

# Next Generation EU: la “missione” 4 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le politiche dell’UE per l’istruzione

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | October 20, 2020



*«Non c'è nulla di nobile nell'essere superiore a qualcun  
altro.*

*La vera nobiltà sta nell'essere superiore a chi eravamo ieri»  
Ernest Hemingway*

# Le “missioni” di #NextGenerationItalia

La proposta di regolamento sul **Dispositivo per la ripresa e la resilienza** – il principale strumento del piano strategico dell’UE *Next Generation EU* – stabilisce nel Titolo III “Piani di ripresa e resilienza” che gli Stati Membri per accedere agli ingenti finanziamenti dovranno presentare i c.d. **Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR)**. [1]

Il 16 Settembre u.s. il Governo ha presentato le [Linee Guida per la definizione del PNRR \(#NextGenerationItalia\)](#).

Come ho argomentato nel precedente post del 10 Ottobre u.s. **#NextGenerationItalia** appare discutibile sotto molteplici punti di vista. Desta perplessità, in primo luogo, la debole coerenza “esterna” con le direttrici strategiche delle politiche pubbliche europee, tanto quelle chiaramente delineate dal piano di lavoro 2019-2024 della Commissione in carica (e, più specificamente, il “**Green Deal europeo**”), quanto quelle che caratterizzano il “**Piano di Ripresa Europeo**” (*Next Generation EU*).

Le [Linee Guida del PNRR](#) rimarcano che esso verrà imperniato sulle seguenti sei “missioni”:

1. Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo.
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica.
3. Infrastrutture per la mobilità.
4. Istruzione, formazione, ricerca e cultura.
5. Equità sociale, di genere e territoriale.
6. Salute.

Come esposto nel precedente post, il concetto di “missioni” è usato in maniera discutibile:

- le “missioni” non sono minimamente degli obiettivi sfidanti per la politica economica che possano sia diventare il faro e la ragion d’essere di un dato governo, sia creare consenso presso la cittadinanza sulla rilevanza di tali “missioni”.

Come scrive l'economista Mariana Mazzucato in un report del 2018 elaborato per la DG Ricerca della Commissione Europea «le “missioni” forniscono una soluzione, un'opportunità e un approccio per fronteggiare le numerose sfide che le persone affrontano nella loro vita quotidiana» (v. pagina 4). Non è questo il caso per le “missioni” del PNRR; [2]

- esse, come si legge chiaramente nelle **Linee Guida**, vengono solo intese come degli ambiti di *policy* (“aree tematiche strutturali di intervento”);

- le “missioni” si limitano a richiamare in modo molto generico gli interventi di politica economica da realizzare e, soprattutto, non presentano minimamente il quadro di *policy* europeo di riferimento per ciascuna “missione”.

Stante il fatto che le [Linee Guida del PNRR](#) sono, al momento, un semplice “*work in progress*” appena abbozzato, va anche detto che le indicazioni fin qui avanzate sono fin troppo scontate e sono del tutto carenti rispetto alla necessità di assumere come faro il quadro di *policy* europeo, aspetto che vorrei cercare di spiegare meglio in successivi post.

Qui mi limito a fornire un esempio concreto di come si potrebbe rafforzare la coerenza “esterna” con le politiche europee in relazione all'area tematica di intervento (“missione” nel linguaggio aulico del PNRR) che riguarda la **scuola**, area tematica giustamente centrale nel dibattito in corso.

**Un esempio di come coniugare le “missioni” di #NextGenerationItalia con il quadro di *policy* europeo per l'ambito tematico istruzione**



Immagine ex Pixabay

Per quanto concerne gli interventi di rafforzamento del capitale umano (istruzione, formazione e ricerca) e del capitale culturale le **Linee Guida** si limitano a considerazioni quali: (i) per la “missione” relativa all’istruzione, formazione, ricerca e cultura, il PNRR punterà a migliorare la qualità dei sistemi di istruzione e formazione in termini di ampliamento dei servizi per innalzare i risultati educativi; (ii) con riferimento alla didattica ed ai relativi strumenti, il Governo punterà al miglioramento della qualità della formazione scolastica attraverso la digitalizzazione dei processi e degli strumenti di apprendimento e l’adeguamento delle competenze alle esigenze dell’economia ed agli standard internazionali. In questo quadro, saranno anche adottate iniziative per la riqualificazione, formazione e selezione del personale (v. pagg. 18-19).

