

PNRR WATCH

GLI INVESTIMENTI DEL PNRR PER L'OCCUPAZIONE

LAVORO, ISTRUZIONE E FORMAZIONE

Indice

Pnrr Watch insights	1
Introduzione	3
Pnrr, le ultime novità	7
Il quadro generale	7
L'evoluzione del piano italiano	9
Le politiche per il lavoro nel Pnrr	12
Gli obiettivi del programma	13
I beneficiari del programma	15
Modalità di presa in carico e percorsi di attivazione	16
I traguardi e gli obiettivi su Gol del Pnrr	17
Stato di attuazione	19
Target sui beneficiari Gol	19
Target formazione	22
Target sui Cpi e sui Lep	25
I progetti in corso e l'avanzamento finanziario	27
Considerazioni conclusive	31
Riforma e sviluppo del sistema Its	34
Stato di attuazione	43
Considerazioni conclusive	46
Piano asili nido, scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia	48
Stato di attuazione	52
Stato di avanzamento procedurale	55
Progetti rendicontati	57
Spesa	58
Piano per l'estensione del tempo pieno e mense	59
Stato di attuazione	60
Stato di avanzamento procedurale	61
Progetti rendicontati	62
Spesa	63
Considerazioni conclusive	64

Pnrr Watch Insights

Misura	Importo	Elementi di rilievo e criticità
Politiche attive del mercato del lavoro e formazione	4,6 mld €	- La dotazione finanziaria della misura, inizialmente incrementata di 1 miliardo, è stata poi di nuovo ridotta - I target finali della misura sono stati parzialmente rivisti e posticipati rispetto alle scadenze originarie - Persistono difficoltà di interoperabilità tra le diverse piattaforme informatiche territoriali, elemento fondamentale per indirizzare l'utenza verso percorsi coerenti con le proprie caratteristiche - La prima definizione dei beneficiari raggiunti tendeva a sovrastimare i risultati, includendo nel conteggio anche coloro che non avevano effettivamente iniziato un percorso formativo - C'è una evidente difficoltà nel trasformare la presa in carico dei soggetti fragili in esiti occupazionali stabili - È difficile valutare la qualità effettiva della formazione erogata e il suo impatto sull'occupabilità. Mancano ancora dati per valutare l'efficacia della formazione impartita rispetto ai fabbisogni delle imprese e agli esiti occupazionali - Persistono ritardi operativi, disomogeneità territoriali nella erogazione dei servizi previsti dai Lep (livelli essenziali delle prestazioni) e il monitoraggio è ancora molto parziale (frammentato, non aggiornato o difficile da interpretare) - Per com'è attualmente strutturato e attuato, il programma difficilmente potrà produrre il contributo alla crescita del Pil inizialmente stimato
Riforma e sviluppo del sistema Its	1,5 mld €	- Con la sesta revisione del Pnrr i target finali dell'investimento sono stati accorpati e posticipati di un trimestre (marzo 2026) - Dai dati non risultano avanzamenti nella realizzazione dei progetti finanziati - I soggetti attuatori dichiarano di aver speso appena 55 milioni - Per soddisfare i fabbisogni delle imprese potrebbe non essere sufficiente attribuire la formazione terziaria professionalizzante solo agli Its, slegata totalmente dal mondo e dal riconoscimento di un titolo universitario, il successo delle università telematiche mostra come la crescente domanda di formazione terziaria non riesca ad essere catturata dagli ITS - È necessario un coinvolgimento diretto delle imprese nella progettazione dei percorsi formativi affinché siano sempre in linea con le richieste del mercato del lavoro, nella definizione dei profili professionali richiesti dal tessuto produttivo e nell'offerta di esperienze di stage e apprendistato di qualità

Misura	Importo	Elementi di rilievo e criticità
Piano asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia	3,24 mld €	• L'aumento dell'inflazione e dei costi delle materie prime ha comportato difficoltà di attuazione e notevoli rallentamenti • La Commissione europea ha ritenuto non ammissibili le spese di gestione e per gli interventi di riqualificazione che non comportassero un effettivo aumento dei posti disponibili • Si è faticato a individuare i progetti da finanziare per gli asili nido, specie nel Mezzogiorno, molto modesti anche i progetti in PPP • L'investimento Pnrr iniziale è stato ridotto e anche il target finale è stato rivisto al ribasso • I pagamenti rendicontati coprono meno di un terzo delle risorse disponibili per la misura • I dati disponibili continuano a presentare delle criticità che rendono complessa l'analisi dello stato dell'arte
Piano per l'estensione del tempo pieno e mense	960 mln €	• C'è stato un incremento di 115 milioni di euro rispetto alla versione originale del Pnrr poi ricollocati a favore della misura su asili e scuole dell'infanzia • L'aumento dell'inflazione e dei costi delle materie prime ha fatto sì che i costi per le opere selezionate non fossero più sostenibili • Anche in questo caso si è faticato a individuare un numero sufficiente di progetti da finanziare per raggiungere l'obiettivo della misura • Il ritardo accumulato in fase istruttoria, potrebbe comportare problemi per il completamento delle opere entro il giugno 2026 • Dei 265 progetti con scadenza a metà ottobre 2025, 82 non sono ancora stati rendicontati • I pagamenti rendicontati coprono circa un quarto delle risorse disponibili per la misura

Introduzione

Con la pubblicazione di questo terzo numero del **Pnrr Watch**, prosegue il progetto di **Assonime** e **Openpolis** dedicato al monitoraggio dello stato di attuazione di alcune tra le misure più importanti e strategiche del **Piano nazionale di ripresa e resilienza** (Pnrr), considerate cruciali per la modernizzazione del Paese. L'obiettivo di questo lavoro, anche in questo caso, è andare oltre la mera verifica del conseguimento formale di *milestone* e *target*, proponendo invece un'analisi più approfondita volta a **valutare concretamente i risultati ottenuti, identificare le criticità emerse e delineare le prospettive future** in settori chiave per la crescita e la competitività nazionale.

Questo rapporto in particolare si concentra sul tema del lavoro, con un duplice punto di vista. Da un lato l'analisi di alcune riforme e investimenti volti a **rafforzare le politiche attive in favore dell'occupabilità**, come il **programma Gol** (garanzia occupabilità lavoratori) o il potenziamento del sistema degli **Istituti tecnologici superiori**, dall'altro l'approfondimento di alcune misure che potrebbero **agevolare la partecipazione al mercato del lavoro in particolare delle donne**. Vanno in questa direzione, ad esempio, gli investimenti per il **potenziamento dei servizi di istruzione e cura nella fascia 0-6 anni** e per l'estensione del **tempo pieno nelle scuole**. Investimenti che puntano non soltanto a garantire un sistema di istruzione e di formazione migliore ma anche ad agevolare le famiglie nella conciliazione dei ritmi vita-lavoro.

L'analisi delle misure selezionate per questa terza pubblicazione conferma come il Pnrr rappresenti un'occasione decisiva per innovare strumenti e servizi legati al mercato del lavoro, ma al contempo evidenzia **ritardi, criticità attuative e rischi di mancata realizzazione degli obiettivi fissati per il 2026**.

Il **Programma Gol** coinvolge ormai un numero molto ampio di utenti e ha restituito centralità ai Centri per l'impiego nelle funzioni di "presa in carico", tuttavia persistono **difficoltà nel garantire pienamente i livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale** e nel rendere valutabile la qualità dei percorsi formativi attivati.

Anche il **potenziamento del sistema degli Istituti tecnologici superiori** beneficia di un quadro di riforma ormai definito e di investimenti significativi, ma **l'avanzamento dei progetti procede con grande lentezza**: oltre il 46% degli interventi è ancora fermo tra aggiudicazione ed esecuzione, e la spesa si attesta ancora su valori molto bassi.

Sul fronte delle infrastrutture per l'infanzia, i risultati sono altrettanto disomogenei: l'implementazione della misura sugli **asili nido** registra **difficoltà strutturali**, dalle gare andate deserte ai continui scorrimenti delle graduatorie. Anche gli investimenti per l'estensione del tempo pieno attraverso la realizzazione di **nuove mense**, pur con una dotazione finanziaria rafforzata, mostrano **ritardi**: su 265 progetti già scaduti a metà ottobre 2025, ben 82 non sono stati ancora rendicontati, con possibili criticità per il rispetto delle scadenze finali del piano.

La difficoltà nell'effettuare valutazioni precise sullo stato di avanzamento delle opere e sul loro impatto effettivo a livello nazionale rimane considerevole, anche a causa della carenza di dati e del processo di costante rimodulazione del Pnrr.

Un altro aspetto critico da segnalare è che, nonostante alcuni passi in avanti, come già evidenziato anche nei precedenti Pnrr Watch, **si confermano carenze relativamente alla disponibilità di dati e informazioni**. A questo proposito, è apprezzabile l'impegno della Ragioneria generale dello Stato che ha pubblicato un aggiornamento sul portale Italia Domani dei dati disponibili con data di osservazione al 14 ottobre 2025. Tuttavia, dall'analisi emergono ancora **ritardi ed errori** nel caricamento dei dati sulla piattaforma da parte degli operatori coinvolti. Senza contare che si nota un **certo disallineamento tra le varie revisioni del Pnrr, che passeremo brevemente in rassegna nel prossimo capitolo, e le informazioni contenute nei dataset**. Da questo punto di vista, l'investimento riguardante gli asili nido, le scuole dell'infanzia e i servizi di educazione e cura per la prima infanzia rappresenta uno dei casi più critici.

Dato questo scenario, è legittimo dubitare che le stesse amministrazioni **abbiano una piena consapevolezza della situazione in atto**. I dati presenti in ReGiS, la piattaforma di rendicontazione del Pnrr non accessibile al pubblico, non sembrano infatti fornire le informazioni necessarie per definire un piano di *project management* efficace, in grado di prevenire ritardi e ostacoli nell'attuazione e di predisporre immediate azioni correttive. Un dubbio suffragato anche dalla **relazione** presentata lo scorso ottobre dal Governo al Parlamento in cui venivano illustrati i contenuti della sesta proposta di revisione del Pnrr. In questo documento, infatti, si facevano vaghi riferimenti alle misure oggetto di riprogrammazione finanziaria ma si diceva anche in maniera esplicita che **l'istruttoria era ancora in corso**. Si tratta di un problema che avevamo già evidenziato nelle precedenti edizioni del Pnrr Watch. Senza un'adeguata strumentazione di Pmo (Project Management Office), si procede per continue revisioni, con correzioni che arrivano sempre tardivamente.

Anche le diverse relazioni del Governo e i portali dei vari ministeri mostrano notevoli lacune in tal senso. I pochi dati resi pubblici, infatti, non contribuiscono a identificare chiaramente i progetti, non vengono impiegati per informare sull'effettivo andamento del Pnrr e finiscono per rendere il principale piano di investimenti per l'ammodernamento del Paese un **programma poco trasparente per i cittadini** e su cui poco può essere detto in merito alle sue realizzazioni concrete.

Sul Pnrr, le poche informazioni disponibili sembrano essersi progressivamente ridotte a un **mero adempimento burocratico con la Commissione europea**. Di conseguenza, si è **abbandonata ogni narrativa sul Pnrr** e si è arrivati a **evitare ogni dibattito pubblico sul suo andamento**. Al massimo, escono sporadiche notizie sui livelli di spesa raggiunti o mancati. Il piano ha perso ogni centralità nell'agenda di Governo, nell'attenzione dei media, nella vigilanza da parte delle parti sociali. È un piano sostanzialmente sottaciuto e derubricato a questione minore, nonostante la spesa, che ha comunque generato in questi anni, abbia contribuito a sostenere il nostro anemico Pil e nonostante il fatto che una sua adeguata realizzazione continui ad avere potenziali ricadute economico-sociali per i cittadini e le imprese estremamente significative.

Il tema Pnrr è completamente sparito dal dibattito pubblico, concentrato sulla necessità di ultimare i progetti entro il 2026 per non perdere i fondi.

Nella sua impostazione originaria, il Pnrr prevedeva di intervenire massicciamente su tre cosiddette **"priorità trasversali"**. Tali priorità consistevano nel superamento dei divari di genere, nella riduzione di quelli territoriali (in particolare tra Nord e Sud del Paese ma anche tra centri principali e aree periferiche) e nella creazione di maggiori opportunità per i giovani, sia dal punto di vista dell'istruzione e della formazione professionale che in termini di accesso al mondo del lavoro. **Oggi questi aspetti sono assenti dal dibattito pubblico**, concentrato in modo esclu-

sivo sull'urgenza di ultimare i progetti entro il 2026 per non rischiare di perdere parte dei fondi assegnati.

Indicativi da questo punto di vista sono i dati rilasciati dall'**Autorità nazionale anticorruzione (Anac)**¹ **circa i bandi Pnrr**. Le norme prevedevano infatti una riserva in favore di giovani e donne sulle assunzioni da effettuare a seguito della aggiudicazione di bandi Pnrr pari al 30%. Tuttavia, la stessa normativa ha previsto ben **nove diverse possibili motivazioni per applicare una deroga**. Dai dati disponibili risulta che quasi due terzi dei bandi non abbiano rispettato tale riserva di posti.

64% dei bandi Pnrr non ha rispettato la quota del 30% di assunzioni in favore di donne e giovani.

Questa pubblicazione rappresenta anche un'occasione per tracciare un primo bilancio del Pnrr a pochi mesi dalla sua conclusione. Un primo elemento interessante da evidenziare è quanto riportato in una **relazione** della Commissione europea dello scorso ottobre. In questo documento si stima che gli effetti del Pnrr sul Pil italiano nel periodo 2020-2030 **sarebbero pari a 189,6 miliardi di euro. Secondo la Commissione il piano avrebbe stimolato la produzione interna e di conseguenza l'occupazione** (diretta e indiretta).

Si tratta certamente di un dato importante considerando che la crescita del Pil nel 2025 è stimata - in base alle informazioni contenute nel Documento programmatico di finanza pubblica - intorno allo 0,5% e che senza il Pnrr sarebbe verosimilmente inferiore. D'altra parte, è forse legittimo valutare il risultato **al di sotto delle premesse**.

Secondo la Corte dei conti europea l'Italia non ha registrato progressi significativi nel migliorare le condizioni per l'attività d'impresa riducendo gli oneri amministrativi e regolatori, accelerando i procedimenti autorizzativi, rafforzando la concorrenza, efficientando il sistema giudiziario civile e fallimentare e migliorando l'accesso al credito.

A questo proposito, è interessante ricordare la **relazione** della **Corte dei conti europea** che si è soffermata sul contributo del *Recovery and Resilience Facility* al miglioramento del contesto imprenditoriale. Il documento analizza, tra le altre cose, il grado di coerenza tra le misure finanziate dai Pnrr nazionali e le Raccomandazioni specifiche per Paese² (Rsp) formulate nell'ambito del Semestre europeo. Nel caso dell'Italia, la Corte rileva che il nostro paese rientra tra i 22 Stati membri che, tra il 2022 e il 2023, hanno ricevuto **raccomandazioni aggiuntive** in materia di contesto imprenditoriale, vale a dire raccomandazioni che si sono aggiunte o hanno rafforzato quelle già formulate negli anni 2019 e 2020, per le quali i Pnrr nazionali erano chiamati a definire riforme e investimenti coerenti e direttamente riconducibili alle criticità segnalate. Tali Rsp riguardavano per l'Italia la necessità di migliorare le condizioni per l'attività d'impresa attraverso: la riduzione degli oneri amministrativi e regolatori, l'accelerazione dei procedimenti autorizzativi, il rafforzamento della concorrenza, una maggiore efficacia del sistema giudiziar-

¹ I dati sono scaricabili [qui](#).

² Le Raccomandazioni Specifiche per Paese (RSP), note anche con l'acronimo inglese CSR (Country Specific Recommendations), sono orientamenti di politica economica, sociale, occupazionale e di bilancio che la Commissione europea rivolge annualmente a ciascuno Stato membro dell'Unione Europea. Per approfondire si veda [questo link](#).

rio civile e fallimentare e il miglioramento dell'accesso al credito, soprattutto per le Pmi e le start-up.

Secondo la Corte, tuttavia, **le misure incluse nel Pnrr italiano hanno affrontato queste raccomandazioni solo in misura limitata e indiretta**. In particolare, gli interventi orientati esplicitamente a stimolare l'imprenditorialità, a semplificare il quadro regolatorio o a migliorare in modo sistemico il contesto operativo delle imprese risultano marginali rispetto al complesso delle Rsp. Una valutazione analoga viene formulata anche per altri 15 Stati membri, a conferma di una tendenza più generale a privilegiare interventi settoriali o infrastrutturali rispetto a riforme orizzontali del business environment.

La Corte osserva inoltre che, nel periodo compreso tra il 2021 e il 2024, **l'Italia figura tra gli otto Paesi che non hanno registrato progressi significativi nello stato di attuazione delle Rsp relative al contesto imprenditoriale**.

Insomma, l'impatto del Pnrr sul contesto imprenditoriale e sul mercato del lavoro parrebbe essere, almeno al momento, ancora tutto da valutare.

Pnrr, le ultime novità

Il quadro generale

Prima di approfondire nel dettaglio le misure oggetto di analisi di questo terzo Pnrr Watch è utile tracciare un quadro delle evoluzioni intervenute negli ultimi mesi. Come noto infatti il piano italiano ha incontrato notevoli difficoltà attuative nel corso degli anni, tanto che **si è giunti, a novembre 2025, alla sesta revisione**. Ciononostante, il Governo ha rivendicato alcuni importanti risultati: **non solo il pagamento nel corso del 2025 della settima e ottava rata**, ma anche l'invio alla Commissione europea della **richiesta di pagamento della nona (e penultima) rata**, collegata al completamento di ulteriori 50 obiettivi.

Un ulteriore profilo di analisi riguarda l'andamento della spesa che – pur rappresentando un indicatore solo parziale e approssimativo – offre elementi utili per comprendere lo stato di avanzamento delle misure finanziate. Secondo i dati più recenti, riportati nella **settima Relazione del Governo sullo stato di attuazione del Pnrr**, al 30 novembre 2025 risultano spesi circa 101 miliardi di euro, cui si aggiungono ulteriori 24 miliardi destinati a strumenti finanziari. Per tali strumenti la spesa effettiva si manifesterà probabilmente oltre il 2026, poiché il loro obiettivo non è direttamente la realizzazione degli investimenti ma il loro finanziamento.

Nel complesso, rispetto alle precedenti rilevazioni, si registra quindi un'accelerazione della spesa sostenuta. Tuttavia, a cinque mesi dalla conclusione del Piano, circa il **35 per cento delle risorse assegnate deve ancora essere "messo a terra"**, con una concentrazione significativa delle attività nella fase finale.

■ Oltre un terzo delle risorse assegnate dal Pnrr deve ancora essere speso.

In questo contesto, assume particolare rilievo il rispetto delle scadenze fissate dal quadro normativo. La Commissione ha più volte ribadito che il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility – Rrf, lo strumento finanziario alla base dei piani nazionali di ripresa e resilienza) è uno strumento temporaneo, destinato a concludersi entro il 2026, e che tale limite temporale non può essere modificato.

“ Per attuare pienamente il dispositivo per la ripresa e la resilienza e coglierne i benefici, è necessaria un'accelerazione significativa dell'attuazione da parte degli Stati membri. L'attuale ritmo di attuazione non è sufficiente a garantire il conseguimento di tutti i traguardi e di tutti gli obiettivi entro agosto 2026 e l'erogazione dell'intera dotazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza entro la fine del dispositivo nel 2026 ”

– “NextGenerationEu – La strada verso il 2026”, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio (4 giugno 2025).

La Commissione europea ha ricordato che **tutti i traguardi e gli obiettivi dovranno essere raggiunti entro il 31 agosto 2026**, termine non derogabile, e che **le richieste di pagamento e la documentazione necessaria alla loro valutazione dovranno essere inviate entro il 30 settembre 2026**. Proprio per rispettare tali scadenze, la Commissione ha invitato gli Stati membri a presentare ulteriori proposte di revisione dei Piani nazionali entro la fine del 2025, indicando una serie di opzioni per garantire il completamento degli interventi nei tempi stabiliti.

Una prima opzione consiste nel rafforzare le misure la cui attuazione risulta più avanzata, incrementandone le risorse nei contesti in cui la domanda è elevata o le performance superano le previsioni iniziali. Nel caso italiano, tale indirizzo si è tradotto, ad esempio, nel rafforzamento di strumenti di incentivo alle imprese già collaudati, come **Transizione 4.0**, rifinanziata anche attraverso una parziale riallocazione delle risorse inizialmente destinate a **Transizione 5.0**, che ha incontrato maggiori criticità nella fase di attuazione.

Tra le altre opzioni previste dalla Commissione europea, particolare rilievo è attribuito all'utilizzo di **strumenti finanziari (cd. facilities) e regimi di sovvenzione** – meccanismi che, attraverso intermediari pubblici o privati, permettono di mobilitare risorse aggiuntive e attrarre capitali privati a sostegno degli investimenti – al fine di amplificare l'effetto leva dei fondi Pnrr. Vi è inoltre la possibilità di trasferire una quota delle risorse del Pnrr al comparto nazionale del fondo InvestEU, il programma europeo per il sostegno agli investimenti strategici. In particolare, gli Stati membri possono destinare a **InvestEU** fino al 4% della dotazione complessiva del dispositivo per la ripresa e la resilienza, quota che può essere incrementata di un ulteriore 6% qualora le risorse contribuiscano agli obiettivi della piattaforma **Step** (Strategic Technologies for Europe Platform). In questo caso, il traguardo finale del Pnrr consisterebbe nell'approvazione di tutte le operazioni di investimento nell'ambito di InvestEU entro il 31 agosto 2026.

Parallelamente, la Commissione ha chiarito che **gli Stati membri possono rimuovere dal Pnrr gli interventi non più attuabili**, mantenendo invariato l'ammontare complessivo delle risorse a fondo perduto. Per i Paesi che hanno fatto ricorso anche alla componente di prestito del dispositivo – come l'Italia – è inoltre prevista la possibilità di riequilibrare la composizione finanziaria del Piano, trasferendo alcune misure originariamente finanziate tramite prestiti nella componente delle sovvenzioni, riducendo così l'esposizione complessiva al debito.

