

Focus tematici

Piano nazionale di ripresa e resilienza: un approfondimento degli interventi previsti nell'ambito delle politiche per l'infanzia, l'adolescenza e le famiglie

Lucia Bianchi,
ricercatrice e collaboratrice Area infanzia e adolescenza, Istituto degli Innocenti

Nel 2020, l'UE ha dato una risposta senza precedenti alla crisi economica causata dalla pandemia di Covid-19, sia a livello congiunturale, con la sospensione del Patto di stabilità e ingenti pacchetti di sostegno all'economia adottati dai singoli Stati membri, sia a livello strutturale, in particolare con il programma Next Generation EU. Il bilancio a lungo termine dell'UE 2021-2027 insieme al Next Generation EU (NGEU), costituiscono il più ingente pacchetto mai finanziato attraverso il bilancio dell'UE, pari a 1,8 trilioni di euro (2,0 trilioni di euro a prezzi correnti) teso a stimolare la ripresa degli Stati membri e potenziare i meccanismi di flessibilità per costruire un'Europa impermeabile alle crisi future.

Come affermato da Ursula von der Leyen, Presidente della Commissione europea, nella premessa al testo The EU's 2021-2027 long-term Budget and Next Generation EU, se da un lato la pandemia ha messo a dura prova il tessuto economico e sociale della nostra società, dall'altro ha costituito anche un'opportunità per costruire un'Europa migliore post-Covid-19, più ecologica, digitale e più resiliente alle sfide attuali e future, in grado di intraprendere azioni decisive con il green deal europeo e il decennio digitale dell'Europa, grazie ai massicci investimenti previsti dal bilancio dell'UE a lungo termine e dal Next Generation EU. Per l'Italia il NGEU rappresenta un'opportunità imperdibile di sviluppo, investimenti e riforme per riprendere un percorso di crescita economica sostenibile e duraturo, rimuovendo gli ostacoli che per decenni hanno bloccato la crescita italiana¹.

L'Italia, colpita più duramente degli altri paesi europei dalla crisi indotta dalla pandemia di Covid-19 e, ancor prima della pandemia, fragile² dal punto di vista economico, sociale ed ambientale, è stata la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti del Next Generation EU per la ripresa post-pandemica costituiti dal dispositivo per la ripresa e resilienza (Recovery and Resilience Facility, RRF) e dal pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU).

Il Piano di ripresa e resilienza (Pnrr) trasmesso dall'Italia alla Commissione europea il 30 aprile 2021 e approvato con decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea il 13 luglio, ha una durata di sei anni (2021-2026), delinea un ambizioso programma

¹ Italia, Piano nazionale di ripresa e resilienza: #Next Generation Italia, 2021, p. 3. <https://assets.innovazione.gov.it/1620284306-pnrr.pdf>

² Ibidem, "Tra il 1999 e il 2019, il Pil in Italia è cresciuto in totale del 7,9 per cento. Nello stesso periodo in Germania, Francia e Spagna, l'aumento è stato rispettivamente del 30,2, del 32,4 ed del 43,6 per cento. Tra il 2005 e il 2019, il numero di persone sotto la soglia di povertà assoluta è salito dal 3,3 per cento al 7,7 per cento della popolazione – prima di aumentare ulteriormente nel 2020 fino al 9,4 per cento".

di investimenti e riforme volto a diminuire i divari territoriali, di genere e generazionali; è coerente ai sei pilastri politici di cui all'art. 3 del Regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza³ (regolamento RRF)⁴ e contribuisce ai sette programmi di punta della Strategia annuale sulla crescita sostenibile dell'UE (European flagship).

Lo sforzo di rilancio del Paese, per affrontare le principali sfide strutturali e renderlo più competitivo, equo e sostenibile all'interno di un'Europa più forte e solidale, si sviluppa intorno a tre assi strategici, condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale.

Per realizzare questo ambizioso Piano, il Governo italiano ha richiesto all'Europa l'importo massimo⁵ di risorse finanziarie disponibili pari a 191,5 miliardi di euro, di cui 68,9 miliardi di euro in sostegno finanziario non rimborsabile e 122,6 miliardi di euro in prestiti⁶.

Le sei "missioni" in cui il Piano è articolato, suddivise in 16 componenti, delineano il nuovo volto del Paese negli anni futuri e comprendono progetti di investimento e riforme atti ad affrontare i problemi macroeconomici, strutturali del Paese, già evidenziati dall'Unione europea, in materia di: "digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo" (M.1); "rivoluzione verde e transizione ecologica"(M.2);"infrastrutture per una mobilità sostenibile" (M.3); "istruzione e ricerca" (M.4); "inclusione e coesione" (M.5); "salute" (M.6).