Nei prossimi mesi il Governo italiano dovrà lavorare molto per suddividere in **cluster** (sub-ambiti di intervento) questa “missione” 4; individuare e delimitare chiaramente azioni/progetti “verticali” (riferiti ai singoli **cluster**) e azioni/progetti orizzontali e, non ultimo, per rafforzare la coerenza delle azioni/progetti con il quadro di *policy* europeo. [3]

Il quadro di *policy* europeo in materia di istruzione e

formazione è stato ampiamente aggiornato e migliorato negli ultimi cinque anni, anche sulla scorta di importanti documenti di guida quali il **contributo dell'UNESCO (2016) che delinea le azioni da sviluppare per perseguire l'Obiettivo 4 dei Sustainable Development Goals** dell'Agenda 2030 dell'ONU e il [position paper dell'OCSE rilasciato nel 2018 sull'educazione del futuro \("Education 2030"\)](#). [4]

I principali documenti di cui tenere conto sono i seguenti:

- la Comunicazione della Commissione sulla *"new skills agenda"* del 2016 (la Comunicazione COM (2016) 381 "Una nuova agenda per le competenze per l'Europa. Lavorare insieme per promuovere il capitale umano, l'occupabilità e la competitività");
- la Comunicazione che la Commissione Europea ha proposto in vista del *"Social Summit for Fair Jobs and Growth"* che si è tenuto a Göteborg il 17 Novembre 2017, Summit che ha deliberato il c.d. **Pilastro Europeo dei diritti sociali** (si veda la Comunicazione COM(2017) 673 "Rafforzare l'identità europea grazie all'istruzione e alla cultura");
- il **piano di azione per l'istruzione digitale 2018-2020** (si veda la Comunicazione COM(2018) 22 del 17.01.2018);
- la nuova Raccomandazione del Consiglio sulle **"competenze chiave per l'apprendimento permanente"** (22 maggio 2018), che raggruppa tali competenze in otto *cluster*;
- la *"new skill agenda"* del 2020, che rispetto alla precedente, si caratterizza per il forte accento sulla necessità di adattare le competenze alla transizione digitale (in continuità con l'agenda per le competenze del 2016) ed anche alla transizione verde (aspetto questo, ovviamente, in linea con il **concetto di "sostenibilità competitiva"** che è un po' il marchio di fabbrica della Commissione von der Leyen e con il c.d. **"Green Deal europeo"** (si veda la Comunicazione COM (2020) 274 "Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza" presentata il 1° Luglio 2020); [5]
- il **piano di azione per la realizzazione di uno "spazio**

europeo per l'istruzione" entro il 2025 (si veda la [Comunicazione COM \(2020\) 625](#) presentata il 30 Settembre u.s.);

- il [piano di azione per l'istruzione digitale 2021-2027](#) (presentato anch'esso il 30 Settembre u.s.).

A mio modesto parere, i documenti strategici appena richiamati vanno sempre più delineando quattro autentici capisaldi delle politiche comunitarie in materia di istruzione e formazione:

- la rilevanza della creazione di autentici **"ecosistemi educativi"**, in cui la scuola – da quella per l'infanzia a quella secondaria superiore – costituisce il pivot di una "comunità educante" in cui più operatori concorrono alla formazione del capitale umano delle nuove generazioni; [6]
- il progressivo ampliamento della sfera di azione e di "impatto sociale" delle scuole, che non sono soltanto veicolo di competenze, ma anche il fulcro di più articolate strategie di contrasto della **povertà educativa** (strategie che coinvolgono le scuole quale pivot della "comunità educante" dei territori in cui sono collocate); [7]
- il rafforzamento della qualità dell'istruzione e della formazione che non passa solo per l'innalzamento della qualità delle competenze *"hard"*, ma anche e soprattutto di competenze *"soft"* che, quasi paradossalmente nell'era dell'economia digitale e dell'intelligenza artificiale, si rilevano sempre più rilevanti nel bagaglio di competenze acquisito dai giovani nel percorso scolastico. Queste *"soft skill"* concernono la capacità di controllare e valorizzare i tratti caratteriali personali, la capacità di adattabilità e di resilienza (da sviluppare anche attraverso percorsi di "educazione all'imprenditorialità") e, non ultimo, lo sviluppo di certe attitudini e certi valori; [8]
- il potenziamento dell'**istruzione digitale** in senso lato (l'UE conferma costantemente nei documenti strategici che, a tal fine, vanno rafforzate le dotazioni digitale delle scuole e la capacità di queste di valorizzare la didattica a distanza, ma vanno anche valorizzati meglio i nuovi dispositivi digitali per migliorare la didattica e dotati i