Una possibilità aggiuntiva riguarda la riorganizzazione dei **progetti di ampia scala** (ad esempio le grandi opere infrastrutturali) che, pur conservando la loro rilevanza strategica, non potranno essere completate entro i termini previsti dal dispositivo. In tali circostanze, si propone di procedere a una **suddivisione in lotti degli interventi**. In questo modo, solo le componenti effettivamente realizzabili entro il 2026 resterebbero all'interno del Pnrr, mentre le parti rimanenti potrebbero essere **realizzate tramite finanziamenti nazionali o altri strumenti europei, come i fondi strutturali**. La porzione di intervento che continuerebbe a beneficiare dei finanziamenti del Rrf andrebbe configurata come un investimento distinto all'interno del Pnrr. Tuttavia, gli elementi "mantenuti" non dovrebbero limitarsi a fasi preliminari o intermedie, come la sola pubblicazione di un bando di gara.

Infine, la Commissione ha aperto alla possibilità di sostenere conferimenti di capitale a favore di banche e istituti di promozione nazionali, al fine di rafforzarne la capacità di finanziamento in settori considerati strategici a livello europeo. Tali conferimenti, subordinati all'adozione di politiche di investimento coerenti e a un adeguato quadro di governance e controllo, possono sostenere progetti legati, tra l'altro, alla transizione energetica, alla decarbonizzazione industriale, all'accesso al capitale, alla sicurezza e alla difesa. Inoltre, sono considerate ammissibili anche le forme di contributo volontario al **futuro programma europeo per l'industria della difesa (Edip)** e ai **programmi Ue per le comunicazioni satellitari** (come **Iris²** o **Galileo**). Tali investimenti sono permessi a condizione che apportino benefici concreti allo stato membro contribuente e siano in linea con le priorità comuni europee.

L'evoluzione del piano italiano

Prima di analizzare in dettaglio i contenuti dell'ultima modifica del Pnrr italiano **approvata dal Consiglio Ue il 25 novembre 2025**, che tiene conto delle indicazioni della Commissione europea, è opportuno riepilogare brevemente le precedenti variazioni del piano. A questo proposito, ricordiamo che l'iter prevede un'**approvazione preliminare delle richieste di revisione da parte della Commissione europea, seguita dal via libera definitivo del Consiglio Ue**³.

La prima richiesta, presentata a **luglio 2023**, si è concentrata sulla **modifica di sole 10 scadenze**. Successivamente, nell'agosto dello stesso anno, è stata inviata a Bruxelles una **seconda e più ampia revisione** che ha tenuto conto delle **proposte elaborate dalle amministrazioni titolari**⁴. Questo intervento ha riguardato ben 145 misure tra nuove e modificate.

Il processo di revisione è poi proseguito nel **2024**. A marzo il Governo ha inoltrato alla Commissione una terza richiesta di modifica che ha interessato **24 misure** del piano. Successivamente, a **ottobre**, è stata presentata un'ulteriore richiesta di revisione (la quarta), il cui impatto sostanziale è stato tuttavia piuttosto contenuto.

Un altro passaggio importante è arrivato lo scorso **marzo** con l'invio della **quinta richiesta di revisione** approvata definitivamente a giugno. Tale proposta di modifica ha riguardato complessivamente **67 misure** di cui 10 in parte non più realizzabili.

6 le richieste di modifica del Pnrr italiano tra il 2023 e il 2025. L'ultima ha interessato complessivamente **174 misure** ovvero il **60% di tutte le misure contenute originariamente nel Piano**.

Si giunge così alla sesta e ultima richiesta di revisione approvata lo scorso novembre. In base alle informazioni disponibili attualmente, sarebbero in totale ben **174 le misure oggetto di modifica**. In particolare:

- **7 misure** parzialmente non più realizzabili a causa delle mutate condizioni di mercato (rientra in questa categoria anche la misura riguardante le **politiche attive del mercato del lavoro**, oggetto di approfondimento del presente report);
- **8 misure** parzialmente non più realizzabili per carenza di domande;
- **4 misure** parzialmente non più realizzabili a causa dell'inflazione elevata (tra queste rientra il potenziamento dei **centri per l'impiego**);

³ I governi nazionali possono modificare i propri piani di ripresa e resilienza a fronte di condizioni oggettive documentabili per le quali non è più possibile realizzare i traguardi e gli obiettivi inizialmente previsti. Per approfondire si veda: "**Quanto e come può essere modificato il Pnrr**" (Openpolis).

⁴ Per ogni misura contenuta nel Pnrr viene indicata una "amministrazione titolare". Si tratta di un soggetto che ha la responsabilità di assicurarsi che una riforma o un investimento siano concretamente realizzati rispettando quanto previsto dal piano e il relativo cronoprogramma. Si tratta in genere di ministeri ma anche di altre amministrazioni centrali, come la Protezione Civile, il Consiglio di Stato, l'Anac eccetera. Per approfondimenti è possibile visitare questo [link](#).

- **1 misura** parzialmente non più realizzabile a causa di eventi meteorologici estremi;
- **51 misure** modificate al fine di attuare alternative migliori per conseguire il livello di ambizione originario (rientrano in questa categoria sia la misura su **asili nido e scuole dell'infanzia** sia quella sull'estensione del **tempo pieno**);
- **83 misure** modificate al fine di attuare alternative migliori che consentano di ridurre gli oneri amministrativi;
- **10 misure** sopresse a causa di circostanze oggettive;
- a seguito di questi definanziamenti e rimodulazioni sono state inserite **10 misure nuove**.

In base a quanto indicato nella settima relazione sullo stato di attuazione del Pnrr, **32 misure sono state oggetto di una riprogrammazione finanziaria**, per un ammontare complessivo pari a circa **13,4 miliardi di euro (il 7% del totale delle risorse del Piano)**. Tra gli interventi che hanno subito i maggiori ridimensionamenti si segnalano: **Transizione 5.0** (-3,8 miliardi), l'investimento relativo alla **promozione delle rinnovabili per le comunità energetiche e l'autoconsumo** (-1,4 miliardi) e – come si vedrà in seguito – le misure legate alle **politiche attive del lavoro e formazione (Gol)** e al **potenziamento dei centri per l'impiego**, che nel complesso registrano una riduzione prossima al miliardo di euro.

L'ultima riorganizzazione del piano si è basata su 4 delle 8 opzioni proposte dalla Commissione:

- Rafforzamento degli interventi esistenti;
- Utilizzo di strumenti volti a stimolare gli investimenti da parte di soggetti privati;
- Ricorso a *strumenti finanziari*;
- Allocazione di risorse al programma europeo **InvestEU**.

Le somme liberate saranno **ridistribuite su 15 misure**, sia nuove che preesistenti, con la possibilità di finanziare anche progetti precedentemente coperti da fondi nazionali. Con specifico riferimento all'introduzione di "strumenti finanziari" ricordiamo che questi consentono sia di completare gli investimenti e **gestire le risorse non ancora spese anche oltre il 2026**, sia di conseguire milestone e target rispettando le scadenze del Pnrr. Nel dettaglio, tali strumenti prevedono l'affidamento delle risorse a specifici soggetti gestori come Invitalia, Simest, Cdp e Ismea, che, attraverso appositi fondi costituiti con le risorse trasferite dai ministeri competenti, procedono a sottoscrivere accordi o contratti finanziari con i beneficiari finali, spesso imprese. Nell'ambito di tali investimenti, il trasferimento delle risorse a specifici enti o società in genere costituisce una milestone, mentre la stipula di accordi di finanziamento giuridicamente vincolanti con i beneficiari finali costituisce un target. La spesa effettiva e gli interventi possono concretizzarsi successivamente al 2026, assicurando così l'adempimento di M&T del Pnrr senza compromettere l'erogazione dei fondi da parte dell'Unione europea. L'utilizzo dello strumento dovrebbe essere circoscritto a interventi mirati e non sarebbe un'estensione generalizzata dei tempi di attuazione del piano, bensì un adattamento tecnico per salvaguardare gli obiettivi strategici del Pnrr e garantire la piena realizzazione dei progetti programmati.

24 mld € le risorse del Pnrr complessivamente gestite per mezzo di strumenti finanziari, secondo le stime del Governo.

Su questo fronte, la novità riguarda la costituzione di **4 nuovi strumenti finanziari** per la gestione delle risorse riguardanti il **piano Italia a 1 giga⁵**, **gli alloggi per gli studenti universitari**, **l'approvvigionamento idrico⁶** e **l'agri-solare e il potenziamento di due già previsti⁷**.

Nei prossimi capitoli approfondiremo nel dettaglio le modifiche intervenute sulle misure di specifico interesse di questa pubblicazione, oltre ad una valutazione dello stato dell'arte dei diversi interventi sulla base dei dati e della documentazione disponibile.

⁵ Ci siamo occupati di questo investimento nel **primo numero** di Pnrr Watch.

⁶ Ci siamo occupati di questo investimento nel **secondo numero** di Pnrr Watch.

⁷ Il Fondo Rotativo per i Contratti di Filiera e per il sostegno al sistema produttivo per la transizione ecologica e tecnologie Net Zero.

Le politiche per il lavoro nel Pnrr

Gli interventi specifici in materia di politiche per il lavoro previsti dal Pnrr rientrano nella Missione 5 "Inclusione e coesione", all'interno della Componente 1, cui sono destinati complessivamente **7,7 miliardi di euro**. Oltre alla riforma delle politiche attive del lavoro, attuata principalmente attraverso il **Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (Gol)** e il **Piano Nazionale Nuove Competenze (Pnc)**⁸ – che integra la dimensione formativa di Gol e promuove il **rafforzamento del sistema duale**⁹ – nella Componente rientra anche il Piano straordinario di **potenziamento dei Centri per l'Impiego**¹⁰, avviato nel 2019 per sostenere l'introduzione del Reddito di cittadinanza e successivamente ricompreso nel Pnrr. A completare la strategia della Missione 5, Componente 1, si aggiungono il **Piano nazionale per il contrasto al lavoro sommerso** e gli investimenti per la **creazione di imprese femminili**, l'istituzione di un **sistema nazionale di certificazione della parità di genere** e il **rafforzamento del servizio civile universale**.

In questo capitolo analizzeremo la riforma delle politiche attive del lavoro del Pnrr il cui fulcro è rappresentato dal Programma Gol. Il Programma nasce nel 2020, in una fase di forte contrazione del mercato del lavoro dovuto alla pandemia. In tale contesto, il Governo ha scelto di destinare una parte consistente delle risorse del Pnrr alla riforma delle politiche attive del lavoro e al rafforzamento dei servizi per l'impiego, con l'obiettivo di **favorire un più rapido reinserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati – soprattutto i soggetti più fragili e vulnerabili – e di prevenire il rischio di disoccupazione di lunga durata**. Gol è concepito con obiettivi inizialmente semplici e misurabili, centrati sulla capacità dei Centri per l'Impiego (Cpi) di prendere in carico un numero crescente di disoccupati e di avviarli verso percorsi di riqualificazione e formazione, in particolare digitale.

Tra tutte le riforme previste dal Pnrr, Gol è quella a cui sono destinate le maggiori risorse. **La dotazione iniziale, pari a 4,4 miliardi di euro, è stata incrementata di circa un miliardo con la revisione del Piano di dicembre 2023, per tenere conto dell'aumento dei costi di attuazione dell'intervento e, al tempo stesso, mantenere invariati gli obiettivi fissati**. Con la **revisione del Pnrr, approvata dal Consiglio dell'Unione il 25 novembre 2025**, la dotazione è stata ulteriormente rimodulata, con una riduzione a 4,6 miliardi di euro collegata alla revisione dei target finali della misura¹¹.

⁸ Il Pnc definisce, in coordinamento con le Regioni, livelli essenziali di qualità per la formazione dei disoccupati, dei lavoratori in transizione e di coloro che necessitano di riqualificazione professionale. Il Pnc, aggiornato attraverso il Piano Nuove Competenze Transizioni, mira a contrastare lo skills mismatch e a promuovere una rete territoriale integrata di istruzione, formazione e lavoro, anche mediante partenariati pubblico-privato e il coinvolgimento diretto delle imprese.

⁹ Il sistema duale è un modello formativo che integra l'istruzione scolastica con l'esperienza lavorativa, attraverso percorsi di apprendistato o alternanza scuola-lavoro. Introdotto in Italia con il D.Lgs. 81/2015, è stato potenziato dal Pnrr attraverso l'investimento M5C1-1.4 per rafforzarne l'attuazione, anche tramite l'apprendistato, e garantire una corrispondenza più efficace tra apprendimento e lavoro (inclusa la formazione sul posto di lavoro). L'obiettivo è favorire l'acquisizione di competenze tecniche e trasversali (soft skills) da parte dei giovani e, in via sperimentale, anche degli adulti privi di titolo di studio secondario, promuovendo al contempo nuove competenze in linea con la transizione digitale e verde sostenuta dal Piano.

¹⁰ M5C1 - Investimento 1.1: Potenziamento dei Centri per l'impiego.

¹¹ Cfr. settima relazione del Governo sullo stato di attuazione del Pnrr.

Oggetto di revisioni e rimodulazioni delle risorse di opposto segno, prima al rialzo poi al ribasso, la dotazione finanziaria su Gol è passata da 4,4 mld € a 5,4 mld € per poi ridursi nuovamente a 4,6 mld € dopo l'ultima revisione del Piano.

La centralità di Gol all'interno del Pnrr emerge anche dalle stime di crescita elaborate dal Governo nel Piano Strutturale di Bilancio di medio termine (Psbmt): **alla riforma del mercato del lavoro viene attribuito il contributo più elevato all'aumento del PIL (+1,2 per cento cumulato nel 2026)**, quasi la metà dell'impatto complessivo attribuito alle riforme del Pnrr (+2,3%), maggiore di quello delle riforme della PA e della giustizia (entrambe +0,4%) e degli interventi in materia di concorrenza e appalti (+0,1%)¹². Un ulteriore segnale della centralità del Programma è la scelta del Governo, indicata nel Piano Strutturale di Bilancio, di **proseguire l'operatività oltre il 2026**.

Gli obiettivi del programma

Tra gli obiettivi di Gol vi è anzitutto quello di **superare l'estrema eterogeneità che da sempre caratterizza le prestazioni di servizi per i disoccupati** offerte dalla rete dei Centri per l'Impiego, storicamente disomogenea per risorse, competenze e capacità di presa in carico. Tale disomogeneità è in larga misura **riceducibile all'assetto delle competenze delineato dopo la riforma del Titolo V della Costituzione**, che ha attribuito alle Regioni la responsabilità esclusiva in materia di "formazione professionale" e una competenza concorrente in materia di "tutela e sicurezza del lavoro". Ne deriva un quadro strutturalmente esposto a differenze territoriali, frutto di scelte programmatiche, capacità amministrative e priorità politiche diverse.

In questo contesto, il Programma Gol nasce con l'obiettivo di definire un sistema unico di politiche attive del lavoro, in grado di garantire **l'uniformità dei servizi** sul territorio nazionale attraverso la definizione dei **livelli essenziali delle prestazioni** (Lep), per assicurare che tutti i cittadini, indipendentemente dalla regione di residenza, possano accedere agli stessi servizi di base. Alla logica dell'uniformità si affianca quella della **prossimità**, attraverso gli investimenti previsti dal Pnrr per il potenziamento dei Centri per l'Impiego¹⁴. Nell'ambito di questa cornice unitaria stabilita a livello centrale, il Programma è attuato dalle Regioni e dalle Province autonome. Si tratta di un modello di **governance multilivello** coerente con il principio costituzionale di competenza concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro, che attribuisce allo Stato il compito di fissare standard comuni e alle Regioni la responsabilità diretta dell'erogazione dei servizi. L'attuazione della misura avviene quindi attraverso i Piani di Attuazione Regionali (Par),

¹² Le stime più recenti sull'impatto delle riforme del Pnrr sul Pil sono contenute nel Documento programmatico di finanza pubblica (ottobre 2025). Pur non riportando il contributo di ciascuna singola riforma, il documento conferma un impatto complessivo delle riforme in linea con quanto previsto nel Piano strutturale di bilancio di medio termine. Il Governo sottolinea, in particolare, che "tra le aree di riforma, i contributi più rilevanti deriverebbero dal settore dell'istruzione e della ricerca e dalle politiche attive del mercato del lavoro".

¹³ Articolo 117.

¹⁴ L'investimento del Pnrr per il potenziamento dei Centri per l'Impiego, con una dotazione iniziale complessiva di 600 milioni di euro, mirava a rafforzare la capacità dei Cpi di erogare servizi per il lavoro attraverso sei linee d'intervento: comunicazione, formazione del personale, osservatori regionali del mercato del lavoro, adeguamento infrastrutturale delle sedi, potenziamento dei sistemi informativi e spese generali. Il target originario prevedeva che entro dicembre 2025 almeno 500 Cpi completassero le attività non infrastrutturali e che, entro giugno 2026, fossero conclusi gli interventi di riqualificazione e ammodernamento degli uffici. Con l'ultima revisione del Pnrr, l'investimento è stato rimodulato perché l'aumento dei costi ha reso parzialmente impossibile il raggiungimento degli obiettivi finali. Il numero dei Cpi coinvolti è stato dunque rivisto al ribasso e di conseguenza le risorse sono state ridotte da 600 a 480 milioni di euro. In particolare, gli interventi infrastrutturali sono passati da 500 a 270 sedi, mentre gli interventi di digitalizzazione, formazione degli operatori, implementazione dei sistemi informativi, creazione degli osservatori regionali e sviluppo delle strategie di comunicazione coinvolgeranno 326 Cpi (rispetto ai 500 inizialmente previsti), mantenendo come termine il 31 dicembre 2025.

che dovrebbero consentire di adattare le politiche attive ai diversi contesti economici e sociali, mantenendo al tempo stesso un impianto coerente e coordinato a livello centrale.

Con il programma Gol si punta a rilanciare i centri per l'impiego e a integrare i servizi formativi e quelli più specificamente focalizzati sulla ricerca di un'occupazione attraverso percorsi di orientamento, aggiornamento e riqualificazione.

Tra gli obiettivi principali del programma rientra anche **l'integrazione delle politiche attive del lavoro e le politiche della formazione**, con l'intento di superare la tradizionale separazione tra servizi formativi e servizi per l'impiego e di promuovere percorsi di orientamento, aggiornamento e riqualificazione. L'enfasi sulla formazione risponde all'esigenza, emersa con la pandemia, di aggiornare le competenze di lavoratori espulsi dal mercato, in particolare **over 50 e lavoratori con gap digitali**. Nella stessa prospettiva si inserisce la creazione di una rete territoriale integrata che coinvolga i vari soggetti esecutori, servizi sociali, sanitari, educativi e di cura, per sostenere le persone più fragili.

Il Programma intende rafforzare inoltre la **cooperazione tra pubblico e privato**, valorizzando il ruolo delle Agenzie per il lavoro private¹⁵, degli enti accreditati alla formazione e del terzo settore e promuovendo la condivisione dei dati e delle informazioni per migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. In questo quadro, assume un ruolo strategico il **Sistema Informativo Unitario del Lavoro (Siu)**, la piattaforma nazionale che integra le banche dati di Stato, Regioni e Centri per l'Impiego e che dovrebbe consentire di monitorare in modo uniforme e continuo l'attuazione delle politiche attive su scala nazionale. Il completamento del Siu è inoltre funzionale alla realizzazione del fascicolo elettronico del lavoratore, destinato a raccogliere in un unico archivio digitale le informazioni relative al percorso occupazionale, formativo e di politica attiva di ciascun utente. Tuttavia, a settembre 2025, a più di tre anni dall'avvio della riforma, **l'allineamento dei sistemi informativi regionali con il Siu risulta ancora in fase di consolidamento**: solo per circa il 57% degli utenti formati, i soggetti attuatori dispongono della documentazione completa e delle informazioni necessarie per certificare in modo puntuale le competenze acquisite¹⁶, a conferma delle **persistenti difficoltà di interoperabilità** tra le diverse piattaforme informatiche territoriali.

57% i beneficiari del programma Gol per cui i soggetti attuatori sono riusciti a ottenere tutte le informazioni necessarie per certificare le competenze acquisite.

Come si vedrà più nel dettaglio, Gol introduce un sistema di **assessment quali-quantitativo** che dovrebbe consentire di definire un piano individuale **personalizzato** sulla base di un'analisi delle competenze, dei bisogni e delle potenzialità del singolo lavoratore. Tale meccanismo di profilazione non dovrebbe limitarsi a classificare l'utenza, ma dovrebbe indirizzarla in modo mirato verso il percorso, anche di formazione, più coerente con le proprie caratteristiche.

¹⁵ Il coinvolgimento espresso dei servizi per l'impiego privati è stato introdotto a seguito della revisione del Pnrr di dicembre 2023. Cfr. Quarta Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Pnrr.

¹⁶ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Report di monitoraggio della misura M5C1R1.1 – settembre 2025.

I beneficiari del programma

Sin dalla sua istituzione, Gol si rivolge a una platea ampia di potenziali beneficiari¹⁷, individuati lungo due direttrici principali: da un lato i percettori di strumenti di sostegno al reddito, soggetti a diverse forme di condizionalità, dall'altro i soggetti più lontani dal mercato del lavoro. Nel primo gruppo rientrano **persone disoccupate o inoccupate**:

- beneficiari di ammortizzatori sociali – come la NASpl, per i lavoratori dipendenti che abbiano perso involontariamente l'occupazione, e DIS-COLL, per i collaboratori coordinati e continuativi;
- ex-percettori del Reddito di cittadinanza, per i quali l'erogazione del sostegno al reddito era soggetta a condizionalità;
- percettori di ammortizzatori sociali che, pur mantenendo un rapporto di lavoro, sono tenuti a partecipare a programmi di orientamento o formazione quando tali attività sono previste dalle misure di sostegno (come nel caso della Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria).

Nel secondo gruppo rientrano quei soggetti più difficili da raggiungere e che necessitano di un accompagnamento personalizzato e di interventi di inclusione più complessi. Si tratta in particolare delle **categorie vulnerabili e a rischio di esclusione** dal mercato del lavoro: i giovani Neet, le donne in condizione di svantaggio, le persone con disabilità, i lavoratori over 55, i disoccupati di lunga durata e i c.d. *working poor* (lavoratori con redditi inferiori alla soglia dell'incapienza).