Tutte le missioni condividono tre priorità trasversali, ossia tre vulnus, che corrispondono alle raccomandazioni specifiche della Commissione europea per l'Italia del 2019 e del 2020 e che sono rappresentate da diseguaglianze territoriali (tra il Mezzogiorno e il Centro-Nord), di genere e generazionali.

Un ruolo strategico per le politiche delle nuove generazioni è rivestito dalla missione 4, "istruzione e ricerca", i cui obiettivi

³ Commissione europea, Documento di lavoro dei servizi della commissione - Analisi del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, 22.6.2021

⁴ Con il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, si istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁵ Cfr. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd_2021_it.pdf

⁶ Cfr. <https://www.mef.gov.it/focus/Il-Piano-Nazionale-di-Ripresa-e-Resilienza-PNRR/>. Ulteriori 30,6 miliardi sono stati finanziati attraverso il Fondo complementare istituito con il decreto legge 6 maggio 2021, n. 59 a valere sullo scostamento pluriennale di bilancio, approvato nel Consiglio dei ministri del 15 aprile. Sono stati stanziati, entro il 2032, ulteriori 26 miliardi da destinare alla realizzazione di opere specifiche e per il reintegro delle risorse del Fondo sviluppo e coesione; pertanto nel complesso le risorse ammontano a circa 248 miliardi di euro a cui vanno aggiunte quelle rese disponibili dal programma REACT-EU (ulteriori 13 miliardi da spendere nel triennio. 2021-2023 come previsto dalla normativa UE).

sono rivolti fornire ai giovani gli strumenti indispensabili per una partecipazione attiva alla vita sociale, culturale, economica del Paese oltre un bagaglio di competenze ed abilità indispensabili per affrontare i processi di digitalizzazione e transizione ecologica.

Ai fini di colmare o ridurre in misura significativa, in tutti i gradi di istruzione, le numerose criticità del nostro sistema di istruzione, formazione e ricerca, rappresentate da: carenze strutturali nell'offerta di servizi di educazione e istruzione primarie; gap nelle competenze di base, alto tasso di abbandono scolastico e divari territoriali; basso livello di spesa in ricerca e sviluppo; basso numero di ricercatori e perdita di talenti; ridotta domanda di innovazione, ecc., il Governo delinea una serie di investimenti e riforme con l'obiettivo di conseguire un "potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido all'università" e un rafforzamento del potenziale di crescita del sistema economico ("dalla ricerca all'impresa") "per lo sviluppo di un'economia ad alta intensità di conoscenza, di competitività e di resilienza".

Di particolare interesse appare il quadro delle misure M4C1 "Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido all'università" con cui vengono destinate risorse pari a €19,44 Mld per il periodo 2021-2026, prevedendo 4 differenti investimenti tesi a migliorare i servizi di istruzione e formazione da un punto di vista qualitativo e quantitativo, il processo di reclutamento e formazione del corpo docente, le infrastrutture e gli strumenti tecnologici a disposizione della didattica, riformare e potenziare i dottorati.

L'investimento più elevato (€4,6 miliardi) riguarda il Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia, preso atto che in Italia l'offerta dei nidi d'infanzia rispetto ai bambini residenti fino a 2 anni compiuti, è ancora carente (-7,5 punti percentuali) rispetto al parametro del 33% fissato dal Consiglio europeo nel 2002 a Barcellona e poi recepito dalla normativa nazionale ex art.4 D.Lgs. n. 65 del 2017.

L'obiettivo del Piano è creare circa 228mila posti⁷ a livello nazionale, senza distinzione tra i nidi d'infanzia e scuola di infanzia⁸.

Il potenziamento del sistema integrato 0-6 anni, in particolare

⁷ V. https://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/DFP28.pdf?_1627130823477. Si stima tuttavia che 152.000 riguarderanno i posti per bambini della fascia 0-3 anni e 76.000 per i bambini della fascia 3-6 anni, considerato disponibilità di posti in Italia è nella media europea per le scuole dell'infanzia, mentre siamo molto indietro per i nidi d'infanzia.