docenti delle adeguate competenze). [9]

I documenti strategici richiamati in precedenza e le linee portanti delle politiche europee in materia di istruzione e formazione, appena illustrate, dovranno essere necessariamente i termini di riferimento di una compiuta formulazione delle linee di intervento della “missione” 4 di ed anche di quelle che, nel periodo post 2020, saranno inserite nei Programmi Operativi – nazionali e regionali – cofinanziati dal nuovo **Fondo Sociale Europeo Plus** post 2020, soprattutto con riguardo all’ambito di *policy* “Istruzione e *lifelong learning*” (ambito indicato nella proposta di regolamento) che, di fatto, sostituirà l’Obiettivo Tematico 10 della programmazione 2014-2020 dei **Fondi Strutturali**. [10]

Nella figura che chiude questo breve articolo, ho cercato di evidenziare la trama delle principali relazioni di coerenza fra i capisaldi del quadro di *policy* dell’UE sulla cui base il Governo italiano dovrebbe tentare di garantire una solida “coerenza” (o “pertinenza”) delle azioni/progetti della “missione” 4 del PNRR con il quadro di *policy* europeo.

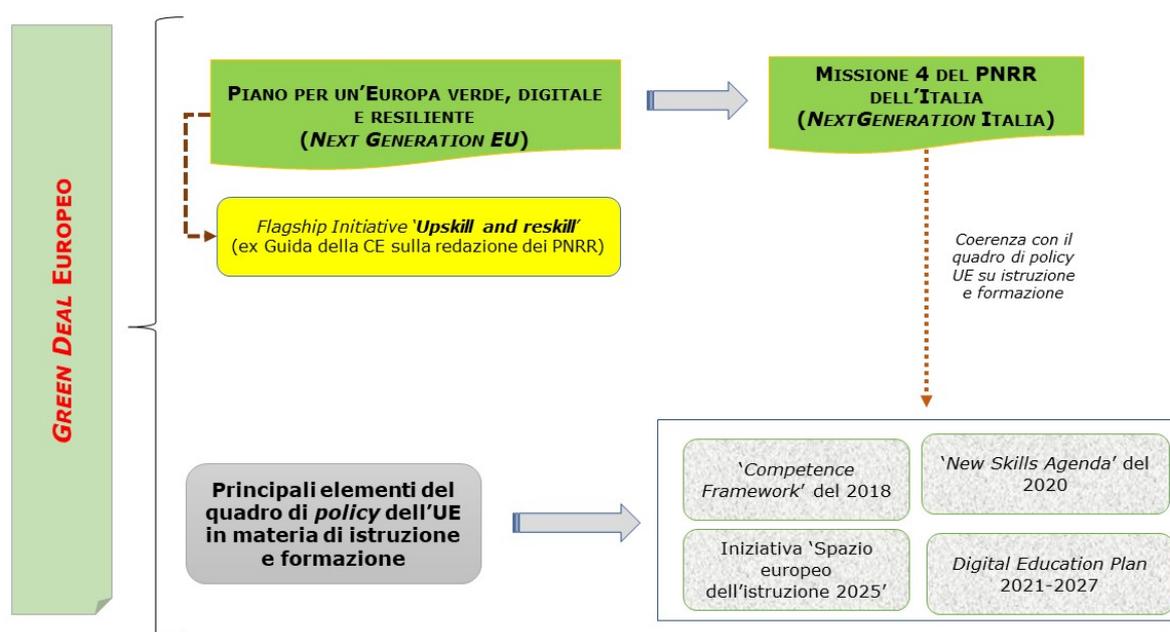
Il prospetto evidenzia quanto segue:

- il “**Green Deal europeo**” (autentico pilastro del piano di lavoro della Commissione von der Leyen per l’intero mandato 2019 – 2024) in cui è centrale il concetto di “**sostenibilità competitiva**” (concetto che racchiude l’idea di un nuovo modello economico che sappia tenere insieme la sostenibilità ambientale, la sostenibilità sociale e la competitività dei sistemi produttivi) e i tre pilastri “strategici” di **Next Generation EU** (transizione verde, transizione digitale e resilienza/inclusione sociale) costituiscono *de facto* l’agenda strategica comunitaria che guiderà la formulazione e l’attuazione sia dei PNRR, sia dei Programmi “a gestione diretta” e “a gestione concorrente” cofinanziati dai Fondi dell’UE per il periodo post 2020;
- gli interventi che verranno inclusi nei PNRR di valorizzazione del capitale umano e del capitale culturale (“missione” 4 di #NextGenerationItalia) si possono ricondurre

alla *flagship initiative* “**Upskill and reskill**” della **Guida della Commissione alla formulazione dei PNRR** (si veda lo [Staff Working Document SWD\(2020\) 205](#), parte I rilasciato dalla Commissione il 17 Settembre u.s.);

- gli interventi della “missione” 4 di #NextGenerationItalia dovranno essere ampiamente coerenti con il nuovo quadro sulle “competenze chiave per l’apprendimento permanente”, la nuova “*skills agenda*” 2020 che presta attenzione allo sviluppo di competenze coerenti con la transizione verde e con quella digitale, il [piano di azione per la realizzazione di uno spazio europeo per l’istruzione](#) e anche con il [piano di azione per l’istruzione digitale 2021-2027](#);

- tali interventi, essendo appunto volti a rafforzare capitale umano e capitale culturale, dovranno parimenti essere coerenti con le politiche dell’UE per la ricerca (e, quindi, il nuovo Programma per la R&ST Horizon Europe 2021-2027), con quelli della promozione delle attività culturali (e, quindi, il Programma Europa Creativa 2021-2027) e, non ultimo, con gli interventi a sostegno della mobilità di studenti, docenti e lavoratori in tutta l’UE (e, quindi, con Erasmus Plus 2021-2027).



\*\*\*\*\*

[1] Il **Dispositivo per la ripresa e la resilienza** ("**Recovery and Resilience Facility**") – proposto dalla Commissione con la Comunicazione COM(2020) 408 – è il principale strumento di attuazione del piano strategico **Next Generation EU** ("Piano di Ripresa Europeo" volto a contrastare nel breve termine gli effetti recessivi della pandemia di COVID 19 e, nel medio termine, a rafforzare strutturalmente le economie europee).

[2] Cfr. Mazzucato M. (2018); *Missions. Mission-oriented Research and Innovation in the European Union. A problem-solving approach to fuel innovation-led growth*. European Commission.

[3] A pagina 14 delle Linee Guida del PNRR si legge che «le missioni del programma a loro volta suddivise in cluster (o insiemi) di progetti omogenei atti a realizzare le missioni».

[4] Cfr. UNESCO (2016) *Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action for the implementation of Sustainable Development Goal 4*, Paris.

OECD (2018); [The future of education and skills. Education 2030](#); OECD Publishing, Paris.

[5] Preme evidenziare che il 1° Luglio 2020 è stato presentato, in realtà, un articolato pacchetto di misure, mutuamente coerenti, per migliorare la capacità dei sistemi educativi di garantire delle competenze adatte ai fabbisogni professionali emergenti a causa della transizione digitale e di quella verde; per rafforzare gli interventi a sostegno dell'occupazione giovanile – inclusa una nuova iniziativa per rafforzare la portata e l'efficacia della c.d. "**Garanzia Giovani**" varata nel 2013 – ed anche per rafforzare i sistemi di istruzione e formazione professionale. Si vedano le Comunicazioni:

- Commissione Europea; *Proposta di raccomandazione del Consiglio sull'istruzione e la formazione professionale per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza*; COM (2020) 275.

