e di amministratore in questo settore.

Tuttavia, su alcune delle iniziative (investimenti e riforme) previste dal piano nell'attuale stadio di avanzamento si evidenziano, a mio avviso, indeterminatezze, difficoltà e limiti, su cui occorrerà ancora lavorare. Cercherò di metterle in luce alla luce esaminando cinque tematiche: due relative agli investimenti infrastrutturali e tre relative alle riforme. Tutte afferenti alla parte della missione 4 che concerne la scuola.

---

<sup>1</sup> Intervento al seminario su *Il PNRR e gli interventi sul sistema dell'istruzione*, organizzato dalla Fondazione Astrid, Roma, 6 dicembre 2021.

## **Asili-nido, scuola dell'infanzia e tempo pieno nella primaria**

La fascia cosiddetta 0-6, asili-nido e scuole dell'infanzia, è quella su cui gli investimenti saranno più corposi: 4,6 mld. Una scelta assai opportuna perché, come mostrano le ricerche a livello internazionale, apportatrice di ricadute positive in termini di qualità e di equità su tutti i successivi segmenti del percorso di istruzione.

La distribuzione delle risorse che sono destinate alle infrastrutture, soprattutto edilizie, non viene al momento precisata. Ma il grosso andrà per certo e giustamente agli asili-nido che oggi coprono appena il 14% della domanda potenziale nelle aree meridionali contro un traguardo europeo del 33% e un'entità di più del 50% in alcuni grandi paesi. Per le scuole dell'infanzia, dove problemi di copertura ci sono ma più limitati, un grave problema dal punto di vista sia educativo che sociale è la frequente, specie nel Sud, apertura solo antimeridiana.

Sarebbe perciò opportuno imprimere una spinta verso la totale copertura della domanda potenziale mediante una misura ordinamentale: stabilire l'obbligatorietà della scuola dell'infanzia e del tempo pieno.

Un investimento specifico per il tempo pieno è previsto dal PNRR per la scuola primaria, e per le stesse ragioni è anche esso strategico. Le risorse sono minori: poco meno di un miliardo. In un articolo pubblicato su Education 2.0 Fiorella Farinelli (2021) aveva stimato che nell'ipotesi, da molti invocata, della sua generalizzazione servirebbero 2,8 mld. all'anno. Probabilmente già oggi e sempre più in futuro ne basterebbero di meno, dato il forte trend di decremento demografico cui stiamo assistendo.

I divari territoriali anche qui come nella scuola dell'infanzia, sono macroscopici: mentre a Milano il 90% delle classi è a tempo pieno a Napoli e Palermo non si arriva neppure al 10%. E le cause di tali divari non si trovano soltanto dal lato dell'offerta: quando alcuni anni fa il ministero decise di aumentare i fondi per il tempo pieno a utilizzarli furono soprattutto le scuole del Nord, le scuole del Sud presentarono poche richieste. Le ragioni sono due. Una di natura socio-economica: il più basso livello

dell'occupazione femminile. E una di natura culturale: lo stereotipo che le buone famiglie nel pomeriggio i bambini se li tengono con loro a casa.

Bene dunque nella pre-primaria e nella primaria l'investimento in mense e palestre, e bene gli stanziamenti che il ministro ha già messo in bilancio per i conseguenti accresciuti oneri di personale. Oltre che sull'offerta, occorre però intervenire sulla domanda con interventi di stimolo, che sono di tipo ordinamentale: l'obbligatorietà del tempo pieno sia nella scuola dell'infanzia che nella primaria.

Data l'entità del calo demografico, questo sembra proprio il momento giusto per farlo.

### **La riduzione dei divari territoriali e degli abbandoni nel 1° e nel 2° ciclo della secondaria.**

L'investimento di 1,50 mld. ha un duplice obiettivo: garantire un livello adeguato delle competenze di base (italiano, inglese, matematica), misurate dai test INVALSI, ad almeno un milione di studenti l'anno (in 4 anni) e contrastare gli abbandoni. Quindi di nuovo un progetto dettato da innegabili ragioni sia di equità che di qualità.