La platea di soggetti che possono accedere al programma Gol è stata aggiornata a marzo 2024¹⁸ per includere, tra i possibili beneficiari, **tutti i disoccupati** indipendentemente dall'appartenenza a specifiche categorie considerate fragili e, a seguito dell'abolizione del Reddito di Cittadinanza, i **beneficiari dei nuovi istituti di sostegno al reddito soggetti a condizionalità**¹⁹: i beneficiari dell'Assegno di Inclusione considerati attivabili al lavoro (Adi) e del Supporto per la Formazione e il Lavoro (Sfl)²⁰. Entrambe le misure di sostegno sono gestite attraverso il Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (Siisl)²¹, la piattaforma nazionale che mette in collegamento centri per l'impiego, agenzie per il lavoro, enti di formazione e servizi sociali, per consentire una gestione integrata e personalizzata dei percorsi di inserimento lavorativo. Inoltre, con l'aggiornamento di Gol del 2024, sono stati riconosciuti i **tirocini extracurricolari** come attività formative utili ai fini della qualificazione o riqualificazione professionale, valorizzando le esperienze di apprendimento sul campo al fine di rendere più fluido il passaggio tra formazione e occupazione.

¹⁷ Si veda [Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Manuale operativo per i soggetti attuatori M5C1 Riforma 1.1 "ALMPs e formazione professionale", aprile 2025](#).

¹⁸ Introdotti con il Decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48.

¹⁹ Con il decreto interministeriale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze del 30 marzo 2024.

²⁰ L'Adi è destinato ai nuclei familiari in condizione di povertà che includono almeno un componente non immediatamente occupabile, come minori, persone con disabilità, over 60 o soggetti con carichi di cura. Combina un sostegno economico con percorsi di inclusione sociale e, per i componenti occupabili, con percorsi di attivazione lavorativa. Questi ultimi, per mantenere il beneficio, devono iscriversi al Siisl, sottoscrivere il Patto di attivazione digitale e partecipare alle iniziative di orientamento, formazione o lavoro proposte dai Centri per l'Impiego. Il Sfl si rivolge invece a individui tra 18 e 59 anni, privi di impiego e disponibili a partecipare a percorsi di formazione o politiche attive del lavoro. Prevede un beneficio economico di 350 euro mensili per un massimo di 12 mesi, anch'esso subordinato alla partecipazione effettiva alle attività previste: due assenze ingiustificate comportano la decadenza dal diritto.

²¹ d.l. n. 48/2023; d.l. n. 60/2024; d.l. n. 174/2024.

Modalità di presa in carico e percorsi di attivazione

La presa in carico dei beneficiari avviene attraverso i vecchi uffici di collocamento ora denominati Centri per l'impiego (Cpi), che operano come punto unico di accesso ai servizi e come snodo del sistema di politiche attive. Qui il beneficiario viene profilato e indirizzato verso il percorso più adatto, secondo una metodologia condivisa a livello nazionale ma, come detto, attuata dalle Regioni nell'ambito dei rispettivi Piani di Attuazione.

La procedura di presa in carico ha inizio con un colloquio di accoglienza, durante il quale l'operatore del Cpi raccoglie le informazioni utili a delineare la situazione occupazionale, formativa e personale del soggetto. Seguono le **attività di profilazione** che costituiscono la fase centrale dell'*assessment*: una quantitativa, basata su indicatori oggettivi (età, titolo di studio, durata della disoccupazione, esperienze lavorative pregresse), e una qualitativa, fondata sulla valutazione di aspetti soggettivi come la motivazione, la capacità di adattamento, le competenze trasversali e la disponibilità alla formazione o al cambiamento. Sulla base di queste informazioni viene offerto un orientamento di base e definito un **Patto di servizio personalizzato**, che dovrebbe individuare il percorso più coerente con il profilo del beneficiario, specificando obiettivi, attività e impegni reciproci. Il Patto dovrebbe rappresentare il punto di avvio di un accompagnamento finalizzato, non solo a erogare servizi, ma anche a garantire un **percorso di attivazione effettivo e verificabile nel tempo**.

L'esito dell'*assessment* determina l'inserimento del beneficiario in uno dei **cinque percorsi** previsti dal Programma. Ciascun percorso corrisponde a una diversa distanza dal mercato del lavoro e combina, in misura variabile, attività di orientamento, formazione e accompagnamento. Si tratta di:

1. **Reinserimento lavorativo**, destinato alle persone più vicine al mercato del lavoro, per le quali si prevede un collocamento rapido o senza necessità di formazione strutturata.
2. **Upskilling**: rivolto a persone che dispongono di competenze ancora spendibili ma che devono essere aggiornate o adeguate.
3. **Reskilling**: rivolto a soggetti le cui competenze risultano non adeguate alle esigenze del mercato del lavoro. Prevede interventi formativi più approfonditi, finalizzati ad aumentare il livello di qualificazione rispetto al livello di istruzione in possesso, e può includere tirocini extracurricolari riconosciuti ai fini della riqualificazione.
4. **Lavoro e inclusione**: dedicato ai soggetti con bisogni complessi, per i quali la sola politica del lavoro non è sufficiente. In questi casi, Gol prevede un'integrazione tra servizi per l'impiego, enti locali e servizi sociali territoriali. Il coinvolgimento degli enti del terzo settore²² è previsto come supporto alla presa in carico dei beneficiari più fragili.
5. **Ricollocazione collettiva**, è riservato ai gruppi di lavoratori coinvolti in processi di crisi aziendale o ristrutturazione produttiva e comprende azioni di outplacement, riqualificazione mirata e supporto al reimpiego.

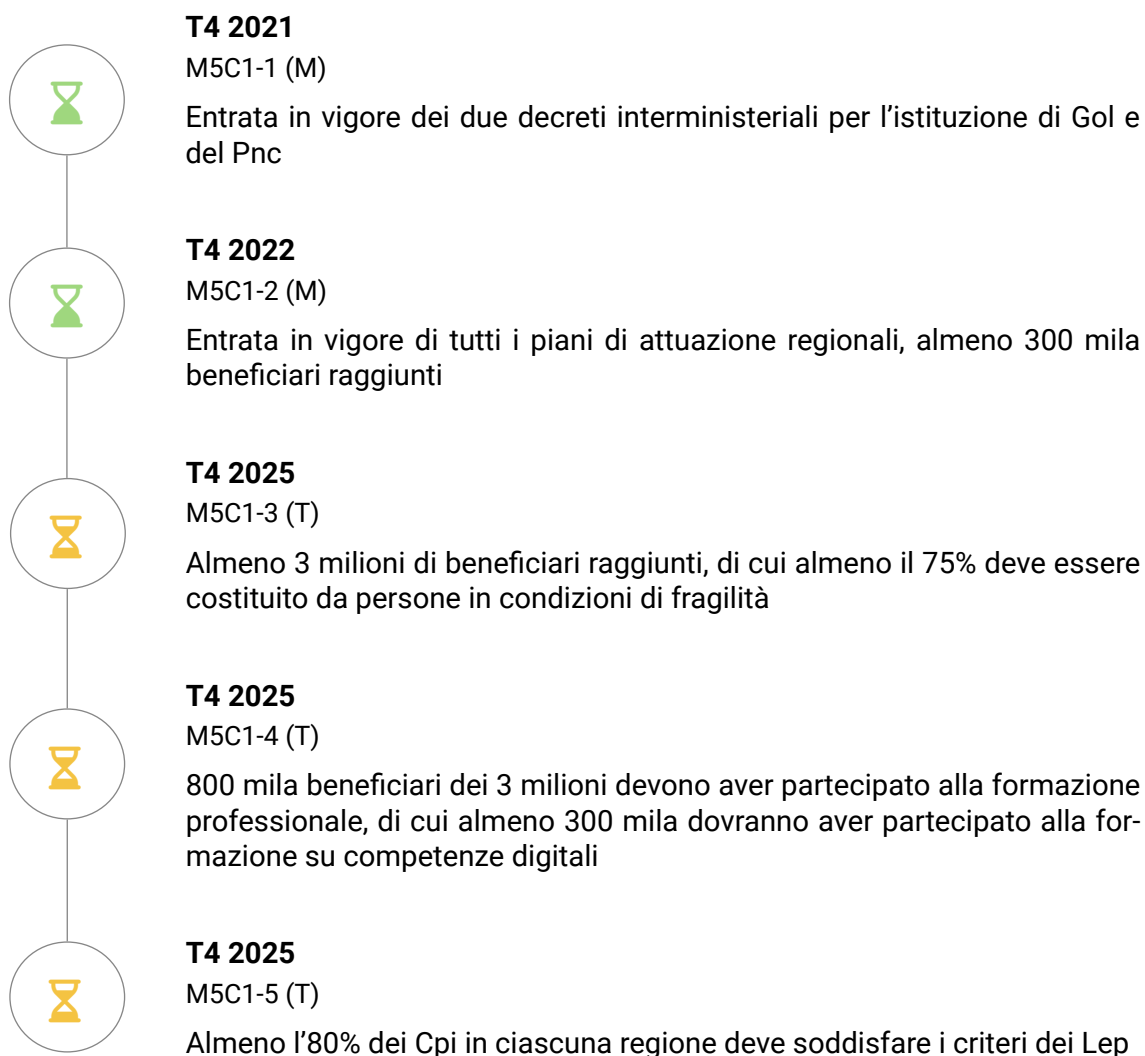
Nell'ambito dei cinque percorsi di politica attiva di Gol, i Lep individuano le prestazioni che ogni Centro per l'Impiego/enti accreditati sono tenuti a garantire a ciascun beneficiario in carico. Essi includono attività **"universali"** (l'accoglienza, la profilazione, orientamento di base e la

²² Introdotto dal decreto interministeriale del 30 marzo 2024.

stipula del patto di servizio personalizzato), nonché attività “**caratterizzanti**” i singoli percorsi, come l'orientamento specialistico, l'accompagnamento al lavoro, l'attivazione di tirocini, l'avvio a percorsi formativi e la gestione di strumenti per la conciliazione vita-lavoro o per il sostegno all'autoimpiego e all'imprenditorialità. A ciascun Lep corrisponde un insieme di attività codificate e tracciabili nei sistemi informativi, che devono essere realizzate entro tempi definiti, in modo da rendere effettivo il diritto del beneficiario a un servizio personalizzato e continuativo. Il disegno dei Lep si accompagna all'obiettivo di completare il Siu, che dovrebbe consentire di monitorare l'attuazione delle prestazioni.

I traguardi e gli obiettivi su Gol del Pnrr

La realizzazione della riforma, di titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è articolata in due milestone (già conseguite nel 2021 e 2022) e tre target (tutti inizialmente previsti entro dicembre 2025).



La prima milestone prevedeva l'entrata in vigore nel 2021²³ di due decreti interministeriali per l'istituzione del Programma nazionale Gol e del Piano Nazionale Nuove Competenze, adottati

²³ Decreto interministeriale del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del **5 novembre 2021**, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 306 del 27 dicembre 2021 (Gol) e del **14 dicembre 2021**, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 307 del 28 dicembre 2021 (Piano nazionale Nuove Competenze).

rispettivamente a novembre e dicembre del 2021. La seconda milestone è stata raggiunta nel 2022 con l'adozione, da parte di tutte le Regioni, dei Piani di Attuazione Regionali, gli strumenti attuativi attraverso cui gli obiettivi nazionali vengono declinati a livello territoriale, e il raggiungimento di almeno 300 mila individui (10% del target finale).

Nella versione originaria del Pnrr, quanto ai tre target finali, da conseguire entro dicembre 2025, era previsto che, con il programma Gol fossero raggiunti **almeno 3 milioni di beneficiari**, di cui almeno il 75% avrebbe dovuto essere costituito da persone in condizioni di fragilità²⁴. Di questi, **almeno 800 mila** beneficiari avrebbero dovuto essere **coinvolti in attività di formazione, di cui 300 mila** in programmi di formazione su **competenze digitali**. Infine, **almeno l'80% dei centri per l'impiego** in ciascuna Regione avrebbe dovuto garantire l'**erogazione dei Lep** definiti nel programma.

Con l'ultima revisione del Pnrr di novembre 2025, **l'architettura dei target è stata parzialmente rimodulata**. Il target principale, quello che prevede il raggiungimento di 3 milioni di beneficiari è stato confermato. Il target secondario che richiedeva che almeno il 75% dei beneficiari appartenesse a categorie vulnerabili è stato sostituito e assorbito dal target sui Centri per l'impiego. Nella nuova formulazione, la capacità dei Cpi di garantire i livelli essenziali delle prestazioni rimane un elemento centrale di valutazione; tuttavia, a differenza della versione precedente, non è più richiesto che almeno l'80% dei Cpi **in ciascuna Regione** rispetti i Lep. La soglia dell'80% è mantenuta, ma sembra essere riferita al Programma nel suo complesso e misurata nel quadro generale del raggiungimento dei beneficiari, anziché costituire un target separato a livello regionale.

Per quanto riguarda il terzo target sulla formazione professionale, la revisione ha confermato l'obiettivo complessivo di 800 mila persone formate, ma ne ha modificato la tempistica e l'articolazione: 600 mila unità dovranno essere raggiunte entro dicembre 2025, mentre le restanti 200 mila sono state posticipate a giugno 2026. Di queste, 75 mila dovranno essere formate nell'ambito di Gol e 125 mila mediante altre misure di carattere nazionale, tra cui iniziative formative digitali, nell'ambito dello strumento Fondo Nuove Competenze e *Skills Partnership for employment Italia-Ucraina*²⁵ e in attuazione di misure per l'autoimpiego.



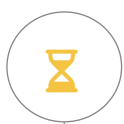
T4 2025

M5C1-3 (T)

Almeno 3 milioni di beneficiari raggiunti. Almeno nell'80% dei Cpi devono essere disponibili i "livelli essenziali delle prestazioni", come definiti nel programma Gol

²⁴ Con "persone in condizioni di fragilità" si intendono persone sotto i 30 anni o sopra i 55, donne, persone con disabilità e disoccupati di lungo periodo.

²⁵ La Skills Partnership for employment Italia-Ucraina è uno strumento di cooperazione internazionale finalizzato a sostenere progetti formativi e opportunità di impiego, in particolare per persone provenienti dall'Ucraina e residenti in Italia, attraverso la creazione di partnership tra istituzioni nazionali ed europee ed enti di formazione. Tali partenariati si inseriscono nell'ambito delle iniziative europee per lo sviluppo delle competenze e dell'occupazione, in linea con l'Agenda europea per le competenze e i partenariati globali per la valorizzazione delle competenze promossi dal Ministero del Lavoro e della Politiche Sociali e dalla Commissione europea. In particolare, le azioni di partenariato per la valorizzazione delle competenze includono il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati per sviluppare strategie e metodologie condivise per l'upskilling e il reskilling.



T4 2025

M5C1-4 (T)

600 mila beneficiari dei 3 milioni devono aver partecipato alla formazione professionale, di cui almeno 300 mila dovranno aver partecipato alla formazione su competenze digitali



T2 2026 (NUOVO)

M5C1-4bis (T)

Almeno 200 mila persone devono partecipare ai programmi di formazione nazionale, di cui almeno 75 mila nell'ambito di Gol

Stato di attuazione

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento della misura, le informazioni più aggiornate e utili ai fini della valutazione del raggiungimento dei target sono reperibili nel [report di monitoraggio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che riporta i dati al 30 settembre 2025](#).

Target sui beneficiari Gol

Per quanto riguarda il primo target (raggiungimento di 3 milioni di beneficiari) occorre anzitutto chiarire cosa si intenda per **beneficiario raggiunto** e come tale definizione sia stata ridefinita nel tempo per rispondere alle richieste della Commissione europea. In una prima fase, infatti, venivano considerati come beneficiari raggiunti dal Programma, non solo coloro che avevano avviato un rapporto di lavoro o completato un percorso di formazione, ma anche gli utenti che, dopo essersi recati presso un Centro per l'Impiego, avevano ricevuto un *assessment* quali-quantitativo, svolto attività di orientamento di base e sottoscritto un patto di servizio personalizzato con l'individuazione di uno dei percorsi previsti dal Programma. Questa impostazione, tuttavia, tendeva a sovrastimare i risultati, includendo nel conteggio anche soggetti la cui **presa in carico era principalmente di natura amministrativa e non accompagnata da effettive attività di ricollocamento o formazione**.

La prima definizione dei beneficiari raggiunti tendeva a sovrastimare i risultati includendo fra i beneficiari raggiunti gli utenti oggetto di semplice presa in carico tramite assessment.

Per tale motivo, in occasione della revisione del Pnrr del 2023, la Commissione europea ha richiesto di definire in modo **più stringente** i requisiti necessari a garantire che il target rappresentasse un effettivo miglioramento dell'occupabilità degli utenti, e non soltanto la registrazione formale dell'accesso ai servizi. Con il [decreto interministeriale del 30 marzo 2024](#) sono quindi stati ridefiniti i criteri in base ai quali un utente può essere considerato beneficiario "raggiunto" dal Programma. Sono previste tre condizioni:

1. **Occupazione:** l'utente ha attivato uno o più contratti di lavoro.
2. **Formazione:** l'utente ha **concluso un percorso formativo** o un tirocinio (questa tipologia concorre anche ai fini del raggiungimento del secondo target relativo ai formati)

- 3. Occupabilità:** l'utente, pur non soddisfacendo nessuno dei criteri precedenti, ha svolto un "nucleo minimo di attività" idonee ad accrescere le sue chances di inserimento nel mercato del lavoro. Tali attività si riferiscono ai Lep universali e ai Lep più caratterizzanti e rilevanti nei percorsi Gol (orientamento specifico/specialistico, accompagnamento al lavoro, attivazione di un tirocinio o supporto all'autoimpiego)²⁶. In quest'ultimo caso, il conteggio dei beneficiari si concentra sull'intensità delle politiche attive erogate – ossia sul numero minimo di attività svolte, misurate in ore o incontri effettuati – valorizzando così l'intervento effettivamente ricevuto dall'utente anche in assenza di un risultato finale. In termini operativi, si rende più agevole la verifica del target quantitativo europeo, ma si sposta il focus da una rendicontazione sull'esito ad una di processo che rischia di risultare più cosmetica che di sostanza: **l'indicatore misura la quantità di servizi erogati più che i risultati prodotti in termini di inserimento lavorativo o formazione completata.**

Sulla base di questa metodologia, a settembre 2025 i presi in carico risultavano più di 4 milioni²⁷ e i **beneficiari hanno superato i 3 milioni, pari al 103% del target** (tab. 1). Grazie ai correttivi introdotti nel 2024 e a una migliore performance del Programma nel tempo, il tasso di conversione tra presi in carico e beneficiari è aumentato dal 44% di marzo 2024 al 76% a settembre 2025. Persistono, tuttavia differenze territoriali: sei Regioni rimangono sotto la media, con Sicilia e Molise che fanno registrare un tasso di poco superiore al 50%.

L'obiettivo di 3 milioni di beneficiari del Programma sembra essere stato raggiunto formalmente ma non necessariamente tutti hanno già iniziato delle attività.

²⁶ Per maggiori dettagli cfr. Nota definitoria allegata al **Manuale operativo per i soggetti attuatori M5C1 Riforma 1.1 "ALMPs e formazione professionale"**, aprile 2025.

²⁷ Dai dati Inapp più recenti, la platea, che al 30 settembre 2025 risulta aver attivato almeno il patto di servizio, è rappresentata prevalentemente da persone in cerca di lavoro non soggette a condizionalità (52,9%); il 42,5% da disoccupati che hanno fatto domanda di Naspi o Dis-Coll, il 3,3% da individui per cui risulta attiva una domanda Sfl e solo l'1,4% i componenti attivabili al lavoro di nuclei beneficiari di Adi.

TAB. 1

Avanzamento del target M5C1-3 al 30/09/25

Regione	Presi in carico	Beneficiari	Tasso di conversione
Abruzzo	67.826	52.724	78%
Basilicata	44.953	31.231	69%
Bolzano	15.657	14.516	93%
Calabria	166.310	114.065	69%
Campania	514.111	340.895	66%
Emilia Romagna	262.616	219.896	84%
Friuli Venezia Giulia	106.275	98.576	93%
Lazio	259.985	183.057	70%
Liguria	65.495	51.789	79%
Lombardia	501.172	410.929	82%
Marche	103.900	81.376	78%
Molise	13.382	7.146	53%
Piemonte	250.491	201.203	80%
Puglia	367.106	248.726	68%
Sardegna	164.886	139.086	84%
Sicilia	515.992	288.913	56%
Toscana	269.050	245.697	91%
Trento	26.144	23.919	91%
Umbria	60.332	50.753	84%
Valle d'Aosta	6.625	5.786	87%
Veneto	305.736	280.981	92%
Nazionale	4.088.044	3.091.264	76%

FONTE: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Come confermato anche nelle **Comunicazioni sul Pnrr dello scorso 1° ottobre, dal Ministro Foti l'obiettivo dei 3 milioni di beneficiari del Programma Gol può essere considerato raggiunto**. È plausibile che il raggiungimento sia stato agevolato, non solo dalla migliore performance del programma, ma anche dalla nuova definizione di beneficiario raggiunto e dall'introduzione del regime derogatorio previsto per gli ultimi 6 mesi: **tra il 1° luglio 2025 e il 31 dicembre 2025, per ragioni legate al breve lasso di tempo a disposizione per l'erogazione dei servizi – come peraltro già avvenuto all'avvio del Programma – sono considerati beneficiari anche gli utenti che, dopo la presa in carico, abbiano solo stipulato il Patto di Servizio Personalizzato a seguito dell'assessment quali-quantitativo**, senza necessità di aver svolto ulteriori attività.

Anche il precedente target secondario, che prevedeva che almeno il 75% dei beneficiari appartenesse a categorie "vulnerabili", risulta soddisfatto: secondo il rapporto, la quota raggiunta è pari all'85%. È lo stesso target che, come anticipato, è stato poi eliminato nella revisione del Pnrr, presumibilmente perché ritenuto ormai ampiamente raggiunto.

Quanto alla distribuzione delle prese in carico e dei beneficiari sui cinque percorsi, secondo il rapporto del Ministero, gli ingressi al percorso 1 ("reinserimento lavorativo", destinato alle persone più vicine al mercato del lavoro e con maggiori probabilità di collocamento) risultano i più numerosi: in 18 Regioni/Province autonome rappresentano oltre il 40% delle prese in

carico, ad eccezione di Campania, Molise e Puglia. Come prevedibile, **gli utenti del percorso 1 sono anche quelli che più frequentemente raggiungono lo stato di beneficiario effettivo**: in tutte le Regioni, tranne le tre citate, più della metà dei beneficiari erano state inserite in questo percorso.

Questo risultato dipende dal fatto che **i soggetti "work ready" – prossimi al mercato del lavoro – rispondono più rapidamente agli interventi di orientamento e accompagnamento e sono fisiologicamente quelli che convertono con maggiore facilità la presa in carico in un esito occupazionale.**

Diverso è il caso dei gruppi più fragili – disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, donne con carichi di cura o giovani in dispersione – per i quali l'attivazione presenta ostacoli strutturali: lunghi periodi di inattività, competenze obsolete, fragilità personali o sociali, motivazione discontinua, difficoltà logistiche e mancanza di servizi di supporto (ad esempio, cura dei figli o accompagnamento educativo).