⁸ V. Italia, 2021, Pnrr, p. 177. L'intervento sarà gestito dal Ministero dell'istruzione, in collaborazione con il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero dell'interno, e realizzato mediante coinvolgimento diretto dei comuni che condurranno la fase della realizzazione e gestione delle opere.

per la fascia 0-3, se accompagnato dal requisito dell'accessibilità, costituisce una priorità per le famiglie con figli, in quanto può rappresentare, insieme a altre strategie politiche, un fattore capace di contrastare il progressivo declino della natalità del nostro Paese.

Con tale investimento, alla luce del contesto demografico italiano, caratterizzato dalla più bassa fecondità in Europa (1,29 figli per donna contro l'1,56 della media UE), dal più basso numero dei nuovi nati mai registrato dall'Unità d'Italia (solo 404mila bambini nel 2020, 16mila in meno del 2019) e dal progressivo invecchiamento della popolazione, il Pnrr cerca di sostenere le famiglie e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, inserendosi nel percorso di riforma e investimento sulle politiche familiari già avviate con il Family Act.

In Italia esistono persistono profondi divari nella diffusione di nidi d'infanzia, non solo tra il Centro-Nord e il Sud, ma anche tra centri urbani – aree interne della medesima regione. A fronte di tale criticità, il Piano non contiene indicazioni sull'allocazione dei posti da coprire, né sulle priorità da seguire per coprire in primis le aree con meno risorse infrastrutturali al fine di superare i divari territoriali esistenti e raggiungere una distribuzione di posti più uniforme sul territorio nazionale.

Significativa è anche un'altra misura tesa ad accompagnare il processo di convergenza tra Sud e Centro-Nord e a ridurre il divario di cittadinanza, tesa a definire il "livello essenziale delle prestazioni per alcuni dei principali servizi alla persona, partendo dagli asilo nido, in modo da aumentare l'offerta delle prestazioni di educazione e cura della prima infanzia, sia attraverso un Piano di infrastrutturazione sociale previsto dalla missione 4, sia mediante le risorse ordinarie per l'erogazione del servizio stanziate nella legge di bilancio 2021 (art. 1 comma 792 ove è previsto uno stanziamento di 300 milioni a regime)"⁹.

Mira a sostenere i minorenni e le famiglie, potenziando l'offerta delle infrastrutture e servizi per l'infanzia, l'investimento – di €960 milioni – rappresentato dall'estensione graduale del tempo pieno scolastico nelle scuole primarie, attraverso la costruzione o la ristrutturazione entro il 2026¹⁰ di circa 1.000 degli spazi delle mense.

Rilevanti sono i progetti di investimento previsti nel Pnrr per potenziare le competenze di base degli studenti italiani che, con marcate differenze tra regioni e tipi di scuole, risultano in base all'indagine OCSE-PISA inferiori a quelle della media dei Paesi dell'UE (dati Istat 2019). Tale gap insieme all'alto tasso di abbandono scolastico (più elevato per gli studenti nati fuori dal territorio UE), alla dispersione scolastica e ai profondi divari territoriali costituiscono

⁹ Cfr. Italia, 2021, Pnrr, p. 37.

¹⁰ Cfr. Italia, 2021, Pnrr, p. 177.

un chiaro ostacolo alla crescita del Paese. Per eliminare o ridurre suddette criticità, in particolare, al fine di contrastare la dispersione scolastica nelle aree maggiormente disagiate, garantire l'inclusione sociale e promuovere stili di vita salutari, il Piano stanziava €300 milioni per costruire o adeguare strutturalmente circa 400 edifici da destinare a palestre o strutture sportive, dotandoli di attrezzature sportive moderne e innovative, per essere resi immediatamente utilizzabili e fruibili da scuole (a partire dalle classi prime della primaria), enti locali e singole realtà territoriali.

Significativo è lo stanziamento di € 1.500 milioni (fino al 2024) per contrastare in modo strutturale l'abbandono scolastico e accrescere le competenze di base (in particolare nel Mezzogiorno), di almeno 1.000.000 studenti all'anno, anche attraverso lo sviluppo di un portale unico nazionale per la formazione online e un tutoraggio telematico per la fascia di età 12-18 anni.

Il Pnrr punta sul recupero delle competenze di base dei minorenni per ridurre l'abbandono scolastico e i divari territoriali, tuttavia non vanno sottovalutati anche altri fattori socio-scolastici-familiari o altri aspetti caratteriali e di fragilità possono influire su tale scelta.