Tuttavia, emerge qui un limite nel modo in cui si individuano gli obiettivi di riduzione delle disuguaglianze nel sistema scolastico. I divari territoriali sono certamente importanti ed esistono non solo fra le macro-aree ma anche al loro interno, non sono però gli unici e spesso si intrecciano con le disuguaglianze sociali.

In un loro saggio (2019) due sociologi dell'educazione, Giancola e Salmieri, hanno presentato un'inedita analisi statistica dell'inter-play fra i tre fattori che più influiscono sui risultati riportati dagli studenti nei test Pisa sulla lettura: la composizione sociale degli istituti (il valore medio dell'indice dell'origine socio-familiare), gli indirizzi della secondaria superiore cui sono iscritti, le macro-aree territoriali dove risiedono. L'entità dell'impatto segue esattamente questo ordine.

Se ne può dedurre che per contrastare le disuguaglianze e le povertà educative occorre maneggiare uno strumentario di policy decisamente più

complesso di quello indicato nel PNRR. Per incidere sugli effetti della composizione sociale degli istituti e degli indirizzi, cioè sui livelli di segregazione, occorrerebbe una riforma di natura ordinamentale. E per incidere sui divari territoriali servirebbe anche una politica di redistribuzione territoriale con incentivi economici a dirigenti ed insegnanti formati ad hoc che li inducano a recarsi ad insegnare per congrui periodi di tempo nelle aree e nelle scuole “difficili”

Lo strumento-chiave identificato dal piano per questo investimento è un portale web da impiegare per azioni di supporto a dirigenti scolastici e docenti e per attività individualizzate di mentoring e di recupero formativo per ciascuno degli studenti coinvolti.

Sebbene preveda un potenziamento del tempo scuola in funzione di progettualità mirate e un possibile incremento delle ore di docenza, il progetto si discosta nettamente dalle tradizionali attività del “tempo prolungato” nella scuola media. Se ne discosta nel bene ma bisogna stare attenti che non se ne discosti anche nel male.

Nel bene perché se ben progettato porrebbe al servizio dell’obiettivo uno strumento tecnologico ad elevato potenziale e di uso flessibile. E potrebbe materializzare uno degli assi portanti di un nuovo modello di “tempo prolungato”, di cui c’è bisogno, dopo il sostanziale fallimento di quello precedente.

Nel male se venisse definito in modo da privilegiare l’individualizzazione rispetto al lavoro di gruppo, la distanza rispetto alla presenza e l’expertise tecnologico rispetto alla conoscenza pedagogica e al sapere pratico di dirigenti ed insegnanti.

Il piano in un altro dei punti della Missione 4 (“Riforma dell’organizzazione del sistema scolastico”) fa capire che il binomio classe-aula cesserà di costituire l’unica modalità dell’organizzazione didattica. Sono del tutto d’accordo nel ritenere che l’organizzazione didattica debba essere multiforme nel senso di alternare a momenti di individualizzazione attività svolte in gruppi di varia composizione, formati dentro le classi ma anche trasversalmente, “a classi aperte”. Come pure dovrà essere blended, articolare ed integrare distanza e presenza.

E' un modello didattico di questo tipo che dovrebbe innervare anche il portale, la cui progettazione è opportuno che passi attraverso una larga consultazione delle scuole e degli studiosi di scienze dell'educazione.

### **La riforma degli istituti tecnici e professionali**

Su questa riforma pongo un interrogativo riguardante non il contenuto, peraltro esposto in modo ancora abbastanza generico, bensì la logica sottesa al non avere inclusa a fianco delle altre due la seconda gamba della VET (Vocational Education and Training) secondaria, la Istruzione e Formazione professionale (IeFP).

Perché non proseguire invece nello sforzo, avviato dalla legge del 2003 istitutiva della IeFP e rilanciato dal decreto legislativo del 2017 che ha previsto la costituzione della Rete Nazionale delle Scuole Professionali, diretto a costruire (impresa non facile stanti i vincoli posti dalla Costituzione, eppure non impossibile) un sistema sufficientemente integrato di istruzione e formazione professionalizzante? E perché quindi non includere nel disegno di riorganizzazione, da elaborare di intesa fra Ministro dell'Istruzione, Ministro del Lavoro e Conferenza Stato-Regioni, anche la IeFP?