Per i soggetti con bisogni complessi, quando l'inserimento lavorativo avviene, è spesso fragile e di breve durata.

Anche quando l'inserimento lavorativo avviene, la permanenza in occupazione è spesso breve: **molti interrompono il rapporto entro poche settimane o non riescono a completare i percorsi formativi.** Si tratta di progressi "parziali", che per queste persone rappresentano comunque un avanzamento significativo rispetto a una condizione di esclusione totale dal mercato del lavoro, ma che non vengono intercettati dai sistemi di monitoraggio, fortemente orientati a misurare output quantitativi (ore, incontri, corsi conclusi). Così, il sistema finisce per registrare con facilità i risultati dei soggetti più vicini all'occupazione e fatica a cogliere gli avanzamenti – più lenti, ma non meno rilevanti – dei soggetti vulnerabili. Qui emerge uno dei limiti strutturali di Gol: **la difficoltà di trasformare la presa in carico dei soggetti fragili in esiti occupazionali stabili e sostenibili**, nonostante le innovazioni introdotte dal Programma.

Target formazione

Con riferimento al target Pnrr relativo alla **formazione professionalizzante**, ricordiamo che il Pnrr prevedeva inizialmente che almeno **800 mila** beneficiari avessero concluso un percorso formativo, e di questi, **300 mila** in ambito digitale.

La piena integrazione tra formazione e politiche attive del lavoro costituisce uno degli assi centrali del programma Gol e risponde all'esigenza di superare la tradizionale separazione tra servizi formativi e servizi per l'impiego, promuovendo percorsi congiunti di orientamento, aggiornamento e riqualificazione. Ciò ha reso **necessaria, in molti contesti regionali, una revisione della governance interna**, poiché la formazione e le politiche per l'impiego sono spesso gestite da soggetti diversi e basate su piattaforme informative non interoperabili.

Nel 2024, l'aggiornamento del Programma ha introdotto correttivi per accelerare l'utilizzo delle risorse destinate ad **ampliare la platea dei destinatari**, rafforzando la vocazione di Gol come programma orientato alla qualificazione e riqualificazione professionale. Tra le principali innovazioni: la possibilità per i beneficiari più vicini al mercato del lavoro di accedere a percorsi formativi, anche brevi e il riconoscimento della formazione *on the job* (tirocini extracurricolari) ai fini della qualificazione professionale. Parallelamente è stata introdotta la piattaforma Edo

– Educazione Digitale per l'Occupazione – che offre moduli online di 16 ore per acquisire competenze digitali di base in quattro aree (alfabetizzazione su informazione e dati, comunicazione e collaborazione, creazione di contenuti digitali e sicurezza informatica).

Un approccio assai formalistico sulla definizione di individuo formato rende difficile valutare la qualità effettiva della formazione erogata e il suo impatto sull'occupabilità.

Anche in questo caso, un aspetto importante riguarda la **definizione di individuo "formato"** ai fini della valutazione del raggiungimento del target europeo. Oltre ai beneficiari che completano un percorso formativo, sono considerati formati anche coloro che, pur non avendo terminato la formazione, hanno ottenuto un'attestazione delle competenze acquisite relative ai moduli o alle unità didattiche effettivamente frequentate fino al 31 dicembre 2025. Questa scelta – volta a favorire il conseguimento del target – amplia la platea dei beneficiari riconosciuti, ma **rende più difficile valutare la qualità effettiva della formazione erogata e il suo impatto sull'occupabilità** perché i percorsi formativi potranno proseguire e terminare nel corso del 2026. In diversi contesti regionali, inoltre, l'offerta formativa si è concentrata su corsi standardizzati e di base, talvolta includendo anche la formazione obbligatoria su salute e sicurezza. L'inclusione di tali attività nei conteggi alimenta dubbi sulla coerenza metodologica e **sulla capacità della formazione di incidere realmente sull'occupabilità.**

Nonostante i molti accorgimenti "cosmetici" e le revisioni al "ribasso" sulla qualità dei target in materia di formazione, le difficoltà riscontrate sin dalle prime fasi di attuazione hanno reso evidente che il target originario degli 800 mila formati non sarebbe stato raggiungibile nei tempi previsti. Al 30 settembre 2025, risultano infatti circa 672 mila persone formate, una cifra significativa ma comunque insufficiente a raggiungere il target originario entro la fine di dicembre 2025. Il completamento dei percorsi di formazione si è rivelato l'ostacolo principale: una quota rilevante di beneficiari trova lavoro prima di raggiungere il "50% + 1" delle ore richieste dall'UE per considerare la formazione effettivamente conseguita, **come già osservato dal Ministro Foti**. Proprio per queste criticità, nella sesta revisione del Pnrr il target è stato rimodulato: 600 mila formati dovranno essere conseguiti entro dicembre 2025 (M5C1-4), mentre i restanti 200 mila sono stati posticipati a giugno 2026 (M5C1-4bis). Grazie a questa riduzione dei target – con 672 mila persone già formate – l'obiettivo dei 600 mila entro dicembre 2025 può dirsi quindi raggiunto, mentre **resta più impegnativa la parte residua da conseguire nel semestre successivo. Quanto al target specifico sulla formazione digitale, questo risulta già conseguito**: circa 360 mila persone hanno completato percorsi nelle competenze digitali, superando il target previsto.

Al fine di evitare che una quota dei beneficiari abbandoni il percorso formativo anticipatamente e per consentire una maggiore personalizzazione dei percorsi formativi, il Cnel²⁸ ha suggerito di **ripensare Gol accompagnando gli utenti** non solo nella fase di ricerca attiva del lavoro, ma **anche durante l'inserimento lavorativo**. Estendere il supporto alla fase di ingresso nel mercato del lavoro consentirebbe di spostare l'attenzione dalla "quantità" dei formati alla stabilità dell'occupazione. Tuttavia, l'attuale architettura del Programma e le regole di rendicontazione del Pnrr riconoscono solo attività di formazione o orientamento, escludendo i servizi successivi all'assunzione; inoltre, le Regioni, vincolate ai propri Piani di Attuazione Regionali, dispongono di margini operativi limitati. La recente riduzione delle risorse a disposizione rende infine difficile ampliare ulteriormente il perimetro della misura.

²⁸ Revisione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, 30/09/2025.

Mancano ancora dati per valutare l'efficacia della formazione impartita rispetto ai fabbisogni delle imprese e agli esiti occupazionali. La piattaforma Siisl non garantisce interoperabilità con i dati dei sistemi regionali e con il portale Gol.

Quanto all'efficacia della formazione impartita – e dunque della **coerenza con i fabbisogni delle imprese e con gli esiti occupazionali** – **mancano ancora dati sistematici**, che dovrebbero essere prodotti dalla nuova piattaforma digitale centralizzata del Siisl, assistita da strumenti di intelligenza artificiale²⁹. Tuttavia, l'effettiva maturità del sistema è ancora tutta da verificare: non sembra infatti che la piattaforma abbia ancora raggiunto la piena interoperabilità con i sistemi regionali e con il portale Gol, generando disallineamenti, duplicazioni e discrepanze nei dati relativi ai beneficiari e ai percorsi formativi. In prospettiva, sarebbe opportuno che la revisione del Pnrr includesse un monitoraggio specifico dell'interoperabilità del Siisl, da considerare come condizione per il pieno coordinamento delle politiche attive e formative.

Anche le nuove modalità formative previste dal Programma, come la formazione online e le micro-credenziali, mostrano un **impatto limitato sulla reale occupabilità**: la brevità dei percorsi e l'eterogeneità degli standard riducono l'efficacia complessiva, soprattutto per i profili con maggiori bisogni formativi.

Alle difficoltà legate alla misurazione e alla qualità si aggiungono **problemi strutturali di domanda e offerta di formazione**. Da un lato, molti disoccupati formalmente disponibili al lavoro non partecipano ai corsi: la priorità resta spesso la ricerca di un impiego o il mantenimento del sussidio, che può essere perso in caso di assenza ai corsi di formazione; inoltre, permangono scarsa informazione sui benefici della formazione e un limitato orientamento verso percorsi di medio periodo. Dall'altro lato, **l'offerta formativa resta frammentata e poco allineata ai fabbisogni delle imprese**³⁰. Spesso, gli enti di formazione organizzano corsi generici di base pur di raggiungere il numero minimo di frequentanti le classi, mentre gli operatori privati tendono a privilegiare attività più remunerative come la selezione o la somministrazione di personale. A ciò si aggiunge un sistema di **incentivi distorti**, che premia la quantità dei corsi più che la qualità o la ricollocazione, e logiche di "riempimento" che portano a inserire utenti in percorsi poco coerenti con il loro profilo.

La componente formativa di Gol rimane uno dei punti più critici dell'intera riforma.

L'inclusione degli enti privati accreditati ha certamente contribuito a migliorare la capacità di erogazione dei servizi, ma ha introdotto anche logiche di mercato che, in assenza di adeguati standard, possono privilegiare la redditività rispetto all'equità e alla qualità didattica. Inoltre, **i contenuti formativi rimangono spesso ancorati a modelli didattici poco innovativi**, con una limitata integrazione delle competenze digitali previste dal Programma.

Nel complesso, la componente formativa di Gol rimane **uno dei punti più critici dell'intera riforma**: se da un lato ha contribuito a costruire un quadro nazionale per la formazione continua e l'aggiornamento professionale, dall'altro **soffre ritardi operativi, disomogeneità territoriali e limiti di monitoraggio**. Il rischio è che la formazione venga contabilizzata più come adempimento procedurale che come reale strumento di occupabilità, riducendo la portata di una misura nata per migliorare le competenze dei lavoratori e contribuire alla crescita.

²⁹ Come previsto dal d.l. n. 60/2024 e dal d.l. n. 174/2024. Cfr. L. Valente, **Programma Gol: solo un modello di rendicontazione?**, 07/10/2025 e **Così l'intelligenza artificiale rivoluziona le politiche attive del lavoro**, 21/05/2024 LaVoce.info.

³⁰ Cfr. M. Leonardi, **Pnrr e mercato del lavoro: tutti i problemi della riforma Gol**, Il Foglio 29/10/2024.

Target sui Cpi e sui Lep

Quanto al target originario ed autonomo (poi rivisto), che richiedeva, entro la fine del 2025, che almeno l'80% dei centri per l'impiego di ciascuna Regione garantisse l'erogazione dei Lep definiti dal Programma Gol³¹, con l'ultima revisione del Pnrr dello scorso novembre, esso è stato eliminato come obiettivo autonomo ed è stato ricondotto come target secondario all'interno del target complessivo sui 3 milioni di beneficiari. La verifica della capacità dei Cpi di garantire i Lep rimane comunque un elemento essenziale del Programma, in quanto la soglia dell'80% è stata mantenuta, ma sembra ora riferirsi al territorio nazionale nel suo complesso. Questa scelta potrebbe introdurre un margine di flessibilità più ampio rispetto alla formulazione originaria, che richiedeva il rispetto del parametro in ciascuna Regione. Al tempo stesso, però, essa apre la possibilità che il target risulti formalmente soddisfatto grazie ai risultati delle Regioni più performanti, senza garantire un reale miglioramento in quelle caratterizzate da maggiori ritardi e difficoltà. **Si attenua, in altre parole, la capacità del target di operare come presidio di equità territoriale, elemento che costituiva uno degli aspetti qualificanti del Programma.**

Dai dati del Rapporto di monitoraggio del Ministero, nonostante un significativo miglioramento rispetto al marzo 2025³², a settembre 2025 sei tra Regioni e Province autonome risultano ancora sotto l'obiettivo stabilito, con **Bolzano, Liguria e Molise particolarmente distanti dal target** (Tab. 2).

In queste 6 Regioni persistono inoltre **criticità significative**: determinati Lep non vengono ancora proposti soprattutto quello relativo al supporto all'autoimpiego e, in misura minore, quello relativo alla presa in carico di soggetti in condizione di vulnerabilità, o risultano erogati in modo parziale. Le cause di tali divari non sono pienamente esplicitate nei dati di monitoraggio – peraltro molto aggregati – ma confermano **la difficoltà di assicurare standard realmente omogenei in un sistema in cui l'efficienza dei servizi regionali rimane fortemente frammentata**. Tale frammentazione è strettamente legata al ruolo delle Regioni nell'attuazione del Programma: Gol, pur concepito come riforma nazionale, è stato implementato attraverso i Piani Attuativi Regionali. Questa scelta ha ampliato la capacità di adattamento delle politiche ai contesti territoriali, ma ha anche generato una **forte eterogeneità nei livelli di servizio**, nei tempi di attivazione e nella capacità effettiva di erogare i Lep.

³¹ Un Centro per l'Impiego è considerato conforme ai fini del target quando assicura a ciascun beneficiario tutti i Lep universali fino alla stipula del patto di servizio e, successivamente, è in grado di proporre i Lep ulteriori – universali o caratterizzanti – previsti per il percorso in cui l'utente è stato inserito.

³² Le Regioni ancora distanti dal target erano 12.

TAB. 2

Cpi totali e Cpi che garantiscono i Lep

Regione	Totale CPI	CPI che garantiscono LEP	%
Abruzzo	15	8	53% ●
Basilicata	8	8	100% ●
Bolzano	7	2	25% ●
Calabria	17	14	82% ●
Campania	46	44	96% ●
Emilia Romagna	38	38	100% ●
Friuli Venezia Giulia	18	17	94% ●
Lazio	38	37	97% ●
Liguria	13	3	23% ●
Lombardia	64	60	94% ●
Marche	13	13	100% ●
Molise	3	0	0% ●
Piemonte	30	30	100% ●
Puglia	44	42	95% ●
Sardegna	29	23	79% ●
Sicilia	64	55	86% ●
Toscana	40	40	100% ●
Trento	12	9	75% ●
Umbria	5	5	100% ●
Valle d'Aosta	2	2	100% ●
Veneto	39	38	97% ●

FONTE: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

L'approvazione simultanea di tutti i Par da parte di Anpal³³ — senza rilievi sostanziali — ha sollevato **interrogativi sulla qualità del processo valutativo e sulla capacità di esercitare un effettivo coordinamento centrale**, anche in considerazione del fatto che l'approvazione dei Piani regionali era collegata al raggiungimento della relativa milestone europea entro dicembre 2022, elemento che ha probabilmente contribuito ad accelerare le tempistiche a scapito di una valutazione dei piani più approfondita.

L'eterogeneità nell'offerta dei servizi, e il continuo cambio delle regole in vista della chiusura del programma, evidenzia inoltre come **l'assenza di un sistema di monitoraggio puntuale rischi di compromettere l'attuazione effettiva dei Lep**. In tal senso, il potere sostitutivo previsto dall'articolo 120, comma 2, della Costituzione e richiamato dall'articolo 3, comma 5, della Legge 86/2024³⁴, che consentirebbe al Governo di intervenire in caso di inadempienze regionali, risulta difficilmente esercitabile nel contesto del Programma Gol, proprio a causa della carenza di dati completi e comparabili sui livelli di servizio effettivamente garantiti³⁵.

³³ L'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (Anpal) è stata istituita nel 2015 con il compito di coordinare il sistema nazionale delle politiche attive e garantire l'attuazione dei Lep. Ha avuto un ruolo centrale nelle prime fasi di GOL, in particolare nell'approvazione dei Par regionali. L'Agenzia è stata poi soppressa nel 2023 (d.l. 48/2023), con il trasferimento delle sue funzioni al Ministero del Lavoro, all'Inps e Sviluppo Lavoro Italia s.p.a., nel quadro di una riorganizzazione volta a rafforzare la governance centrale del sistema.

³⁴ Legge 10 luglio 2024, n. 86 – "Disposizioni organiche per la valorizzazione delle autonomie differenziate e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni".

In questa cornice, la definizione dei Lep ha rappresentato un passo avanti verso una maggiore trasparenza e misurabilità delle politiche attive. Tuttavia, **la loro effettiva esigibilità continua a dipendere in modo determinante dalla capacità organizzativa, dalla dotazione di risorse umane e dalla qualità della governance regionale.**

In questa prospettiva, la sfida non è soltanto quella di raggiungere il target numerico fissato dal Pnrr, ma di trasformare gli standard formali in livelli reali di servizio accessibili a tutti, superando le differenze strutturali che ancora segmentano il mercato del lavoro italiano.

I progetti in corso e l'avanzamento finanziario

Dai dati di Italia Domani, aggiornati al 14 ottobre 2025, risulta **complesso formulare valutazioni puntuali sull'andamento dei progetti e sull'avanzamento finanziario della misura.** Ciò dipende principalmente dai ritardi e dalle incongruenze che ancora caratterizzano il caricamento e l'allineamento delle informazioni nel Sistema ReGiS, da cui i dati di Italia Domani sono estratti: un problema evidenziato anche nell'ultima Relazione sullo stato di attuazione del Pnrr e che continua a incidere sulla completezza e tempestività dei dati disponibili.

A queste criticità strutturali del sistema informativo si aggiunge un più generale **problema di trasparenza dei dati:** nonostante gli impegni iniziali a favore della pubblicità e della tracciabilità dell'attuazione, le informazioni accessibili risultano spesso frammentarie, non aggiornate o difficili da interpretare. L'assenza di una banca dati realmente unificata e interoperabile — in grado di integrare le diverse fonti informative e di restituire un quadro coerente e immediatamente leggibile dello stato di attuazione — limita la possibilità di monitorare l'avanzamento della misura.

Anche il sistema di monitoraggio e rendicontazione ne risulta indebolito: gli aggiornamenti caricati variano talvolta in modo significativo tra una rilevazione e l'altra, senza che risulti sempre chiaro se tali variazioni riflettano effettivi avanzamenti progettuali o semplici riallineamenti tecnici. La necessità, emersa negli ultimi mesi, di ricorrere per una valutazione del programma Gol a rilevazioni "extra-sistema" per sopperire ai ritardi nella registrazione su ReGiS testimonia ulteriormente queste difficoltà.

A metà ottobre risultano attivi circa **5.600 progetti**³⁶ riconducibili alla riforma delle politiche attive del lavoro, in larga parte dedicati alla formazione. Tra questi, oltre 4 mila progetti risultano in fase di esecuzione, 606 in collaudo e 231 in fasi preliminari. Per i restanti 600 non sono ancora registrate fasi operative. Rispetto al precedente aggiornamento di giugno, si osserva un incremento di circa 1.300 progetti, accompagnato da un fisiologico avanzamento delle attività verso le fasi di esecuzione e collaudo, in linea con le tempistiche previste dal cronoprogramma.

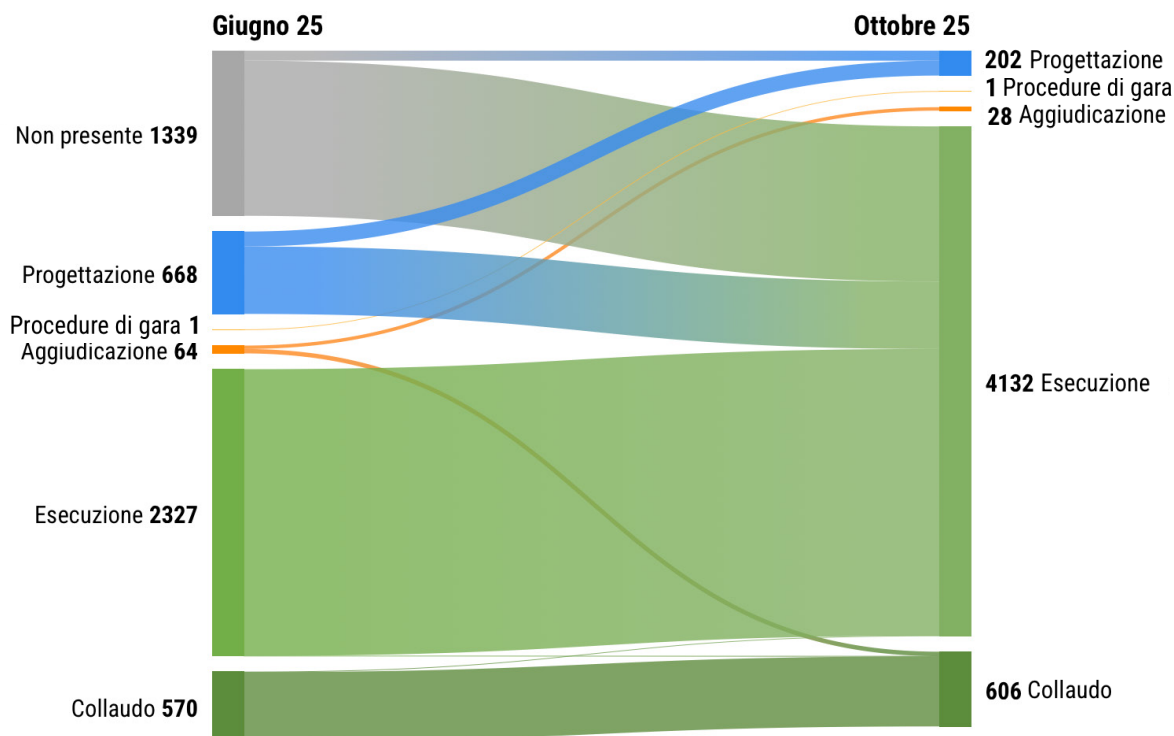
³⁵ Cfr. Lucia Valente, **Dove l'autonomia regionale è già realtà: i LEP nei servizi per il lavoro**, LaVoce.info 09/07/2024.

³⁶ Il dataset sull'iter procedurale dei progetti del Pnrr riguardanti la missione 5 dedicata all'istruzione e alla ricerca sono scaricabili a questo [link](#).

FIG. 1

Oltre 4mila i progetti in esecuzione per le politiche attive del lavoro

Variazione dello stato di avanzamento procedurale dei progetti di Gol



FONTE: elaborazione Assonime-Openpolis su dati Italia Domani
ULTIMO AGGIORNAMENTO: 14 ottobre 2025

La Regione che riceve più risorse è la **Campania** (588 milioni per 6 progetti). Seguono Lombardia (551 milioni per soli 2 progetti) e Lazio (285 milioni suddivisi tra 4 progetti). Come si può vedere dalla tabella 3, risulta complesso fare valutazioni sui singoli progetti poiché ogni Regione ha un'organizzazione diversa e in alcuni casi tutte le risorse si concentrano su pochi interventi, mentre in altri risorse limitate si distribuiscono su centinaia di progetti come in Basilicata, Provincia di Trento e Molise, se non addirittura in migliaia come in Calabria: ennesima dimostrazione dell'estrema eterogeneità di approccio a livello regionale.