Per ridisegnare una scuola moderna, digitale, efficiente e innovativa tesa ad accrescere le competenze digitali degli alunni, promuovere l'integrazione (all'interno dei curricula di tutti i cicli scolastici) di attività e metodologie volte a sviluppare le competenze Stem (Science, Technology, Engineering and Mathematics) e di innovazione (con particolare riguardo verso le pari opportunità) e promuovere il multilinguismo, appare fondamentale il finanziamento di € 1.100 milioni.

Un altro significativo intervento del Pnrr, teso a innovare l'istruzione, muove dalla rilevazione dell'inadeguatezza delle attrezzature e infrastrutture digitali delle scuole italiane, e dalla necessità di nuova formazione digitale anche per il corpo docente.

A tal fine, per costruire un ambiente scolastico sicuro in grado di favorire lo sviluppo e le competenze dei ragazzi, si prevedono investimenti per la messa in sicurezza e riqualificazione degli edifici scolastici, con interventi tesi a digitalizzare gli ambienti di apprendimento verso una scuola 4.0, con la trasformazione di circa 100.000 classi tradizionali in connected learning environments, con l'introduzione di dispositivi didattici connessi, la creazione di laboratori per le professioni digitali nel secondo ciclo.

L'efficientamento degli edifici scolastici, la lotta all'abbandono scolastico, il recupero delle competenze di base dei minorenni, il contrasto alla povertà educativa si stima che avranno un forte impatto anche in tema di riduzione delle diseguaglianze territoriali,

aggredendo uno dei fattori strutturali di ritardo in alcune regioni¹¹.

Di importanza fondamentale sono le riforme in tema di istruzione e formazione; tra queste: la riforma degli istituti tecnici e professionali (4324 istituti), che mira ad allineare i curricula degli istituti alla domanda di competenze innovative richiesta dal tessuto produttivo del Paese; la riforma del sistema di istruzione professionale terziaria (ITS) per incrementare il numero degli attuali iscritti, con il potenziamento dei laboratori con tecnologie 4.0 e un'integrazione con il sistema universitario delle lauree professionalizzanti sul "modello Emilia-Romagna"; la riforma dell'organizzazione del sistema scolastico (da concludersi nel 2021) tesa a operare una riduzione del numero degli alunni per classe e operare il dimensionamento della rete scolastica; la riforma del sistema di orientamento nella scuola secondaria di II grado; la Riforma delle classi di laurea e infine la Riforma delle lauree abilitanti per determinate professioni.

Nel Pnrr è centrale anche la promozione di una maggiore partecipazione dei giovani al mercato del lavoro. I giovani sono stati, con le donne, tra le categorie più colpite dalle ricadute sociali e economiche causate dalla pandemia, che ha esacerbato le disuguaglianze preesistenti. Rilevato che nel 2020 il tasso di occupazione tra i 15-25enni è diminuito di 14,7 punti percentuali (Istat, 2021) e che "l'Italia è il Paese dell'UE con il più alto tasso di ragazzi tra i 15 e i 29 anni non impegnati nello studio, nel lavoro o nella formazione (NEET)"¹², il Piano prevede "interventi diretti" per favorire l'occupazione giovanile e "interventi indiretti" che produrranno benefici trasversali anche in ambito generazionale.

Tra gli interventi diretti per favorire l'occupazione giovanile e l'acquisizione di competenze tecniche e trasversali, vi sono le assunzioni di giovani per l'esecuzione dei progetti finanziati dal Pnrr e dai Fondi REACT-EU e FCN, con contratti di formazione/specializzazione; il servizio civile digitale (M1); il rafforzamento del sistema duale (M5) e il "servizio civile universale"(M5). Altre misure sono costituite dalle assunzioni nella pubblica amministrazione (M1); dalle assunzioni nei tribunali per giovani diplomati e laureati con contratti a tempo determinato (M1). Nel settore turistico viene facilitato l'accesso al credito per i giovani che intendono avviare una propria attività (M1), e si dà supporto fino al 2026 alle imprese start-up e venture capital attive nella transizione ecologica (M2).

Altresì tra le misure trasversali, in grado di promuovere, anche indirettamente, l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, le opportunità di lavoro qualificato e di imprenditorialità tra i giovani si ricordano: il miglioramento delle competenze con riferimento

11 Cfr. Italia, 2021, Pnrr, p. 196.

12 Italia, 2021, Pnrr, p. 2.

alle nuove professioni, l'istituzione del "servizio civile digitale" (M.1); l'incremento dell'occupazione giovanile in tutti i settori toccati dagli investimenti e dalle riforme connesse alla transizione ecologica e al green deal europeo(M.2); le nuove opportunità di mobilità di cui servirsi per la loro formazione e collocamento lavorativo (missione 3); il potenziamento del sistema duale) e dell'istituto dell'apprendistato, in un'ottica di matching tra istruzione-formazione e lavoro; il potenziamento del "servizio civile universale"(M.5); l'attivazione di borse di studio (M.6) di studio(in medicina) e altre misure in tema di ecosistema per l'innovazione.