Questa filiera vanta innegabili pregi e potenzialità, quali la presenza di esperienze molto innovative sul piano educativo (è, ad esempio, l'unica che sta sviluppando la modalità "duale" dei corsi) e di forte integrazione con il mondo del lavoro. Nello stesso tempo presenta però una catena di problemi irrisolti. Innanzitutto, una distribuzione territoriale assolutamente squilibrata, dato che gli iscritti variano da più di 50.000 in Lombardia ad appena 90 in Calabria. Poi una strutturazione "a macchie di leopardo", con molte regioni che non hanno nemmeno adottato o lo hanno fatto solo in parte la nuova normativa nazionale (Salatin, 2021). Infine, vuoti e sostanziali disomogeneità interregionali nelle figure professionali offerte, complicate modalità di finanziamento, insufficiente verticalizzazione verso il livello terziario.

Il finanziamento del PNRR (Missione 5) a favore delle esperienze formative in "duale" (600 milioni), al quale aggiungere eventualmente altre risorse nazionali, potrebbe venire impiegato come leva per dare una spinta al

faticoso processo di integrazione a rete dei due canali “vocational”, IeFP e IPS (istituti professionali statali). E per conseguire nella IeFP sul piano nazionale una maggiore omogeneità sia quantitativa che qualitativa.

Un altro obiettivo da perseguire è l’attivazione in tutte le Regioni (finora pochissime lo hanno fatto) del terzo segmento in verticale degli IFTS, dalla durata di un anno: il ponte che può permettere agli studenti, passando attraverso uno specifico esame di stato, di accedere all’istruzione terziaria, ossia agli ITS e alle Università.

### **Il reclutamento e la formazione iniziale del personale.**

E’ una riforma fondamentale. Nella scuola più delle leggi e degli stessi finanziamenti è decisivo il capitale professionale (Hargreaves, Fullan, 2012), cioè le competenze didattiche degli insegnanti. Finora per quanto concerne la secondaria queste sono state largamente trascurate nei processi di formazione iniziale quindi anche nel reclutamento, dove predominano le conoscenze sui contenuti disciplinari. Il piano avverte l’esigenza del cambiamento. Sembra che si stia pensando di rendere obbligatori, per chiunque voglia andare ad insegnare nella secondaria, un numero assai maggiore di crediti – oggi sono appena 24 - dedicati appunto alla formazione professionale.

Si tratta di una scelta sacrosanta, un passo in avanti da tempo atteso e che ci avvicina agli altri paesi europei. Tuttavia, la novità qui arriva e qui si arresta. Non si programma al momento un secondo passo in avanti: adottare anche per l’insegnamento nella secondaria lo strumento della laurea abilitante, che da anni si è istituita per la primaria. E si rimanda implicitamente all’anno di prova l’esperienza formativa *on the job*.

Sappiamo come funzionano gli anni di prova: chi è dentro è dentro, punto. A prescindere dalle competenze mostrate o non nel corso della cosiddetta prova. La valutazione delle competenze in azione dovrebbe costituire un tassello essenziale del reclutamento, così continuerebbe a non avere alcun peso.

Creare lauree magistrali abilitanti, organizzate in forma duale, rappresenterebbe un’innovazione molto significativa: sostituire al modello

sequenziale scuola-lavoro, storicamente proprio dell'Italia, il modello parallelo praticato con successo da altri paesi europei, in primis dalla Germania.

### **Una riforma che non c'è: quella degli ordinamenti**

Il PNRR non poteva incorporare un programma generale di trasformazione della scuola, che andasse dalla governance fino agli ordinamenti. Necessariamente le riforme andavano selezionate in base alla congruità con gli obiettivi specifici del piano e con le azioni di investimento. E andava tenuto conto altresì del criterio prudenziale di non sovraccaricare la già pesante agenda politica e amministrativa della implementazione e non dare troppo la stura alla conflittualità tra i partiti di maggioranza. Così è stato fatto con la conseguenza di lasciare fuori cambiamenti di ampia portata in materia di ordinamenti, quali la riforma dei cicli.