TAB. 3

Valore e numerosità dei progetti finanziati dal Pnrr per le politiche attive del lavoro

Regione	Finanziamento Pnrr	Numero progetti
REGIONE CAMPANIA	588,5	6
REGIONE LOMBARDIA	550,7	2
REGIONE LAZIO	284,5	4
REGIONE PIEMONTE	230,3	318
REGIONE DEL VENETO	193,1	50
REGIONE TOSCANA	190,4	225
REGIONE PUGLIA	161,2	489
REGIONE EMILIA-ROMAGNA	159,6	307
REGIONE SICILIANA	123,0	873
REGIONE CALABRIA	87,4	1.652
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA	75,5	2
AGENZIA REGIONALE PER LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO - ARPAL	59,6	3
REGIONE AUTONOMA FRIULI-VENEZIA GIULIA	56,4	19
REGIONE LIGURIA	39,9	3
REGIONE BASILICATA	34,9	795
REGIONE ABRUZZO	32,5	4
REGIONE MARCHE	27,8	23
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	18,4	634
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	5,6	2
REGIONE MOLISE	4,0	121
REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA	3,8	24
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	-	5
Totale complessivo	2.927,3	5.561

FONTE: elaborazione Assonime-Openpolis su dati Italia Domani
ULTIMO AGGIORNAMENTO: 14 ottobre 2025

In termini di risorse, ricordiamo che il Pnrr destinava inizialmente 5,4 miliardi di euro alla riforma delle politiche attive del lavoro con il progetto Gol, ora ridotte in seguito all'ultima revisione del Pnrr a 4,6 miliardi. Ad ottobre 2025, **solo il 63% della nuova dotazione (circa 2,9 miliardi di euro) risulta assegnato**. Ancora più contenuto è il dato relativo alla spesa effettiva (circa il 12-13% delle risorse previste) sia in termini di spesa dichiarata dai soggetti titolari (spesa per misura) sia di quella registrata dai soggetti attuatori (spesa per progetto), che si attestano rispettivamente intorno a 557 milioni di euro e 583 milioni di euro (Figura 2).

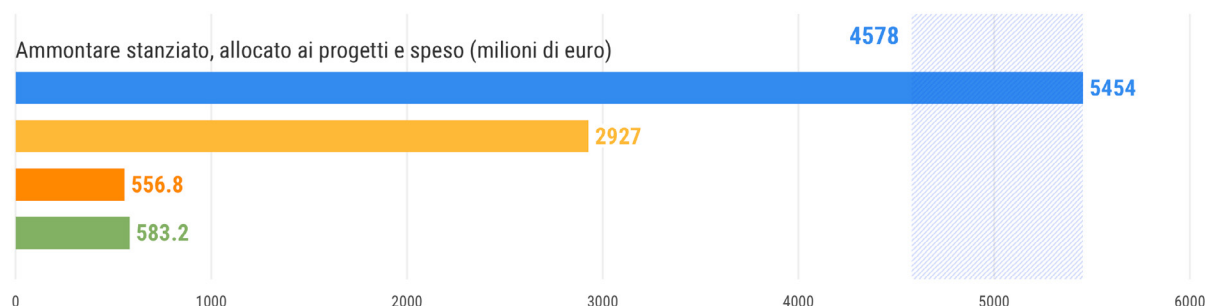
Per completezza è opportuno riportare l'aggiornamento più recente, contenuto nella settima Relazione sullo stato di attuazione del Pnrr, che indica che al 30 novembre 2025 la spesa dichiarata su ReGiS ammonta a 753,0 milioni di euro. La Relazione segnala tuttavia ritardi nell'allineamento del sistema ReGiS, che hanno reso necessario acquisire dai Soggetti Attuatori una rilevazione extra-sistema. Il dato così rilevato, riferito però al 30 giugno 2025, è pari a 763 milioni di euro e risulta più elevato rispetto a quello registrato su ReGiS a una data successiva, riflettendo ancora una volta le difficoltà e incongruenze nel funzionamento della piattaforma.

FIG. 2

Risulta speso appena il 13% dei fondi stanziati per il programma Gol

Ammontare stanziato, allocato e speso per le politiche attive del lavoro

Legenda ■ Ammontare stanziato PNRR ■ Ammontare allocato ai progetti ■ Spesa per misura (ago-25) ■ Spesa per progetto



FONTE: elaborazione Assonime-Openpolis su dati Italia Domani

ULTIMO AGGIORNAMENTO: 14 ottobre 2025

Il lento avanzamento della spesa, pur essendo parzialmente attribuibile alle note difficoltà di rendicontazione su ReGiS e alle modalità di applicazione di “costo semplificato” – che prevedono la registrazione della spesa solo dopo il completamento delle attività e la verifica dei risultati – segnala comunque ritardi strutturali nell’attuazione e ostacoli procedurali nella realizzazione dei progetti.

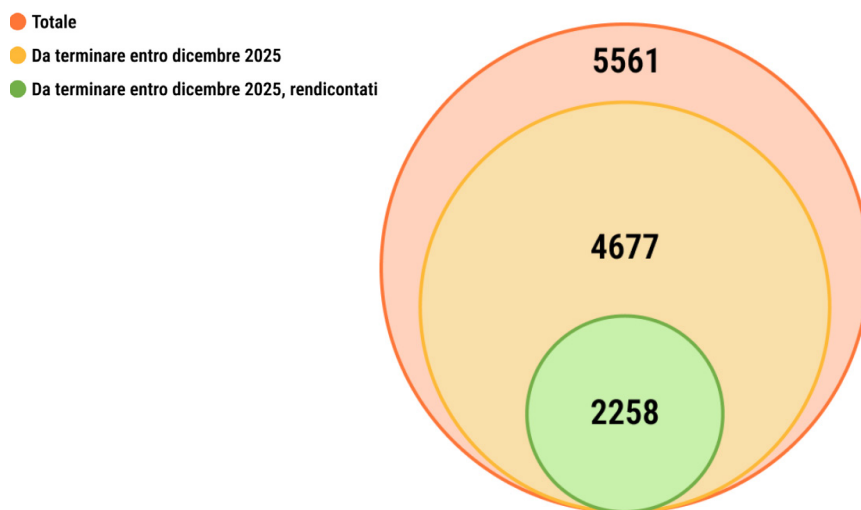
Come si vede anche dalla figura 3 dei 5.561 progetti³⁷, l’84% deve essere portato a termine entro dicembre 2025; di questo, solo il 48% dei progetti è stato già rendicontato, a un mese e mezzo dalla scadenza prevista.

³⁷ Il dataset dei progetti del Pnrr riguardanti la missione 5 dedicata all’istruzione e alla ricerca sono scaricabili a questo [link](#).

FIG. 3

Solo il 48% dei progetti da completare entro la fine del 2025 è già stato rendicontato

Numero di progetti totale, da terminare entro dicembre 2025 e da terminare entro dicembre 2025 e per cui è già stata rendicontata la spesa



FONTE: elaborazione Assonime-Openpolis su dati Italia Domani

ULTIMO AGGIORNAMENTO: 14 ottobre 2025

Considerazioni conclusive

Nel complesso, Gol si conferma come uno dei cardini della strategia del Pnrr in materia di lavoro, sia per la cospicua dotazione finanziaria sia per la funzione di modernizzazione delle politiche attive che gli è stata attribuita. Tuttavia, a oltre tre anni dall'avvio, il **Programma presenta un quadro articolato, in cui alcuni progressi si intrecciano a limiti strutturali e difficoltà operative** che ne condizionano l'efficacia complessiva.

La riforma ha contribuito a riportare **al centro dell'agenda il tema dell'occupabilità**, ampliando la platea dei potenziali beneficiari e includendo in modo più sistematico persone vulnerabili, percettori di sostegni al reddito, disoccupati di lunga durata e i working poor. Ha inoltre introdotto un quadro nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni nei servizi per l'impiego, accompagnato da un investimento dedicato al potenziamento dei Centri per l'Impiego e da un tentativo di integrazione più stretta tra politiche del lavoro, formazione e inclusione sociale.

Dal punto di vista del conseguimento degli obiettivi formali, i risultati appaiono in chiaroscuro. Il target dei 3 milioni di beneficiari risulta raggiunto anche se attraverso non pochi espedienti volti ad estendere la platea dei beneficiari raggiunti, con una quota di persone vulnerabili superiore al 75%, come richiesto inizialmente dal Pnrr. Anche i miglioramenti nell'erogazione dei Lep e nel funzionamento di parte dei Cpi indicano un'evoluzione rispetto al quadro iniziale, seppur ancora incompleto. Il raggiungimento del target sulla formazione resta più incerto, situazione che ha reso necessaria una sua rimodulazione nell'ultima revisione del Pnrr.

Gli esiti del Programma risultano più efficaci per i profili già vicini al mercato del lavoro, mentre l'accompagnamento dei soggetti più fragili incontra maggiori ostacoli: le barriere linguistiche, tecniche e digitali rendono la formazione discontinua e i risultati poco duraturi.

GOL continua a **privilegiare la quantità dei disoccupati presi in carico rispetto alla qualità degli inserimenti lavorativi**. L'analisi qualitativa rivela alcune delle criticità più rilevanti. Il programma tende a produrre **esiti più immediati per le persone già vicine al mercato del lavoro, mentre l'accompagnamento dei soggetti con bisogni complessi** – disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, giovani in dispersione, donne con carichi di cura – incontra maggiori ostacoli. Per alcune di queste categorie, la partecipazione ai percorsi è spesso obbligatoria, ma **barriere linguistiche, tecniche o di alfabetizzazione digitale rendono l'esperienza discontinua e limitano l'efficacia dell'attivazione**. Gli esiti, anche quando positivi, risultano spesso fragili o di breve durata.

La componente formativa, che avrebbe dovuto costituire il motore principale della riqualificazione, rimane uno dei nodi più problematici. Pur avendo contribuito a costruire un quadro nazionale di riferimento, **l'offerta resta in molti casi frammentata e non sempre coerente con i fabbisogni delle imprese**. L'esito dei percorsi continua, inoltre, a dipendere in misura significativa dal singolo operatore o ente accreditato, con differenze significative nella qualità e intensità dei servizi offerti. Il sistema di incentivi tende a **privilegiare la formazione rispetto alla ricollocazione, favorendo l'attivazione di corsi brevi e standard più che percorsi realmente utili alla transizione professionale**.

Il collegamento tra politiche attive e tessuto produttivo continua a essere lacunoso.

Un ulteriore **limite strutturale riguarda il collegamento con il tessuto produttivo**. La costruzione di opportunità concrete di inserimento lavorativo è spesso affidata all'iniziativa individuale dei singoli operatori, in assenza di una rete stabile di raccordo con le imprese e di un sistema di matching tra domanda e offerta realmente efficace. Questo riduce l'impatto potenziale delle attività formative e limita la possibilità di trasformare le competenze acquisite in occupazioni stabili.

Tali difficoltà si intrecciano con la composizione e la **professionalizzazione del personale dei Cpi**. In molti territori – con alcune eccezioni – gli operatori hanno storicamente svolto attività prevalentemente amministrative e non hanno ricevuto una formazione specifica su orientamento avanzato, accompagnamento e incontro domanda-offerta, proprio quelle funzioni che oggi risultano decisive per il successo di Gol. L'età media elevata, la limitata familiarità con strumenti digitali evoluti e un livello di motivazione spesso ridotto dopo anni in cui i Cpi hanno svolto compiti essenzialmente burocratici contribuiscono a rendere disomogenea la qualità dell'accompagnamento al mercato del lavoro, soprattutto per i beneficiari più fragili.

Sul piano della governance, l'attuazione tramite Piani di Attuazione Regionali ha permesso di adattare gli interventi alle specificità **territoriali, ma ha anche accentuato la frammentazione tra sistemi regionali**. Le differenze nella capacità di erogare i Lep, nella qualità dell'offerta dei servizi di accompagnamento al lavoro e formativa e nella collaborazione con i soggetti privati restano ampie. Le **difficoltà di interoperabilità dei sistemi informativi, pur in fase di consolidamento, non garantiscono ancora un quadro integrato e aggiornato**, complicando la possibilità di monitorare in modo trasparente i percorsi degli utenti e di intervenire tempestivamente sulle criticità.

Per com'è attualmente strutturato e attuato, il programma difficilmente potrà produrre il contributo alla crescita del Pil inizialmente stimato.

Pur con questi limiti, Gol ha avuto il merito di riavvicinare al mercato del lavoro migliaia di persone inattive, promuovendo competenze di base e una maggiore consapevolezza delle opportunità disponibili. Tuttavia, per come è attualmente strutturato e attuato, il programma difficilmente potrà produrre il contributo alla crescita del PIL inizialmente stimato. La sfida per il futuro resta quella di passare da una logica di adempimento formalistico a una valutazione centrata sull'impatto reale, in cui la qualità delle transizioni, la stabilità dei percorsi occupazionali e l'effettivo miglioramento delle competenze rappresentino i veri indicatori di successo della riforma.

Riforma e sviluppo del sistema Its

La formazione terziaria professionalizzante è caratterizzata da una debolezza storica nel nostro Paese determinata da uno sviluppo contraddistinto da sotto investimento, ritardi e da infruttuosi sforzi di attuazione. Le difficoltà che la costruzione di un robusto ed efficace sistema di istruzione terziaria professionalizzante ha incontrato in Italia spiegano una componente significativa del basso numero di coloro che conseguono una istruzione terziaria: 22% rispetto ad una media Ocse di poco inferiore al 42% (Tab. 4).

Difatti, **coloro che hanno una formazione terziaria a ciclo breve, ovvero la formazione terziaria professionalizzante, sono lo 0,1% in Italia** rispetto ad una media Ocse del 7% e del 15% e 13% rispettivamente in Francia e Spagna. Un caso particolare è costituito dalla Germania, eccellenza europea nella formazione professionale terziaria offerta dalle Fachschulen e dalle Fachhochschulen. Nella tabella 4 la Germania appare, a prima vista, su livelli simili all'Italia per quanto riguarda i percorsi terziari professionalizzanti di ciclo breve (Isced 5), con una quota di iscritti pari allo 0,6%. Questo dato, tuttavia, si riferisce solo a una componente marginale del sistema di formazione terziaria tedesco, rappresentata dalle Fachschulen, istituti biennali orientati alla qualificazione professionale avanzata (come maestri artigiani).

La parte più consistente e qualificante dell'istruzione terziaria professionalizzante in Germania non ricade infatti nell'Isced 5, ma nell'Isced 6, dove sono collocate le Fachhochschulen: istituti dalla durata triennale con un approccio più scientifico e teorico che costituiscono di fatto il fulcro della formazione terziaria professionalizzante tedesca. Con oltre un milione di iscritti – circa il 40% degli studenti dei corsi triennali – essi rappresentano un modello di successo per la loro capacità di coniugare qualità della formazione, occupabilità e prossimità ai fabbisogni delle imprese.

TAB. 4

In Italia, solo lo 0,1% degli adulti ha un diploma di formazione terziaria professionalizzante

Adulti tra i 25 e i 64 anni per titolo di istruzione terziaria conseguito (in %) nel 2024

	Istruzione terziaria totale	Cicli brevi (ISCED 5)	Triennale (ISCED 6)	Magistrale (ISCED 7)	Dottorato (ISCED 8)
Francia	43	14,6	12,1	15,6	1
Germania	34	0,6	19,5	12,3	1,9
Italia	22	0,1	6,4	15,1	0,6
Spagna	42	12,7	11,6	16,9	1,0
Media Ocse	41,9	7	20,2	14,9	1,2

FONTE: OCSE, Education at a Glance 2025

Quanto la presenza di lavoratori con formazione terziaria professionale sia cruciale a sostegno della produttività e della competitività del nostro sistema produttivo è evidente, **ma un aumento di qualità e di scala di questa formazione avrebbe importanti effetti nel migliorare il matching tra domanda ed offerta di lavoro.**

La riforma prevista dal Pnrr, che verrà analizzata in questo capitolo, rappresenta un'occasione irrinunciabile, anche per l'ammontare di risorse che vengono destinate a questo obiettivo, per recuperare uno svantaggio competitivo.

Come ricostruito in maniera puntuale in un **Rapporto** dedicato agli Istituti Tecnici Superiori (Its) della Fondazione Agnelli, **in Italia la creazione di corsi e istituzioni formative professionalizzanti a livello terziario è stata contrassegnata da "sviate false partenze**, dovute in parte a un ritardo di elaborazione politica circa la centralità di questa formazione e a conseguenti errori di progettazione, in parte a resistenze del mondo accademico". Negli anni Settanta e Ottanta si è persa l'occasione, colta da altri paesi europei (Cfr. Box 1) di coniugare il passaggio a un'università di massa con nuove forme di istruzione superiore a forte contenuto professionale e pratico capaci di attrarre categorie diverse di studenti rispetto a quelli interessati a percorsi universitari. La mancanza di uno sbocco terziario valido ed attraente ha reso inoltre il percorso tecnico e professionale nella scuola secondaria di II grado meno capace di attrarre studenti bravi e motivati.

BOX 1: PRINCIPALI ESPERIENZE EUROPEE SULLA FORMAZIONE PROFESSIONALIZZANTE TERZIARIA

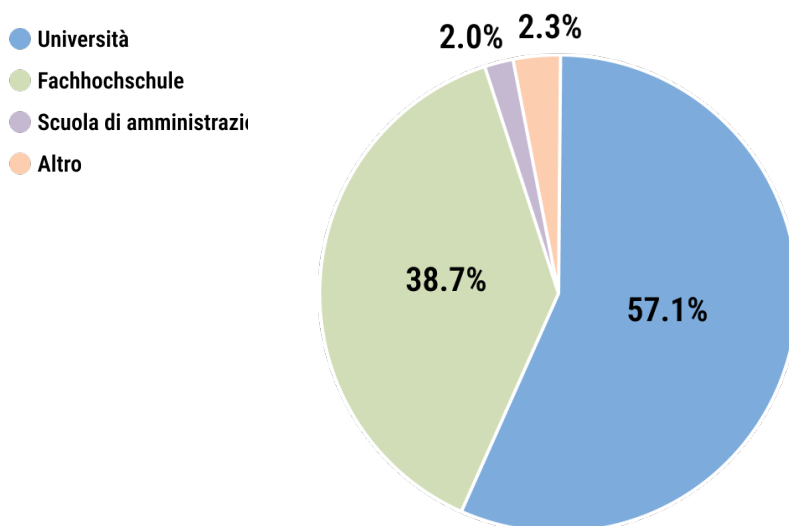
Germania

Il sistema tedesco di formazione terziaria professionalizzante comprende le Fachschulen, istituti biennali orientati all'acquisizione di qualifiche tecnico-professionali specialistiche (ad esempio nel settore artigiano e tecnico). Si tratta però, come visto nella Tabella 4, di una componente minoritaria. Il pilastro dell'offerta tedesca è rappresentato dalle Fachhochschulen, istituti universitari focalizzati sulle scienze applicate, che offrono corsi di durata triennale o quadriennale che combinano la formazione teorica con una forte componente pratica. Dal processo di Bologna del 1999³⁸, rappresentano la principale alternativa alle Università per ottenere lauree triennali e magistrali. Rispetto ai percorsi universitari, la differenza fondamentale risiede nell'obbligatorietà di tirocini svolti in collaborazione con le imprese e nel fatto che l'insegnamento in questo percorso formativo è spesso affidato a professionisti provenienti dal mondo del lavoro. I diplomati di queste scuole riescono mediamente a inserirsi nel mercato del lavoro più rapidamente rispetto ai laureati universitari e, nelle fasi iniziali della carriera, percepiscono salari generalmente più alti. Dall'inizio degli anni 2000 il numero di iscritti è più che raddoppiato ed è ancora in aumento: nell'anno accademico 2021/2022 erano iscritti 1.005.104 studenti, mentre nell'anno accademico in corso (25/26) sono iscritti in 1.112.853, l'11% in più in 5 anni³⁹. Per l'anno accademico in corso, come si vede dalla figura 4, quasi il 40% degli studenti frequentano una Fachhochschule.

FIG. 4

4 studenti su 10 in Germania frequentano percorsi di formazione professionalizzante terziaria

Distribuzione percentuale degli studenti nei diversi percorsi terziari nell'anno accademico 25/26



FONTE: Ufficio federale di statistica

³⁸ È il processo di riforma internazionale dei sistemi di istruzione superiore dell'UE, promosso dal Consiglio d'Europa.

³⁹ Dati dell'ufficio federale di statistica.

Sebbene le Fachhochschule abbiano molti elementi in comune con le Università, vi sono alcune importanti differenze: sono **diversi i requisiti di accesso**, che per le Università richiedono il diploma di maturità, mentre per gli istituti professionalizzanti terziari è sufficiente il diploma di maturità professionale, che può essere ottenuto con un anno di anticipo rispetto alla classica maturità. **Le aree disciplinari coperte sono differenti**: le Fachhochschule non hanno facoltà umanistiche, mediche e di scienze naturali. Diversi sono anche **i requisiti per insegnare**. Infatti, per svolgere l'attività didattica negli istituti professionalizzanti è sufficiente aver conseguito il titolo di dottorato e avere un'esperienza professionale di almeno cinque anni, di cui tre fuori dal mondo accademico. Nelle Università, invece, per svolgere l'attività didattica oltre al titolo di dottorato occorre aver conseguito l'abilitazione specifica per la materia insegnata.

Questo comporta una differenza nella **composizione del personale docente**: negli istituti vi è una più alta concentrazione di professori provenienti dal mondo del lavoro e dalle imprese. Anche gli **interessi di ricerca** sono diversi: le Università si concentrano su ricerche più teoriche, mentre gli istituti hanno una vocazione più applicata.

Spagna

In Spagna, l'equivalente degli Its è la "Formación Profesional de Grado Superior" (FP), introdotta nel 1990⁴⁰. Si tratta di un percorso di studi post-secondario che prepara gli studenti a entrare direttamente nel mondo del lavoro e permette agli iscritti di conseguire un diploma di livello Isced 5. I corsi durano generalmente due anni e prevedono sia lezioni teoriche che attività pratiche, inclusi tirocini obbligatori in aziende del settore. Esistono numerose specializzazioni, che spaziano dall'informatica alla sanità, dall'industria all'amministrazione. Questi percorsi possono servire anche come passaggio verso l'università, poiché permettono l'accesso a determinati corsi di laurea. La FP di grado superiore è parte di un sistema articolato su tre livelli. Il livello di base, della durata di due anni, è rivolto a studenti di almeno 15 anni che non hanno ancora completato il percorso di istruzione secondaria. A questo segue il livello medio, accessibile dopo aver concluso il livello di base, e infine il livello superiore. Il livello superiore, assimilabile alla formazione terziaria professionalizzante, fornisce sia competenze tecniche specialistiche per l'esercizio della professione, sia competenze trasversali in ambito gestionale e organizzativo, anche attraverso moduli di formazione svolti direttamente all'interno di una impresa.