- Commissione Europea; *Sostegno all'occupazione giovanile. Un*

*ponte verso il lavoro per la prossima generazione; COM (2020) 276.*

- Commissione Europea; *Proposta di raccomandazione del Consiglio relativa a un ponte verso il lavoro, che rafforza la garanzia per i giovani; COM (2020) 277.*

[6] In relazione a questo aspetto, per il nostro Paese si ricorda l'attività assolutamente meritoria dell'Impresa Sociale **Con i Bambini**. Questa Impresa Sociale, interamente partecipata da **Fondazione Con il Sud**, è stata istituita nel 2016 per gestire il **Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile** (varato con la Legge di Stabilità per il 2016), Fondo avente per oggetto il finanziamento di «interventi sperimentali finalizzati a rimuovere gli ostacoli di natura economica, sociale e culturale che impediscono la piena fruizione dei processi educativi da parte dei minori».

[7] Il contrasto della **povertà educativa** – la quale potrebbe essere determinata sia da condizioni di povertà materiale delle famiglie, sia dalla mancanza di capitale sociale in determinate aree territoriali – è sempre più centrale nelle politiche europee. Basta richiamare il fatto che il negoziato fra le Istituzioni dell'UE che è seguito alla pubblicazione, da parte della Commissione Europea, delle proposte di regolamento sulle “disposizioni comuni” dei Fondi Strutturali nella programmazione post 2020 e sul c.d. **Fondo Sociale Europeo Plus**, che succederà al Fondo Sociale Europeo, ha condotto all'introduzione nella proposta di regolamento su FSE Plus – emendata nel corso dell'anno dalla Comunicazione della Commissione COM(2020) 447 del 28.05.2020 – di una specifica **Garanzia Bambini** a fianco della già sperimentata Garanzia Giovani. Questo soprattutto sull'abbrivio delle richieste in tal senso del Parlamento Europeo.

A tale riguardo, si segnala parimenti che:

- in relazione alla **Garanzia Bambini** va evidenziata anche una crescente attenzione delle Istituzioni europee per la qualità dell'istruzione e della cura nella prima infanzia (si veda la [Raccomandazione del Consiglio sui sistemi di educazione e cura della prima di infanzia di qualità](#) del 22.05.2019);

- merita una disamina attenta anche il recentissimo “*Special Report*” N. 20/2020 della **Corte dei Conti Europea** “[Combating Child Poverty. Better Targeting of Commission Support Required](#)”.

[8] L’esigenza di ampliare il “quadro delle competenze” è argomentata in maniera magistrale nel [position paper “Education 2030” dell’OCSE](#) (v. pag. 5) in questi termini: «*Students will need to apply their knowledge in unknown and evolving circumstances. For this, they will need a broad range of skills, including cognitive and meta-cognitive skills (e.g. critical thinking, creative thinking, learning to learn and self-regulation); social and emotional skills (e.g. empathy, self-efficacy and collaboration); and practical and physical skills (e.g. using new information and communication technology devices). The use of this broader range of knowledge and skills will be mediated by attitudes and values (e.g. motivation, trust, respect for diversity and virtue). The attitudes and values can be observed at personal, local, societal and global levels*».

Molto significativo anche il seguente contributo di ricerca: World Economic Forum (2019); [Strategies for the new economy. Skills as the currency of the labour market](#). Geneva, CH.

[9] Il [piano di azione per l’istruzione digitale 2021-2027](#), non a caso, è imperniato su due pilastri strategici:

- promuovere un ecosistema educativo digitale ad alte prestazioni;
- migliorare le capacità e le competenze digitali.

[10] Questo ambito di *policy* di **FSE Plus** è articolato in tre **Obiettivi Specifici (OS)**:

OS 4 Modernizzazione dei sistemi di istruzione e formazione;

OS 5 Parità di accesso per gruppi svantaggiati;

OS 6 *Lifelong learning, re-skilling ed up-skilling*.