Una scelta ragionevole, ma che comporta un prezzo elevato: indebolire il repertorio degli strumenti a disposizione per realizzare alcuni degli obiettivi più importanti del piano. In particolare uno di tali obiettivi: la riduzione delle disuguaglianze e delle povertà educative e, per questa via, l'innalzamento della qualità media degli apprendimenti. A tal fine, come si è detto, occorre mettere mano ad un insieme complesso di strumenti, fra i quali non potrebbe mancare per la sua rilevanza la riforma dei cicli, a cominciare dalla ristrutturazione della scuola dell'obbligo.

Detto molto in sintesi, penso ad una ristrutturazione, come quella proposta dalla rivista Scuola democratica (Benadusi, Campione, 2020), che in verticale elimini la separazione tra primaria e media, e in orizzontale posponga la scelta degli indirizzi della secondaria superiore, adottando un modello di scuola "comprensiva" (chiamata così per riferimento alla comprehensive school britannica): un modello che tuttavia non sia declinato in modo uniformitario, bensì introduca progressivamente attività opzionali con valore orientativo.

Vedo una duplice strategia per abbassare il prezzo insito del rinunciare a questa riforma. Da un lato riprendere la riflessione e la discussione che stava partendo, anche grazie ad un'altra proposta - in parte diversa - proveniente da TREELE (Oliva, Petrolino, 2019), quando si è bruscamente interrotta a

causa dell'insorgere della pandemia. E preparare così il terreno perché diventi un grande tema decisionale della prossima legislatura.

Dall'altro lato, provare intanto a far passare alcuni spezzoni ordinamentali ben calibrati, cioè iscritti nella prospettiva della riforma complessiva senza essere però predeterminanti rispetto alla scelta fra le sue differenti configurazioni (in particolare per quanto riguarda il prolungamento del tronco comune della secondaria). Ciò che temo possa invece accadere con la direttiva del piano di allargare la sperimentazione delle lauree quadriennali.

Ad uno di questi spezzoni ordinamentali ho già accennato: stabilire l'obbligatorietà della frequenza della scuola dell'infanzia e del tempo pieno sia in essa che nella primaria. Ne aggiungo ora un secondo: lo spostamento di due anni in avanti dell'attuale esame di licenza media, divenuto anacronistico da quando la fine dell'obbligo scolastico non cade più al 14° anno di età e abbiamo invece un obbligo di istruzione al 16° anno. L'esame posticipato seguirebbe di poco i risultati delle prove INVALSI al decimo anno di scuola. E, a mio parere, andrebbe focalizzato su una gamma alquanto più ampia – ma non troppo più ampia - di competenze di base: ad esempio nelle lingue italiana ed inglese, nella matematica, nelle scienze, nella storia e, last but not least, in una potenziata educazione alla cittadinanza.

Benadusi L., Campione V., 2020, “Ripensare gli ordinamenti scolastici e in particolare la secondaria”, in *Scuola democratica*, 1, 3-16

Farinelli F., 2021, “La missione Istruzione e Ricerca del Recovery Plan; buone intenzioni, insufficienze, vaghezze, interessanti indirizzi”, in *Education 2.0*, pubblicato il 27-01.

Giancola O., Salmieri L., « The Complex Chains of Education Inequalities in Italy. Understanding Interplays between Ascriptive and School-Tracks Factors », in *Proceedings of the 1st. International Conference of the Journal Scuola democratica*, vol.2, pp. 388-395.

Hargreaves, Fullan, 2012, *Professional Capital, Transforming Teaching in Every School*, New York, Teachers College Press.

Oliva A., Petrolino A., 2019, *Il coraggio di ripensare la scuola*, Quaderno TREELLE.

Salatin A., 2021, *La rete nazionale delle scuole professionali: il raccordo tra IP e IEF*, Rete “Manutenzione in rete”, pdf.