Per accedere ad un corso di FP di grado superiore è necessario aver conseguito in precedenza o un diploma di scuola secondaria superiore, o aver completato un FP di grado medio o superiore, aver terminato l'Università oppure sostenere un esame di ammissione se si hanno più di 25 anni.

⁴⁰ La governance degli FP di grado superiore è in capo al Ministero dell'istruzione spagnolo per il quadro legislativo che coordina e collabora con le comunità autonome per pianificarne lo sviluppo. L'offerta formativa, invece, è in capo alle Comunità autonome.

⁴¹ Fonte: Ministero dell'Istruzione e della formazione professionale spagnolo.

In Spagna, questa tipologia di formazione sta assumendo un'importanza crescente. Nell'anno accademico 2011-2012, i diplomati nei percorsi di formazione professionale di grado superiore rappresentavano circa il 13% del totale dei titoli terziari conseguiti. Nel corso del tempo, tale quota è progressivamente aumentata fino a raddoppiare, raggiungendo il 26% nell'anno accademico 2022-2023 (ultima rilevazione disponibile). La crescita ha interessato in particolare la componente femminile, per la quale la percentuale ha raggiunto il 26,6% nell'anno accademico 22-23, superando la quota maschile⁴¹.

Francia

In Francia esistono due principali percorsi di formazione tecnica terziaria: la Section de Techniciens Supérieur (STS) che rilascia il Brevet de Technicien Supérieur (BTS) e gli Instituts Universitaires de Technologie (IUT), dove viene rilasciato il Diplôme Universitaire de technologie (DUT), fondati negli anni Sessanta per favorire la formazione tecnica e professionale dei quadri intermedi.

Entrambi i percorsi sono biennali ed offrono diplomi di livello Isced 5. Per quanto riguarda la selezione degli studenti, entrambi si rivolgono principalmente a chi completa un percorso secondario tecnologico, e non generale come accade per le Università.

La differenza principale tra i due percorsi riguarda l'ambito di studio: l'STS è orientato agli ambiti commerciale, industriale e dei servizi agricoli, con una forte impronta pratica e professionale, gli IUT fanno parte del sistema universitario e offrono una preparazione più teorica, che consente non solo l'inserimento nel mondo del lavoro, ma anche la possibilità di proseguire gli studi verso una laurea triennale. Un'altra differenza significativa tra i due percorsi riguarda la composizione del corpo docente. Per gli STS appartengono principalmente al mondo scolastico, mentre per gli IUT il personale accademico collabora strettamente con professori provenienti dal mondo del lavoro e dalle imprese, come nel caso tedesco.

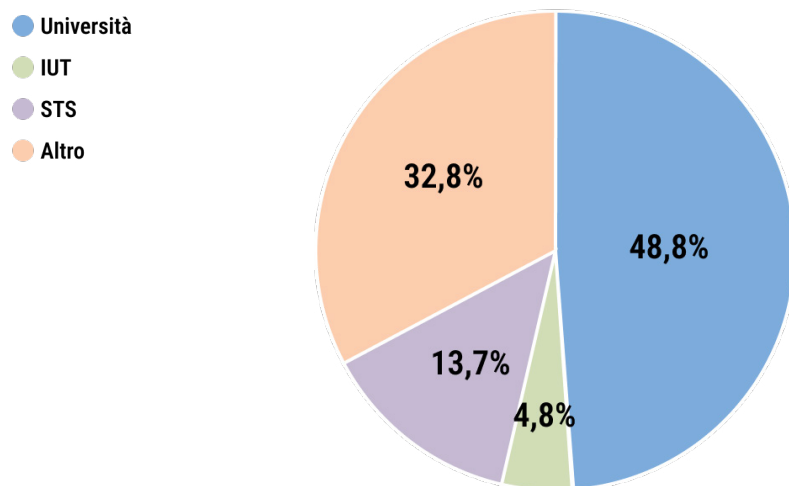
Distribuzione percentuale degli studenti nei diversi percorsi terziari nell'anno accademico 23/24

Nel tempo il numero di studenti iscritti ai due corsi è aumentato, passando dai 116mila per gli IUT ed i 239mila per gli STS nell'anno accademico 2000-01, a 143mila per gli IUT (+23%) e 409mila per gli STS (+71%) nell'anno accademico 23-24 (ultima rilevazione disponibile). Nella figura 5 si può vedere la distribuzione percentuale degli studenti iscritti ai diversi tipi di scuola. Secondo le ultime rilevazioni disponibili sul sito del Ministero dell'Istruzione francese, nell'anno accademico 23-24, il 14% circa degli studenti era immatricolato in un STS, e il 5% circa in uno IUT.

FIG. 5

2 studenti su 10 sono iscritti ad un istituto di formazione terziario

Distribuzione percentuale degli studenti nei diversi percorsi terziari nell'anno accademico 23/24



FONTE: Ministero dell'istruzione francese

In Italia, un cambio di passo nell'istruzione terziaria professionalizzante arriva nel 2007: attraverso la **Legge 40/2007** si è posta la base per la nascita degli Istituti Tecnici Superiori, introducendo questi percorsi post-diploma ad alta specializzazione tecnologica. Tali istituti sono organizzati come fondazioni di partecipazione a gestione pubblico-privata, dove i soggetti fondatori devono essere almeno un istituto di istruzione secondaria superiore, un'impresa del settore produttivo cui si riferisce l'istituto tecnico superiore, un dipartimento universitario ed un ente locale (comune, provincia, città metropolitana, comunità montana). In questo modo si sottolinea il carattere plurale e partecipativo dei soggetti pubblici e privati che costituiscono gli Its. I percorsi biennali (in alcuni casi triennali) erano organizzati, fino alla riforma del 2022, in sei aree tecnologiche individuate dal DPCM del 25 gennaio 2008:

1. efficienza energetica
2. mobilità sostenibile
3. nuove tecnologie della vita
4. nuove tecnologie per il made in Italy
5. tecnologie innovative per i beni e le attività culturali – Turismo
6. tecnologie dell'informazione e della comunicazione

Hanno accesso agli Its tutti gli studenti con un diploma secondario di secondo grado o con un diploma quadriennale di istruzione e formazione professionale, integrato da un corso di Istruzione e formazione tecnica superiore (Ifts). I corsi prevedono attività teorica, pratica e di laboratorio con stage aziendali e tirocini formativi obbligatori per il 30% del monte ore complessivo. I docenti provengono, per non meno del 50%, dal mondo del lavoro con una specifica esperienza professionale maturata nel settore per almeno cinque anni. Il tasso di occupazione degli Its al termine degli studi è assai elevato, superiore all'80%⁴².

Va sottolineata una caratteristica importante dell'assetto attuale degli Its, ossia che questi ultimi sono al di fuori del sistema universitario e non riconoscono un titolo di laurea triennale, cosa che, in un sistema in cui il valore legale del titolo è ancora dirimente per l'accesso a diverse carriere, soprattutto nella pubblica amministrazione, ha penalizzato e continua a penalizzare gli Its nelle scelte di formazione delle famiglie. Anche se formalmente gli atenei partecipano alle fondazioni che governano gli Its, di fatto i crediti ottenuti non sono mai stati riconosciuti per i titoli di laurea e i rapporti fra le due istituzioni sono molto limitati. Questa scelta deriva, da un lato, dalla preoccupazione che le università finiscano con lo snaturare gli Its, accentuandone la componente accademica a scapito di quella pratica, mentre sotto un altro punto di vista, deriva anche dal fatto che le università non gradiscono alcuna competizione da parte degli Its nella possibilità di offrire un titolo universitario. D'altro canto, senza la capacità didattica degli atenei alle spalle e senza avere la stessa appetibilità universitaria che molte famiglie ricercano, gli Its sono cresciuti assai lentamente. Nel 2015-16 il Governo in carica (Renzi) cercò di rafforzare gli Its attraverso interventi di riforma e investimenti⁴³, che contribuirono a un quasi raddoppio del numero di Its dal 2015 al 2018. Ma nonostante questi sforzi di riforma e i cospicui stanziamenti del Pnrr, gli iscritti agli Its sono cresciuti di poche migliaia negli ultimi 6/7 anni raggiungendo i 22 mila studenti fra iscritti e diplomati nell'anno accademico 2025/26. Questa assai modesta performance, risulta ancora più deludente se la

⁴² Cfr. Indire, **Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore**. Rapporto nazionale, 2025.

⁴³ Nel Bilancio di previsione dello Stato per il 2018 e il bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020, il Fondo per gli Its è stato incrementato di 10 milioni di euro nell'anno 2018, 20 milioni di euro nell'anno 2019 e 35 milioni di euro a decorrere dall'anno 2020.

si mette a confronto con la crescita, davvero impressionante, nelle iscrizioni di studenti alle università telematiche italiane, passati negli ultimi 5 anni da 140 mila a oltre 300 mila. Un dato che sembra evidenziare come senza un riconoscimento universitario, questo percorso di formazione terziaria professionalizzante rischi di rimanere residuale nelle scelte di molti giovani e di molte famiglie.

Con il Governo Draghi, lo stesso Presidente del Consiglio diede **rilevanza ed urgenza all'obiettivo di rafforzamento degli Its**, citandolo tra le priorità del suo esecutivo. In questa prospettiva furono definiti gli obiettivi e gli investimenti del Pnrr sugli Its.

Gli interventi mirano al rafforzamento degli Its, prevedendo una riforma organica del sistema volta ad ampliarne l'accessibilità, diffondere nelle scuole la consapevolezza delle varie opportunità esistenti, migliorare l'integrazione con il tessuto produttivo attraverso sinergie tra istituti, aziende e un avvicinamento ai modelli europei più avanzati. Tuttavia, lo sforzo riformatore non ha toccato il tema cruciale del rapporto Its-Università. Nell'ambito della Missione 4, il Piano prevede per gli Its una riforma ed un investimento di 1,5 miliardi, entrambi di titolarità del Ministero dell'Istruzione e del Merito (Mim). La riforma⁴⁴, articolata in due milestone, già conseguite nel 2022 e nel 2023, mira a semplificare il modello organizzativo e didattico degli Its, aumentare il numero di iscritti e migliorare la qualità del collegamento con le imprese nei territori per colmare il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro.



T4 2022

M4C1-5 (M)

Adozione delle riforme del sistema di istruzione primaria e secondaria al fine di migliorare i risultati scolastici



T4 2023

M4C1-10 (M)

Entrata in vigore delle disposizioni per l'efficace attuazione e applicazione di tutte le misure relative alle riforme dell'istruzione primaria, secondaria e terziaria, ove necessario

L'attuazione della riforma Pnrr è avvenuta con l'adozione, a luglio 2022, della legge 99/2022 e l'entrata in vigore dei successivi decreti attuativi che hanno istituito il **"Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore"**. In questo contesto, gli Its – rinominati Its Academy – hanno l'obiettivo di "promuovere l'occupazione, in particolare giovanile, e di rafforzare le condizioni per lo sviluppo di un'economia ad alta intensità di conoscenza, per la competitività e per la resilienza, a partire dal riconoscimento delle esigenze di innovazione e sviluppo del sistema di istruzione e ricerca, in coerenza con i parametri europei".

⁴⁴ M4C1 - Riforma 1.2.

Con la riforma vengono identificate 10 aree tecnologiche (in luogo delle precedenti 6) considerate strategiche per lo sviluppo economico e la competitività del Paese e intorno alle quali si sviluppano i percorsi di formazione:

1. energia
2. mobilità sostenibile e logistica
3. chimica e nuove tecnologie della vita
4. sistema agroalimentare
5. sistema casa e ambiente costruito
6. meccatronica
7. sistema moda
8. servizi alle imprese e agli enti senza fini di lucro
9. tecnologie per i beni e le attività artistiche e culturali e per il turismo
10. tecnologia dell'informazione, della comunicazione e dei dati

La riforma prevede inoltre un sistema di monitoraggio presso Indire⁴⁵, che coinvolge il Ministero dell'Istruzione e del Merito ed il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, per valutare i livelli occupazionali delle Its Academy.

1,5 mld € **gli investimenti del Pnrr per il potenziamento e lo sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria.**

Oltre alla riforma, come già anticipato, il Pnrr prevede un investimento⁴⁶ di 1,5 miliardi di euro (molto superiore alle risorse stanziare negli ultimi anni per gli Its). Le risorse sono finalizzate ad avere **11 mila studenti iscritti alle Its Academy nel 2025** e a rendere pienamente operativo il nuovo sistema nazionale di monitoraggio dei risultati conseguiti. Il target quantitativo di 11 mila iscritti nel 2025, più volte modificato nelle varie revisioni, è un target ampiamente alla portata se si considera che già nel 2023 si era registrato circa lo stesso numero di iscritti⁴⁷. Nonostante le ingenti risorse destinate al rafforzamento degli Its, il target è modesto e non sembra destinato a dare una risposta adeguata al fabbisogno di figure tecnico-professionali con competenze adeguate.

Entrambi i target erano inizialmente previsti per dicembre 2025, ma a seguito della sesta revisione sono stati posticipati a marzo 2026 e unificati in un unico target. Si ricorda che l'aumento del numero di studenti è particolarmente importante per raggiungere l'**obiettivo europeo definito dal Consiglio dell'Ue** per cui almeno il 45% dei giovani tra i 25 ed i 34 anni deve completare l'istruzione terziaria entro il 2030. Tuttavia, 11 mila iscritti agli Its contribuiranno limitatamente al raggiungimento dell'obiettivo, soprattutto rispetto ad altri tipi di istruzione terziaria, come le lauree telematiche.

⁴⁵ Indire è l'Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa a cui è affidata la funzione di valutazione e monitoraggio dei percorsi formativi erogati dagli Its ogni anno.

⁴⁶ M4C1 - Investimento 1.5: Sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (Its).

⁴⁷ Ultimo dato pubblico disponibile.

L'investimento prevede anche il potenziamento dei laboratori, adeguandoli ai nuovi fabbisogni formativi richiesti dalla transizione verde e da quella digitale, l'ampliamento dell'offerta formativa e la realizzazione di una piattaforma nazionale di tutti gli Its e dei corsi attivi.



T1 2026

M4C1-20 (T)

Almeno 11 mila studenti iscritti al sistema di formazione professionale nell'anno di riferimento 2025. Attuazione e funzionamento del nuovo sistema nazionale di monitoraggio dei risultati conseguiti dai corsi Its

La piena attuazione della riforma e dell'investimento previsti non è solo fondamentale per il raggiungimento dei target Pnrr, ma avrà un ruolo di rilievo nel sostenere il potenziale di crescita del Paese: secondo le stime riportate nel Documento programmatico di finanza pubblica del 2025, tutte le riforme del Pnrr (di cui quella dell'istruzione e degli Its sono tra le più importanti) determinerebbero un aumento del 3,9% del Pil entro il 2031. L'importanza di un significativo rafforzamento dell'istruzione terziaria professionalizzante attraverso le Its Academy emerge anche nel Piano Strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029 (Psbmt) nel quale il Governo si impegna ad accelerare la loro piena operatività, assegnando risorse adeguate che assicurino lo sviluppo e la diffusione delle Academy ed aumentando costantemente la loro integrazione con le realtà territoriali. Il Psbmt, infatti, riconosce la **riforma come uno degli interventi in grado di rafforzare il raccordo tra sistema formativo e fabbisogni delle imprese**, contribuendo agli obiettivi di sviluppo e convergenza economica e sociale che il Psbmt intende perseguire.

Stato di attuazione

Il sistema Its è cresciuto nel tempo: secondo **l'ultimo rapporto annuale di Indire**, gli Its Academy si attestano a 122, dai 147 del 2021 (Fig. 6).

FIG. 6

Gli Its sono cresciuti, fino a 147 nel 2023-25

Evoluzione degli Its



FONTE: Indire 2025

Per quanto riguarda i percorsi formativi, **quelli attivi nel 2023 erano 450**, con una prevalenza nei sistemi di meccatronica (79), di tecnologie dell'informazione (70) e della mobilità sostenibile (66). A livello territoriale, circa un quarto dell'offerta è concentrato negli Its Academy della **Lombardia**. Tra le altre regioni del Nord spiccano il **Veneto** con 58 percorsi (12,9%) e il **Friuli-Venezia Giulia** con 14. Nell'Italia centrale, la **Toscana** si distingue con 28 percorsi, seguita dall'**Umbria** con 10. Nel Mezzogiorno la **Puglia** guida nettamente con 38 percorsi (8,4%), seguita dalla **Sicilia** con 20 e dalla **Campania** con 17. Nella Tabella 5 per ogni regione è mostrato il numero di percorsi attivi.

TAB. 5

Un quarto dell'offerta è concentrato negli Its Academy della Lombardia

Percorsi Its per Regione, 2023

Regione	Numero Its
Abruzzo	6
Basilicata	1
Campania	17
Calabria	14
Emilia-Romagna	33
Friuli-Venezia Giulia	14
Lazio	19
Liguria	20
Lombardia	112
Marche	15
Molise	2
Piemonte	35
Puglia	38
Sardegna	8
Sicilia	20
Toscana	28
Umbria	10
Veneto	58

FONTE: Indire 2025.

Rimane il fatto che nonostante l'aumento del numero di Its e dei corsi offerti, il numero degli studenti iscritti fatica a crescere. Nel 2023 erano iscritti appena **11.834 nuovi studenti**, con un incremento del 27,7% rispetto all'anno precedente. La maggior parte sono ragazzi tra i 18 e i 24 anni che hanno terminato percorsi tecnici. I dati più recenti e ancora provvisori non sembrano indicare una crescita ulteriore di qualche rilevanza nelle iscrizioni. I **diplomati Its nel 2023 sono stati 8.588** contro i circa 45 mila laureati triennali nelle università telematiche italiane. I risultati in termini di inserimento lavorativo mostrano che, entro dodici mesi dal diploma, l'84% dei diplomati nel 2023 ha trovato lavoro.

84% gli studenti Its che hanno trovato lavoro a un anno dal diploma (2023-2024).

Nelle regioni del Nord il tasso medio di occupazione rispetto ai diplomati supera stabilmente l'80%, con punte dell'88% in Veneto e Friuli-Venezia Giulia. Tra le regioni del Centro e del Sud spiccano Toscana, Lazio e Abruzzo, tutte oltre l'80%. Più critiche, invece, Campania e Calabria, dove il tasso medio scende sotto il 70%.

Poco più di un terzo degli occupati (34,3%) ha un contratto a tempo indeterminato o svolge attività autonoma.

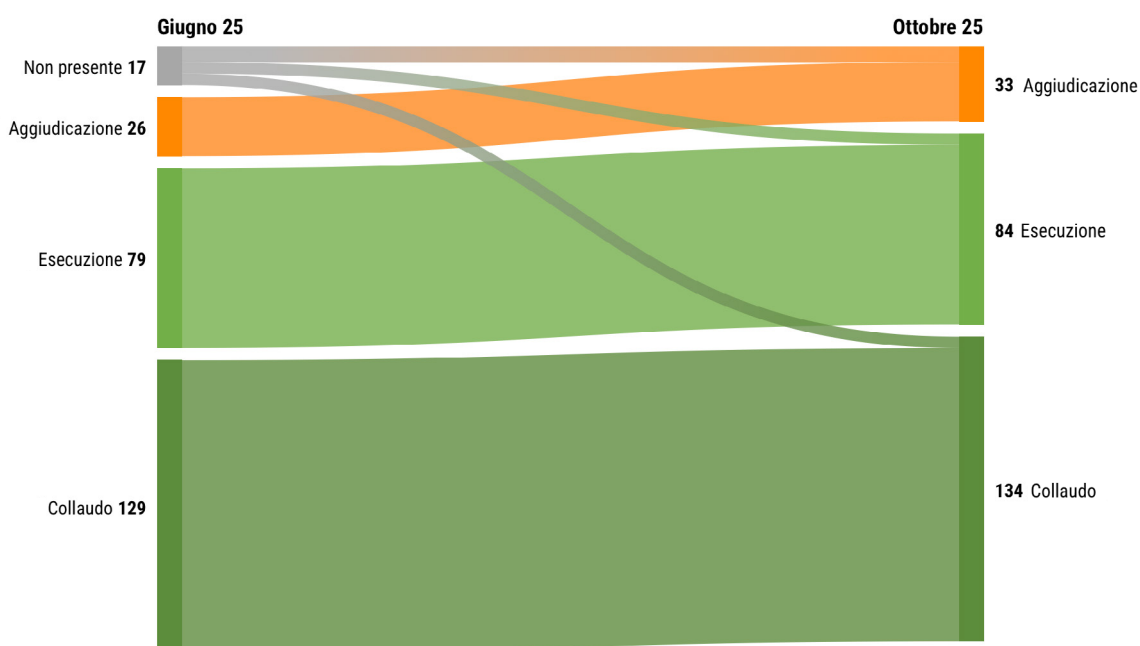
Il Pnrr finanzia circa **240 progetti** distribuiti in tutte le regioni, con l'obiettivo di rafforzare il sistema Its. Gli interventi riguardano sia il piano infrastrutturale — attraverso la creazione e l'ammodernamento di laboratori — sia quello formativo, con azioni mirate all'orientamento degli studenti e al potenziamento delle attività di tutoraggio.

Dagli ultimi dati pubblicati su Italia Domani, però, si direbbe che lo slancio iniziale abbia perso impulso. **Non si notano infatti particolari progressi nei passaggi delle fasi progettuali legate agli investimenti negli Its da giugno a ottobre 2025⁴⁸**: oltre la metà risulta in collaudo, ma la restante parte (il 46%) è ancora in fase di aggiudicazione o esecuzione. È da notare, inoltre, che i progetti già in corso a giugno non dimostrano alcun avanzamento alle fasi successive (Fig. 7).