Dunque, il Piano prevede che gli investimenti sulle politiche attive del lavoro e della formazione come il sistema duale, attraverso cui il giovane compie un percorso di apprendimento non formale, per accrescere le proprie conoscenze e competenze per l'apprendimento permanente, in linea con la raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2018 (2018/C/189/01), assieme al potenziamento del servizio civile universale possano contribuire a ridurre il numero dei Neet.

Con il lockdown nel 2019 in Italia si è registrato anche un alto tasso di rischio di povertà o di esclusione sociale, che è tra i più elevati dell'UE (25,6%), particolarmente marcato per i minorenni (27,7%)¹³; nel 2020 la percentuale di famiglie in povertà assoluta è aumentata salendo al 7,7% rispetto a 6,4% nel 2019¹⁴.

La pandemia da Covid 19 ha fatto emergere il bisogno di nuove soluzioni, nuove politiche sociali e di una nuova solidarietà tra generazioni.

La necessità di promuovere la coesione sociale insieme all'impegno a sconfiggere la povertà sono obiettivi strategici fissati anche dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (Onu, 2017).

In tema di politiche sociali e sostegno alle famiglie, ai minori, alle persone con gravi disabilità e agli anziani non autosufficienti, la missione 5 (inclusione e coesione) si rivela cruciale, in particolare la componente MSC2 "infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", nell'affrontare le principali vulnerabilità sociali e nel definire "modelli personalizzati per la cura della famiglia, delle persone di minore età, degli adolescenti e degli anziani, così come delle persone con disabilità"¹⁵, tramite il rafforzamento del ruolo dei servizi sociali territoriali.

13 V. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd_2021_it.pdf, documento di lavoro della Commissione. Il 22 giugno 2021 la Commissione europea ha pubblicato la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, fornendo una valutazione globalmente positiva del Pnrr italiano. La proposta è accompagnata da una dettagliata analisi del Piano.

14 V. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd_2021_it.pdf.

15 V. Cfr. Italia, 2021, Pnrr, p. 208.

Appare importante la misura “interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del terzo settore”: si cerca di contrastare la povertà educativa delle regioni del Sud attraverso il potenziamento dei servizi socioeducativi a favore dei minorenni, finanziando iniziative del terzo settore con specifico riferimento ai servizi assistenziali nella fascia 0-6 anni e a quelli di contrasto alla dispersione scolastica e di miglioramento dell’offerta educativa nella fascia 5-10 e 11-17.

Significativi per le famiglie sono anche gli interventi diretti a implementare nuove strutture di edilizia residenziale pubblica o soluzioni di housing sociale per cercare di affrontare il disagio abitativo e la povertà materiale. Il Piano prevede inoltre la possibilità di estendere i programmi di prevenzioni delle crisi familiari e delle loro conseguenze sui bambini, grazie a specifici interventi di rafforzamento dei servizi e delle reti sociali di assistenza territoriale.

Interessante appare a di supporto all’inclusione prevalentemente giovanile con gli interventi di rigenerazione urbana, utile strumento per ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale.

Ulteriori misure di politiche familiari a sostegno della famiglia, strettamente collegate alla riforma dei servizi sanitari di prossimità (missione 6), riguardano per gli anziani non autosufficienti e le persone con disabilità e sono tese a migliorare l’equità sociale e la solidarietà intergenerazionale, oltre che la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per le donne che prevalentemente si trovano a gestire i carichi di cura nell’ambito familiare.

Il Pnrr grazie a un programma dettagliato di interventi, riforme, cospicui investimenti e a un sistema di governance per assicurare una sua rapida attuazione si rivela di importanza strategica per rendere l’Italia più moderna, ecologica, digitale e più resiliente alle sfide future.

L’augurio è che si sviluppi una rinnovata attenzione a un’istruzione di qualità e della ricerca; che si possa aprire pagina nuova per la promozione dell’infanzia, dell’adolescenza e delle politiche familiari capace di affrontare in modo efficace tutte le sfide individuate dall’UE e in grado di rispondere ai bisogni, ai desideri e alle speranze delle nuove generazioni.