FIG. 7

Non si riscontrano progressi tra giugno e ottobre 2025

Variazione dello stato di avanzamento procedurale dei diversi progetti riguardanti gli Its



FONTE: elaborazione Assonime-Openpolis su dati Italia Domani

ULTIMO AGGIORNAMENTO: 14 ottobre 2025

In termini di risorse stanziare, a giugno 2025 del miliardo e mezzo previsto per gli investimenti legati agli Its (laboratori e offerta formativa), oltre il 70% era stato allocato ai progetti, ma la parte **spesa resta ancora molto bassa**: se si considera quella dichiarata dai soggetti titolari (spesa per misura), aggiornata ad agosto, solo 335 milioni di euro sono stati effettivamente spesi (circa il 22% di quanto stanziato), mentre guardando il dato dei soggetti attuatori (spesa per progetto), aggiornato a ottobre risultano spesi solo 55 milioni (Fig. 8). In questo caso parte di questa discrepanza può essere ricondotta a ritardi di rendicontazione, sia dei 40 in ritardo, come si vede dalla Figura 9, sia di quelli già conclusi, ma non totalmente rendicontati. Infatti, come si nota dalla Figura 9, dei 272 progetti legati agli Its⁴⁹, solo 106 hanno scadenza a dicembre 2025 e quasi il 40% (ovvero 39 progetti) deve ancora essere rendicontato⁵⁰.

⁴⁸ Il dataset sull'iter procedurale dei progetti del Pnrr riguardanti la missione 4 dedicata all'istruzione e alla ricerca sono scaricabili a questo [link](#).

⁴⁹ Il numero di progetti differisce da quello citato in precedenza perché persistono difformità tra i due database di Italia domani utilizzati.

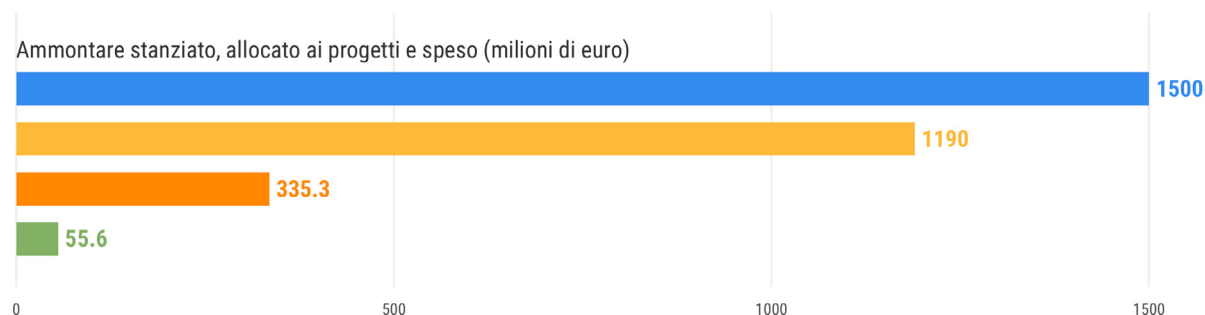
⁵⁰ Il dataset dei progetti del Pnrr riguardanti la missione 4 dedicata all'istruzione e alla ricerca sono scaricabili a questo [link](#).

FIG. 8

La spesa per i progetti Its avanza a rilento

Ammontare stanziato, allocato ai progetti e speso (milioni di euro)

Legenda ■ Ammontare stanziato PNRR ■ Ammontare allocato ai progetti ■ Spesa per misura ■ Spesa per progetto



FONTE: elaborazione Assonime-Openpolis su dati Italia Domani

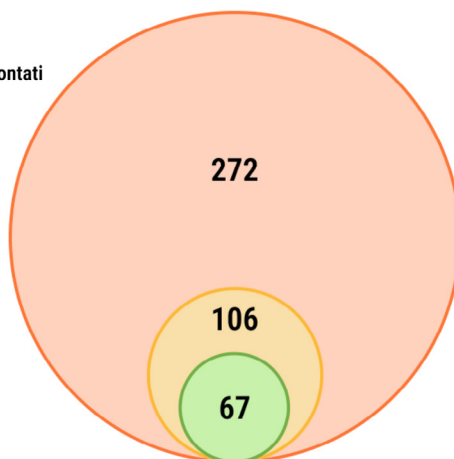
ULTIMO AGGIORNAMENTO: 14 ottobre 2025

FIG. 9

Tra i progetti in scadenza a dicembre, quasi il 40% risulta ancora da rendicontare

Numero di progetti totale, da terminare entro dicembre 2025 e da terminare entro dicembre 2025 e per cui è stata rendicontata la spesa

● Totale
● Da terminare entro dicembre 2025
● Da terminare entro dicembre 2025, rendicontati



FONTE: elaborazione Assonime-Openpolis su dati Italia Domani

ULTIMO AGGIORNAMENTO: 14 ottobre 2025

Considerazioni conclusive

Per l'Italia, il cui sistema produttivo è a forte vocazione manifatturiera, **lo sviluppo di un sistema di istruzione terziaria professionalizzante all'avanguardia e competitivo rappresenta una condizione essenziale** per sostenere la produttività e mantenere il passo con gli altri Paesi europei. In questa direzione, la piena attuazione della riforma e dell'investimento previsti nel Pnrr per gli Its rappresenta un'opportunità senza precedenti per rafforzare la formazione tecnica e tecnologica avanzata, migliorando al contempo il *mismatch* tra domanda ed offerta di lavoro.

È importante sottolineare però che la valutazione dell'efficacia della riforma e degli investimenti Pnrr sugli Its va ben oltre il conseguimento degli obiettivi previsti dal Piano. Essa si fonda sui risultati che nel medio termine verranno raggiunti e che in larga parte dipendono dalle scelte che hanno concorso a definire il nuovo assetto degli Its.

In questa prospettiva, alcune importanti considerazioni sono indicate dal già citato Rapporto della Fondazione Agnelli. In primo luogo, vi è la scelta di fornire una istruzione terziaria professionalizzante solo attraverso gli Its: le esigenze del mercato del lavoro in termini di competenze sono infatti assai diversificate. **Attribuire ad un unico strumento, quello degli Its, il soddisfacimento dei fabbisogni delle imprese potrebbe essere insufficiente.** In secondo luogo, la scelta di rendere gli Its autonomi rispetto alle università, valorizzando il collegamento con il sistema produttivo, se da un lato favorisce la rispondenza tra percorsi formativi e fabbisogni delle imprese, dall'altro sembra aver comportato una minore considerazione generale degli Its come possibili alternative agli studi universitari, soprattutto alla luce del successo delle università telematiche e all'importanza del valore legale della laurea per l'accesso a moltissime carriere fuori e dentro la pubblica amministrazione.

In questo ambito sembra andare in una direzione positiva quanto previsto dalla legge 121/2024, che istituisce le filiere formative tecnologico-professionali, avviando la sperimentazione di percorsi formativi integrati "4+2", che colleghino direttamente quattro anni di istruzione tecnica con due anni di Its Academy. **Questo approccio può favorire lo sviluppo della formazione terziaria professionalizzante aumentando significativamente il numero di iscritti.** Il successo dell'iniziativa dipenderà però da come verranno specificati i contenuti organizzativi e didattici che danno sostanza alla filiera formativa. Occorre inoltre garantire che i percorsi quadriennali abbiano standard qualitativi comparabili a quelli dei tradizionali percorsi quinquennali, per evitare la formazione di classi disomogenee negli Its. Inoltre, è necessario che le Academy non vengano percepite come la prosecuzione naturale della formazione tecnica e professionale, ma come un'offerta formativa terziaria di qualità, attrattiva anche per gli studenti migliori e più motivati. Sotto questo profilo occorre immaginare una più stretta collaborazione con le Università per fare in modo che il percorso di formazione terziaria professionalizzante possa avere uno sbocco capace di garantire anche un titolo universitario legalmente riconosciuto.

Un altro aspetto cruciale riguarda la **valorizzazione dei rapporti con le imprese**, partner del sistema Its. È necessario un loro coinvolgimento diretto nella progettazione dei percorsi formativi affinché siano sempre in linea con le richieste del mercato del lavoro, nella definizione dei profili professionali richiesti dal tessuto produttivo e nell'offerta di esperienze di stage e apprendistato di qualità. Solo attraverso una collaborazione tra istituzioni formative e imprese sarà possibile avviare un circolo virtuoso capace di sostenere l'innovazione e la transizione digitale e verde, preparando gli studenti alle necessità del mercato del lavoro.

A livello più generale, quanto fatto con la riforma e l'investimento Pnrr per gli Its deve essere mantenuto nel tempo sia attraverso finanziamenti permanenti adeguati sia attraverso opportuni interventi e aggiustamenti che si rendessero via via necessari.

Piano asili nido, scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia

Questa linea di investimento⁵¹ del Pnrr mira a potenziare l'offerta educativa per la fascia d'età 0-6 anni sull'intero territorio nazionale. L'intervento prevede la **costruzione di nuovi asili nido e scuole dell'infanzia, oltre alla messa in sicurezza delle strutture esistenti**. L'obiettivo della misura è duplice: da un lato contribuire a garantire condizioni per un percorso educativo unitario, adeguato alle caratteristiche e ai bisogni formativi dei bambini e delle bambine, anche attraverso l'adozione di spazi e ambienti di apprendimento innovativi; dall'altro **agevolare le famiglie nella conciliazione tra vita lavorativa e responsabilità di cura**.

Oltre alla dimensione educativa, il potenziamento dei servizi per la prima infanzia può contribuire ad affrontare una criticità strutturale del contesto italiano: il basso tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro, caratterizzato da forti divari territoriali e da un'elevata discontinuità delle carriere lavorative. **Le difficoltà di conciliazione incidono in modo particolare sulle donne con figli piccoli, soprattutto nella fase immediatamente successiva alla nascita, quando il rischio di uscita dal mercato del lavoro aumenta e il rientro può risultare complesso**. Le analisi della Banca d'Italia⁵² mostrano che, per i genitori di bambini in età pre-scolare, il divario di genere nei tassi di attività⁵³ si amplia in modo significativo, raggiungendo livelli particolarmente elevati nel Mezzogiorno.

In questo quadro, la disponibilità di servizi di cura per la fascia 0-2 anni rappresenta uno strumento importante per sostenere l'occupazione femminile. A parità di caratteristiche individuali – età, titolo di studio e cittadinanza – secondo Banca di Italia, **nelle province in cui l'offerta di servizi per la prima infanzia è più ampia si osservano tassi di attività più elevati tra le madri di bambini sotto i tre anni e divari di genere più contenuti**. L'accesso a tali servizi contribuisce inoltre a ridurre la probabilità che le interruzioni dell'attività lavorativa legate agli oneri di cura si trasformino in periodi prolungati di inattività, fenomeno che in Italia colpisce prevalentemente le donne, in particolare al Sud.

A livello internazionale, le esperienze di altri paesi mostrano che **i contesti caratterizzati da una rete solida e diffusa di servizi educativi per l'infanzia tendono a registrare divari di genere più contenuti** nel mercato del lavoro e una minore distanza tra il numero di figli desiderati e quelli effettivamente realizzati⁵⁴. Inoltre, un'offerta educativa adeguata nella prima infanzia contribuisce a contrastare disuguaglianze precoci e forme di povertà educativa, ampliando le opportunità di sviluppo e apprendimento soprattutto nei territori e nei gruppi sociali più svantaggiati⁵⁵.

Prima dell'avvio del Pnrr, **l'offerta** dei servizi educativi e di cura per la prima infanzia in Italia risultava inferiore rispetto agli obiettivi europei, soprattutto per la fascia 0-2 anni. In particolare, la copertura dei servizi per i bambini sotto i tre anni si collocava stabilmente al di sotto

⁵¹ M4C1 Investimento 1.1.

⁵² Cfr Banca d'Italia, *L'economia delle regioni italiane, novembre 2022*.

⁵³ Il tasso di attività misura la partecipazione al mercato del lavoro ed è dato dalla somma di occupati e disoccupati sul totale popolazione di riferimento.

⁵⁴ *Education at a Glance 2025*.

⁵⁵ *Society at a Glance 2024: OECD Social Indicators*.

del target del 33% fissato dal Consiglio europeo di Barcellona nel 2002⁵⁶: nell'anno scolastico 2019/2020 il tasso di copertura nazionale era pari a circa il 27%. L'ultima **rilevazione Istat per l'anno 2022/2023** mostra un incremento che ha portato il tasso di copertura al 30%. Questo aumento, tuttavia, non può essere letto esclusivamente solo come il risultato di un effettivo rafforzamento strutturale dell'offerta: esso riflette anche fattori demografici, in particolare il calo delle nascite. A ciò si accompagnano forti e persistenti diseguaglianze territoriali. I dati Istat mostrano come i livelli di copertura dei servizi per la prima infanzia⁵⁷ varino in Italia in modo significativo tra le regioni: nel Centro-Nord si registrano valori superiori al 40% (come in Emilia-Romagna, Umbria e Valle d'Aosta), mentre nel Mezzogiorno la copertura resta ampiamente inferiore, con valori intorno al 13% in Campania e Calabria. **Tali differenze riflettono sia il divario socio-economico tra le aree del Paese sia le diverse capacità amministrative e finanziarie degli enti locali.**

Quanto invece alla **domanda** di servizi per l'infanzia, negli anni più recenti si è osservata una crescita della partecipazione per la fascia 0–2 anni: nel 2024, la quota di bambini iscritti a servizi formali di cura ha raggiunto circa il 39,4%, un valore in linea con la media Ue ma ancora lontano da Paesi con sistemi di welfare più consolidati come Francia, Svezia e Spagna (che raggiungono rispettivamente il 59,4%, 57,7% e 55% di copertura). Questo risultato è in parte dovuto a una modifica nella composizione della domanda, con una maggiore propensione all'utilizzo dei servizi educativi da parte di alcune categorie di famiglie, in particolare di immigrati. Permangono inoltre significative disuguaglianze sociali, poiché la partecipazione ai servizi risulta sensibilmente più bassa tra i bambini appartenenti a nuclei a rischio di povertà o esclusione sociale⁵⁸.

In questo contesto, gli investimenti del Pnrr rappresentano il principale intervento volto a rafforzare l'offerta strutturale di asili nido, con un impatto atteso soprattutto nelle regioni con coperture più basse. Secondo le stime più recenti del Governo⁵⁹, quasi tutte le regioni dovrebbero superare il target del 33%, mentre Campania e Sicilia, pur registrando un incremento di circa 10 punti percentuali rispetto al 2021, si fermerebbero attorno al 20%, indicando che le disparità territoriali tendono a ridursi solo parzialmente. Tali stime sono in linea con le analisi elaborate sia dal Pnrr Lab Bocconi sia dalla **Fondazione Agnelli**⁶⁰ che, nell'ipotesi che tutti i progetti Pnrr vengano realizzati e conclusi entro giugno 2026, collocano il tasso di copertura nazionale intorno al 35%.

Il quadro appare profondamente diverso se si guarda alla fascia di età 3–6 anni. In questo caso, la copertura delle scuole dell'infanzia risulta pressoché universale, con tassi di partecipazione superiori al 90% e una distribuzione territoriale molto più omogenea. Il confronto tra i due

⁵⁶ Il riferimento è agli obiettivi fissati dal Consiglio europeo di Barcellona del 2002, che invitavano gli Stati membri a garantire entro il 2010 servizi di assistenza all'infanzia per almeno il 90% dei bambini di età compresa tra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico e per almeno il 33% dei bambini sotto i tre anni, riconoscendo il ruolo di tali servizi nel favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro e la conciliazione tra vita lavorativa e familiare. In Italia, il tasso di copertura del 33% per la fascia 0-2 anni è stato successivamente recepito come livello essenziale delle prestazioni (LEP) da garantire sull'intero territorio nazionale, considerando anche l'offerta privata, dalla legge di bilancio per il 2022. Da notare che, dopo il Covid, il target da raggiungere a livello europeo è stato portato al 45%. Per approfondire si veda: **Che cosa prevedono gli obiettivi di Barcellona sugli asili nido.**

⁵⁷ Offerta di servizi assistenza all'infanzia ogni 100 bambini residenti.

⁵⁸ **Commissione europea, Education and Training Monitor's country**, 2025.

⁵⁹ Settima Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

⁶⁰ Cfr Pnrr Lab, Nota tecnica Pnrr: I fondi destinati agli asili nido, presentata in occasione di evento PNRR Lab del 1° dicembre 2025 e R. Secomandi e A. Zanardi, Il Pnrr per l'Istruzione: a che punto siamo?, Focus Fondazione Agnelli, 20 dicembre 2025.

segmenti mette in evidenza una asimmetria del sistema italiano dei servizi educativi: mentre l'accesso alla scuola dell'infanzia è consolidato e diffuso, l'offerta di asili nido rimane il principale punto di debolezza, sia in termini quantitativi sia di equità territoriale. In questa cornice, l'investimento del Pnrr su asili nido e scuole dell'infanzia si inserisce, nella sua impostazione originaria, tra le **priorità trasversali del Piano, in particolare quella volta alla riduzione dei divari di genere e territoriali**. La misura era dunque destinata, almeno nelle intenzioni, a svolgere un ruolo strategico non solo in termini infrastrutturali, ma anche come fattore abilitante di una più ampia partecipazione al mercato del lavoro e di una maggiore equità nell'accesso ai servizi educativi nella prima infanzia, intervenendo sulle carenze storiche dell'offerta e sulle profonde asimmetrie territoriali del sistema.

L'investimento su asili nido e scuole dell'infanzia, di titolarità del Ministero dell'istruzione e del merito (Mim), rappresentava nella versione originaria del Pnrr una delle misure infrastrutturali più rilevanti del Piano in termini di importi stanziati⁶¹. Inizialmente, l'intervento prevedeva risorse complessive pari a circa 4,6 miliardi di euro per attivare 264.480 nuovi posti entro la fine del 2025, distribuiti tra asili nido, scuole dell'infanzia e poli per l'infanzia. A tale investimento erano associati una milestone, relativa all'aggiudicazione degli appalti entro giugno 2023, e il target finale di attivazione effettiva dei nuovi posti sull'intero territorio nazionale.

Nel corso dell'attuazione, tuttavia, l'investimento ha incontrato numerose difficoltà. Secondo quanto riportato nella settima relazione del Governo sullo stato di attuazione del Pnrr, **tali difficoltà sono da ricondurre principalmente alle pressioni inflattive e all'incremento dei costi** nel settore delle costruzioni, accentuati dagli sviluppi geopolitici successivi alla pandemia. Tali fattori hanno inciso sulla sostenibilità economica dei progetti e sulla capacità degli enti locali di portarli a compimento nei tempi previsti. Tuttavia, le criticità riscontrate non si limitano a questi fattori.

Nel corso della revisione del Pnrr di fine 2023, la Commissione europea non ha ritenuto ammissibili le **spese correnti e di gestione, inizialmente previste per un importo di 900 milioni di euro**, destinate a coprire i costi di funzionamento delle nuove strutture. Inoltre, **le domande presentate dai comuni per i diversi bandi non sono risultate sufficienti** a esaurire tutte le risorse disponibili, rendendo necessario riaprire più volte gli avvisi pubblici, per intercettare soprattutto gli enti di minori dimensioni o situati nelle aree interne, in particolare nelle regioni del **Mezzogiorno**⁶². Altro aspetto critico ha riguardato **la non ammissibilità degli interventi di messa in sicurezza, riqualificazione e demolizione e ricostruzione che non aumentassero il numero di nuovi posti**.

Alla luce di queste difficoltà, l'investimento è stato oggetto di una rimodulazione con la revisione di fine 2023: **il target iniziale di 264.480 posti è stato ridotto a 150.480 nuovi posti**, con uno slittamento della scadenza di sei mesi, fissata a giugno 2026. Contestualmente, le risorse europee destinate alla misura sono state ridimensionate a **3,4 miliardi di euro**, pur restando la principale fonte di finanziamento dell'intervento, mentre le coperture non più ricomprese nel Pnrr sono state in parte assicurate attraverso fondi nazionali.

⁶¹ Cfr. Luca Brugnara, **Quanto aumenta la disponibilità di asili nido con il PNRR?**, OCPI 5 novembre 2021

⁶² **Dossier** camera dei deputati (7 maggio 2024).



T2 2023

M4C1-9

Aggiudicazione di appalti per la costruzione, la riqualificazione e la messa in sicurezza di asili nido, scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura della prima infanzia



T2 2026

M4C1-18

Nuovi posti attivati per i servizi educativi e di assistenza alla prima infanzia (da zero a sei anni)

-114.000

nuovi posti negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia, a seguito della revisione degli obiettivi del Pnrr.

Ulteriori aggiustamenti sono intervenuti con l'adozione del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 9 settembre 2025 che, in attuazione di alcune modifiche introdotte con la quinta revisione del Pnrr approvata a giugno 2025, ha incrementato la dotazione complessiva della misura da 3,24 a 3,8 miliardi di euro. Tali risorse aggiuntive, sono destinate a quei progetti che inizialmente avrebbero dovuto essere finanziati con il Fondo asili nido e scuole dell'infanzia del Ministero dell'interno⁶³.

3,78 mld €

i finanziamenti del Pnrr assegnati al Piano per asili nido e scuole dell'infanzia, con inclusione dei servizi di educazione e cura per la prima infanzia.

Un'ultima, e più limitata, variazione è stata introdotta con la sesta revisione del Pnrr approvata a novembre 2025. L'obiettivo di 150.480 nuovi posti rimane invariato ma è stata ampliata la tipologia di interventi ammessi, precisando che il target potrà essere conseguito anche mediante la conclusione di lavori di nuova costruzione, riqualificazione, ampliamento o cambio di destinazione d'uso di strutture già esistenti. Da questo punto di vista, **fino a un massimo di 35 mila nuovi posti** potranno essere recuperati mediante demolizione e ricostruzione di edifici esistenti.

“ Certificati di completamento dei lavori per almeno 150.480 posti di nuova costruzione, riqualificati, ampliati o derivanti da un cambio d'uso nei servizi di educazione e cura della prima infanzia per bambini di età compresa tra 0 e 6 anni, di cui un massimo di 35.000 posti risultanti dalla demolizione e dalla ricostruzione di posti esistenti. L'investimento non deve comprendere l'approvvigionamento di caldaie a gas naturale ”

– ALLEGATO della DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO che modifica la decisione di esecuzione, del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia

Questa formulazione sembrerebbe in parte contraddire l'impostazione originaria dell'investimento, che escludeva il finanziamento di **interventi che non prevedessero un incremento ef-**

⁶³ Tale fondo era stato istituito dall'articolo 1, comma 59 della legge 160/2019.

fettivo dei posti in asili nido e scuole dell'infanzia. Come sottolineato dall'Ufficio parlamentare di bilancio, sarebbe stato forse più coerente separare il finanziamento di interventi di ricostruzione di posti esistenti, collocandoli in altre misure del Pnrr dedicate a interventi di manutenzione con finalità simili.

Stato di attuazione

Nella sua impostazione originaria la misura prevedeva il finanziamento sia di nuovi progetti che di **interventi in essere**⁶⁴. Per questi ultimi, in precedenza finanziati con la **legge di bilancio per il 2020** (l. 160/2019), erano previsti **700 milioni di euro**. Al fine di assegnare queste risorse il Mim e il Ministero dell'interno hanno emanato uno specifico **avviso pubblico** il 22 marzo 2021. Le graduatorie sono state approvate con un **decreto interministeriale** del 31 marzo 2022, cui è seguito uno scorrimento (dovuto anche alle verifiche istruttorie) disposto con un altro decreto interministeriale del 22 settembre 2022.

Per quanto riguarda invece i progetti nuovi, il **decreto del Mim n. 343** del 2 dicembre 2021 ha ripartito su base regionale risorse pari a **3 miliardi di euro**. La pre-allocazione regionale dei plac fondi rispondeva all'esigenza di evitare che, in una graduatoria nazionale unica, i Comuni dotati di maggiori capacità progettuali assorbissero la maggior parte delle risorse⁶⁵.

Successivamente, con l'**avviso pubblico 48047** il Mim ha invitato le amministrazioni comunali a presentare proposte entro il 28 febbraio 2022. Alla scadenza, risultavano pervenute 2.176 domande: 953 per gli asili nido e 1.223 per le scuole dell'infanzia. Poiché le candidature per i progetti relativi agli asili nido, a differenza di quelle per le scuole dell'infanzia che sono risultate molto numerose, **non erano sufficienti a esaurire tutti i fondi messi a disposizione**⁶⁶, è stata disposta una proroga al 1° aprile 2022 dei termini per la presentazione delle domande⁶⁷.

Si è faticato a trovare un numero sufficiente di progetti da finanziare, specie nel Mezzogiorno. Anche il ricorso alla formula della partnership pubblico-privata è stato assai modesto.

Nonostante la proroga e l'attivazione di specifiche azioni di supporto in favore delle amministrazioni – realizzate con il coinvolgimento dell'Anci, dell'Agenzia per la coesione territoriale e delle strutture prefettizie – **rimaneva ancora da assegnare una quota di risorse destinate alle regioni del Mezzogiorno**⁶⁸. Il Ministero dell'istruzione ha pertanto ritenuto necessario emanare un terzo avviso pubblico (**23992/2022**) riservato alle regioni del Sud, con particolare riferimento a **Basilicata, Molise e Sicilia**. In seguito a questo ulteriore bando sono pervenute 74 nuove candidature. L'adozione di interventi correttivi in corso d'opera – proroghe dei termini, riaperture degli avvisi e bandi riservati alle regioni del Mezzogiorno – evidenzia come la scelta di allocare le risorse tramite procedura competitiva non ha garantito, in modo automatico, un'adeguata risposta nei territori con maggiore carenza del servizio.

⁶⁴ Per progetti "in essere" si intendono quelle opere che erano già previste prima dell'introduzione del Pnrr e per cui non erano ancora state individuate le coperture o per cui la fonte di finanziamento, prima nazionale, è poi cambiata.

⁶⁵ Cfr. Alberto Zanardi, *Pnrr e asili nido: un test per il paese*, Rivista il Mulino 7 febbraio 2023

⁶⁶ In base alla seconda relazione del Governo sullo stato di attuazione del Pnrr, pubblicata il 5 ottobre 2022, le richieste pervenute in questa fase avevano un valore complessivo pari a circa 1,2 miliardi di euro.

⁶⁷ Tramite gli avvisi pubblici 12213 e 18898 del Ministero dell'istruzione.

⁶⁸ Come noto il Pnrr, prevede una clausola che dispone un obbligo di riservare il 40% delle risorse delle diverse regioni al mezzogiorno con l'obiettivo di contribuire alla riduzione dei divari territoriali.

Il **decreto direttoriale numero 57** dell'8 settembre 2022 ha predisposto delle graduatorie provvisorie, mentre il **decreto direttoriale 110** del 29 dicembre 2022 ha definito i progetti ammessi al finanziamento. Successivamente alla sottoscrizione degli specifici accordi di concessione, i comuni hanno provveduto all'aggiudicazione degli appalti per la realizzazione delle opere. Per **recuperare i ritardi accumulati** sono state messe in campo alcune azioni correttive. In particolare, sono stati attivati 2 accordi quadro con Invitalia per la centralizzazione delle committenze ma anche attività di supporto e assistenza tecnica per accompagnare i comuni nel raggiungimento degli obiettivi. Inoltre, con il **decreto-legge 13/2023** sono state introdotte alcune semplificazioni per velocizzare le procedure. L'articolo 24 in particolare ha disposto la possibilità di **attribuire poteri commissariali in capo a comuni e province**. È inoltre stata data la possibilità di avvalersi del supporto tecnico delle strutture dell'amministrazione centrale o territoriale o di società da esse controllate nei limiti del 3% dei quadri economici di progetto autorizzati con il Pnrr. È stata anche promossa una collaborazione con Consip per la definizione di schemi tipo di bandi e capitolati per un più rapido svolgimento delle procedure di gara sotto soglia.

“ Nonostante la centralità dell'intervento, sin dalle prime fasi di attuazione si sono riscontrate molteplici difficoltà. Da un lato, si è registrata una scarsa partecipazione degli Enti locali (soggetti attuatori) dove c'era maggiore carenza del servizio e contestualmente è emersa una minore adesione per gli asili nido rispetto al forte interesse per le scuole materne, che concorrono anch'esse al conseguimento degli obiettivi del Pnrr. Dall'altro, gli ambiziosi obiettivi iniziali della misura sono stati successivamente ridimensionati ”

– Ufficio parlamentare di bilancio, Focus n. 1/2025, 15 gennaio 2025

Da notare che il cronoprogramma iniziale del Pnrr prevedeva l'aggiudicazione di tutte le gare d'appalto entro giugno 2023. Tuttavia, l'aumento dei costi dovuto all'inflazione ha causato **notevoli rallentamenti**. Per questo motivo, in accordo con la Commissione europea, si è deciso di procedere inizialmente solo con una selezione di progetti. Secondo le intenzioni del Governo, le opere escluse da questa prima fase sarebbero state recuperate in seguito tramite la pubblicazione di nuovi bandi.

Le criticità emerse in fase di attuazione, unite alla presenza di economie derivanti da rinunce e risorse non assegnate, hanno reso necessario un ripensamento dell'impostazione della misura. In tale contesto, con il **decreto-legge 123/2023** (articolo 11) è stato adottato un **nuovo piano per gli asili nido**. Il decreto interministeriale 79 del 30 aprile 2024, del Mim di concerto con il Mef ha accertato economie complessive derivanti da rinunce, definanziamenti e non assegnazioni per un totale complessivo per circa **735 milioni di euro** (di cui 535 milioni derivanti da rinunce). Il decreto non dettaglia le ragioni specifiche delle rinunce. Tuttavia, evidenzia che in diversi casi il progetto è stato ritenuto “decaduto” a causa della **mancata sottoscrizione della convenzione tra il Ministero e il soggetto attuatore**. Inoltre, come già evidenziato in precedenza, in base alle regole del Pnrr, **non era possibile finanziare interventi che non prevedessero un incremento del numero di posti disponibili**.

“ CONSIDERATO che, in fase di assessment e di rimodulazione del Pnrr, la Commissione europea non ha ritenuto ammissibili gli interventi di messa in sicurezza, riqualificazione e demolizione e ricostruzione che non aumentassero il numero di nuovi posti ”

– Decreto 79 Ministero dell'istruzione e del merito di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 30 aprile 2024.

Gli allegati 3 e 4 dello stesso decreto hanno definito i criteri per la selezione dei progetti da finanziare. Fra i nuovi criteri di selezione, si richiedeva la presenza di **almeno 60 bambini re-**

sidenti di età compresa tra 0 e 2 anni e un livello di copertura di posti in asilo nido **inferiore all'obiettivo europeo del 33%** (recepito anche dalla normativa nazionale con l'entrata in vigore del **decreto legislativo 65/2017**).

La procedura di adesione a questo finanziamento è stata avviata con la pubblicazione dell'**avviso 68047** del Mim del 15 maggio 2024. Tale avviso ha disposto la **possibilità di presentare proposte anche a comuni che non rientravano nei criteri stabiliti**. Proposte che avrebbero potuto eventualmente essere ammesse al finanziamento qualora non fossero state assegnate tutte le risorse disponibili. In seguito a questa seconda procedura sono stati ammessi al finanziamento altri 838 progetti.

Il processo di attribuzione delle risorse residue è proseguito anche nel 2025. Con il **decreto 51 del 17 marzo**, il Mim ha, infatti, avviato un'ulteriore procedura di selezione per la realizzazione di nuovi asili nido o la riconversione di edifici pubblici non già destinati a questa finalità. L'**avviso pubblico 41142** ha attribuito la priorità nella selezione degli interventi ai comuni con un livello di copertura del servizio inferiore al 33%, ferma restando la riserva di quote del 40% da destinare ai comuni delle regioni meridionali. Questa volta, la quota di risorse messe a gara si è attestata a circa **820 milioni di euro**.

Queste risorse aggiuntive provengono da **altre misure del Pnrr che sono state oggetto di riformulazione** a seguito dell'aumento dei prezzi. Si aggiungono quindi ai fondi già stanziati per la misura specifica poiché, con i progetti in corso, non si sarebbe riusciti a raggiungere l'obiettivo finale previsto dall'investimento. In particolare, le misure da cui sono state prelevate le risorse sono:

- Costruzione di nuove scuole mediante sostituzione di edifici (206 mln €);
- Piano di estensione del tempo pieno e mense (115 mln €);
- Piano di messa in sicurezza e riqualificazione delle scuole (499 mln €).

La chiusura del bando, inizialmente prevista per il 3 aprile 2025, è stata più volte posticipata⁶⁹ fino al 29 luglio 2025. Le **graduatorie** dei progetti ammessi al finanziamento sono state pubblicate il 25 agosto scorso.

Come è stato già sottolineato, i criteri di allocazione delle risorse sono cambiati nel tempo. Nella fase iniziale di attuazione del Pnrr era stato adottato un approccio, definito **dall'Upb**, di tipo *bottom up*, basato su bandi pubblici e graduatorie regionali⁷⁰. Ciò ha portato a una distribuzione delle risorse non sempre ottimale, talvolta sbilanciata verso comuni che presentavano minori necessità di potenziamento dei servizi per l'infanzia.

Con il Nuovo piano asili nido si è poi passati a una logica *top down*: a livello centrale sono stati individuati i comuni con maggiori carenze, definendo per ciascuno sia l'ammontare delle risorse spettanti, sia il numero di posti da realizzare. Questa nuova impostazione ha corretto parte delle iniziali inefficienze allocative, con l'obiettivo di favorire la partecipazione degli enti

⁶⁹ Avvisi **50734**, **88931**, **111442**, **121172**.

⁷⁰ DPCM 30 dicembre 2020 e avviso n. 48047/2021.

locali con un'offerta più debole, ma non ha eliminato del tutto le varie criticità. Una quota significativa di comuni, pur caratterizzati da forti carenze nei servizi, ha comunque rinunciato ai fondi assegnati.

Inoltre, la presenza, nel Nuovo piano asili, di risorse residuali attribuite ancora nel corso del 2025 evidenzia, il minore interesse mostrato dagli enti locali per la realizzazione di strutture destinate alla fascia 0-3 anni, rispetto agli interventi sulle scuole dell'infanzia.

Ad ogni modo, secondo l'ultima relazione del Governo (dicembre 2025), lo stato di avanzamento dell'intervento risulta coerente con la tempistica prevista per il conseguimento del target di giugno 2026.

Stato di avanzamento procedurale

Il contesto particolarmente complesso appena descritto ha reso difficile anche il monitoraggio. A gennaio, lo stesso Upb aveva già evidenziato la complessità nel delineare con precisione il nuovo e definitivo assetto.

“ A un anno dalla revisione del Piano si rilevano ancora circa 730 milioni di finanziamenti Pnrr superiori a quelli previsti. Parte di questa discrepanza è riconducibile ai progetti in essere (601,6 milioni) parzialmente usciti dalla copertura Pnrr (455 milioni) e tornati a valere su fondi nazionali, quasi interamente allocati dagli interventi previsti dal DPCM 30 dicembre 2020 (599 milioni). Per la restante parte (275 milioni) non si hanno informazioni utili per determinarne la loro corretta allocazione ”

– Ufficio parlamentare di bilancio, Focus n. 1/2025, 15 gennaio 2025

Il riferimento è ai dati contenuti nella piattaforma **ReGis**, lo strumento ufficiale per il monitoraggio dei progetti finanziati dal Pnrr, che non sembra ancora aver recepito le modifiche intervenute sulla misura, anche con l'ultimo aggiornamento del 14 ottobre 2025.

A questo proposito, con specifico riferimento alla misura in esame, un primo elemento evidente è che per quanto riguarda l'iter procedurale **non sono disponibili le informazioni per tutti i progetti attualmente attivi**. Alla data del 14 ottobre 2025 infatti gli interventi presenti sul portale Italia Domani⁷¹ risultano essere in totale 3.777. Se però si cercano dati circa lo stato di avanzamento procedurale⁷² si nota che le informazioni sono disponibili solo per 3.298 opere.

479

i progetti riguardanti asili nido, scuole e servizi per l'infanzia per cui non sono disponibili informazioni circa lo stato di avanzamento procedurale.

⁷¹ Il dataset dei progetti del Pnrr riguardanti la missione 4 dedicata all'istruzione e alla ricerca sono scaricabili a questo [link](#).

⁷² Il dataset sull'iter procedurale dei progetti del Pnrr riguardanti la missione 4 dedicata all'istruzione e alla ricerca sono scaricabili a questo [link](#).

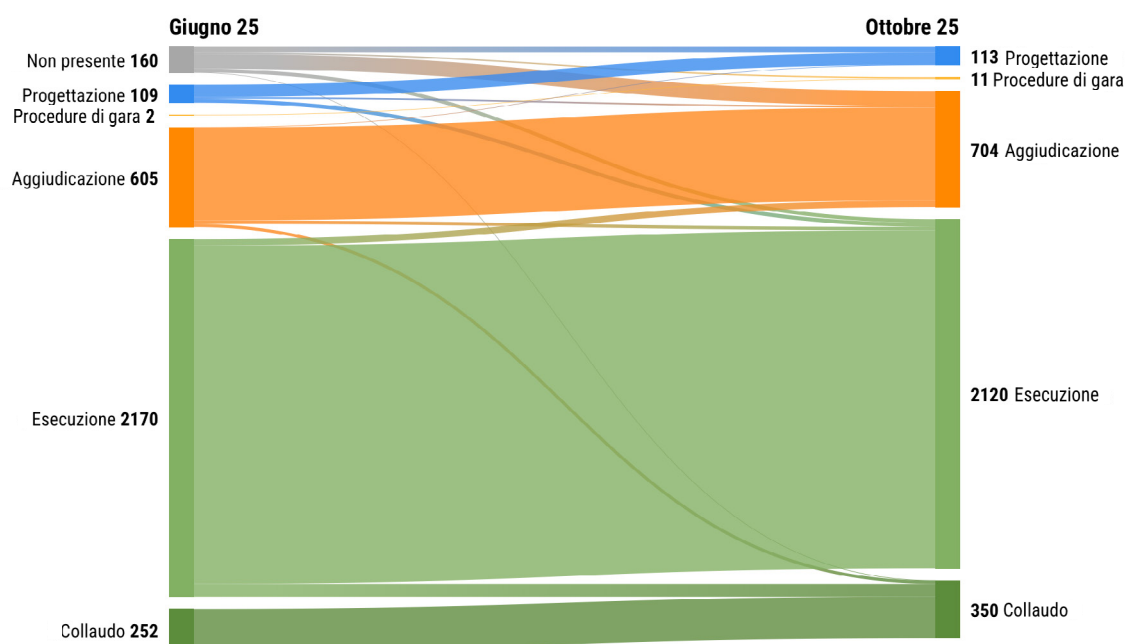
Delle quasi 3.300 opere per cui sono disponibili informazioni circa lo stato dell'iter, possiamo osservare che per **2.113 progetti risulta avviata la fase di esecuzione dei lavori**⁷³. In 350 casi si è già nella fase del **collaudo** mentre in 710 risultava ancora in corso la fase di **aggiudicazione dell'appalto**. Rispetto al precedente aggiornamento dati, risalente al 30 giugno 2025, i progetti per cui è disponibile questo tipo di informazione sono **160 in più**. Di questi, 90 risultano in fase di aggiudicazione, 37 sono ancora allo step della progettazione mentre solo 1 è alla fase del collaudo (fig. 10).

Nella stragrande maggioranza dei casi, tuttavia, **non ci sono stati cambiamenti di rilievo nell'ultimo trimestre**. Rispetto allo scorso giugno infatti 2.053 progetti erano in fase di esecuzione e lo sono ancora. Così come per 565 interventi che risultavano in fase di aggiudicazione non si riscontrano novità. Solo 78 interventi sono passati dalla fase dell'esecuzione a quella del collaudo.

FIG. 10

Oltre 2.300 gli interventi arrivati alle fasi della realizzazione e del collaudo

Variazione dello stato di avanzamento procedurale dei diversi progetti riguardanti i servizi 0-6 anni



FONTE: elaborazione Assonime-Openpolis su dati Italia Domani
ULTIMO AGGIORNAMENTO: 14 ottobre 2025

⁷³ Si noti che l'analisi dei progetti restituisce un'eterogeneità nelle tipologie di intervento: solo 1.742 voci sono classificabili come "nuova realizzazione", mentre le restanti si distribuiscono tra recupero, restauro, ristrutturazione (di cui in 304 casi per cambio di destinazione d'uso), manutenzione straordinaria, ampliamento o demolizione di immobili esistenti. Sono inoltre emersi tre casi specifici in cui più progetti insistono sulla medesima struttura: a Campobasso (demolizione di una ex scuola primaria funzionale alla creazione di un nuovo nido), a San Candido (interventi paralleli di ampliamento e riconversione) e a Rocca Priora (tre lotti distinti riferiti al medesimo asilo).

Un elemento da notare è che in 39 casi si registra una sorta di “passo indietro”. **Si è passati infatti dalla fase dell'esecuzione a quella dell'aggiudicazione.** In questi casi dai dati risulta che la data di avvio dei lavori è antecedente a quella della stipula del contratto con la ditta vincitrice dell'appalto. Un elemento un po' insolito che potrebbe far propendere per un errore nell'inserimento dei dati da parte del soggetto attuatore.

La presenza di un certo numero di interventi nelle fasi iniziali dell'iter desta preoccupazione rispetto al raggiungimento del target previsto entro giugno 2026. Secondo le stime dell'Upb, infatti, nonostante le semplificazioni introdotte dal nuovo Codice dei contratti, per opere pubbliche di dimensione analoga a quelle degli asili nido (circa 1,3 milioni di euro per progetto) la durata media dalla pubblicazione della gara alla conclusione dei lavori è di circa 2 anni e 4 mesi. Alla luce di queste tempistiche, gli interventi che risultano ancora in aggiudicazione rischiano di non riuscire a completarsi entro le scadenze del Pnrr.

Progetti rendicontati

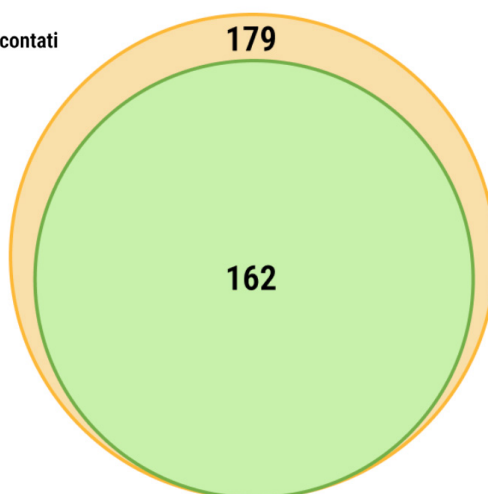
Alla data del 30 giugno 2025 risultavano presenti in Regis 3.138 progetti di cui 141 avrebbero già dovuto essere conclusi e rendicontati. Di tali interventi, quelli per cui risultava effettivamente completato anche il collaudo erano 124. Circa il 12% dei progetti non era stato rendicontato entro i tempi previsti. Al 14 ottobre invece, **i progetti che avrebbero già dovuto essere conclusi e rendicontati erano 179 (38 in più) rispetto ai 3.777 totali.** La maggior parte di questi interventi risulta effettivamente già rendicontata, mentre in 17 casi non risulta ancora la data di fine effettiva del collaudo (fig. 11).

FIG. 11

Dei 179 progetti con scadenza metà ottobre 2025, 17 devono essere ancora rendicontati

Numero di progetti totale, da terminare entro ottobre 2025 e da terminare entro ottobre 2025 e per cui è stata rendicontata la spesa per asili nido e scuole dell'infanzia

- Da terminare entro ottobre 2025
- Da terminare entro ottobre 2025, rendicontati



DA SAPERE: I dati circa lo stato dell'iter dei progetti sono disponibili solo per 3.298 opere, rispetto alle 3.777 che risultano attualmente attive.

FONTE: elaborazione Assonime-Openpolis su dati Italia Domani

ULTIMO AGGIORNAMENTO: 14 ottobre 2025

Spesa

Anche per quanto riguarda i dati relativi alle risorse allocate e quelle già spese si incontrano delle **difficoltà che rendono molto difficile restituire un quadro chiaro della situazione**. In primo luogo, si riscontra che l'importo complessivo attribuito alla misura - anche con l'aggiornamento di ottobre 2025 - è rimasto fermo a 3,24 miliardi di euro. D'altra parte, il costo complessivo dei progetti che attualmente vengono considerati all'interno del Pnrr e che concorrono al raggiungimento del target finale ammonta a **oltre 4,3 miliardi**. È legittimo chiedersi come ciò sia possibile. **Una spiegazione che può essere avanzata è che il dato riguardante il quadro finanziario della misura nel suo complesso non tenga conto delle risorse che sono state recuperate dalle altre misure** rientranti nell'ambito dell'istruzione e che ammontano a circa 820 milioni di euro. Un'altra possibile spiegazione potrebbe essere un **disallineamento nei dati presenti su Italia Domani che non tengono ancora conto delle varie modifiche intervenute nel frattempo**.

I dati riguardanti l'investimento su asili nido e scuole dell'infanzia presentano criticità che non consentono valutazioni accurate sullo stato dell'arte.

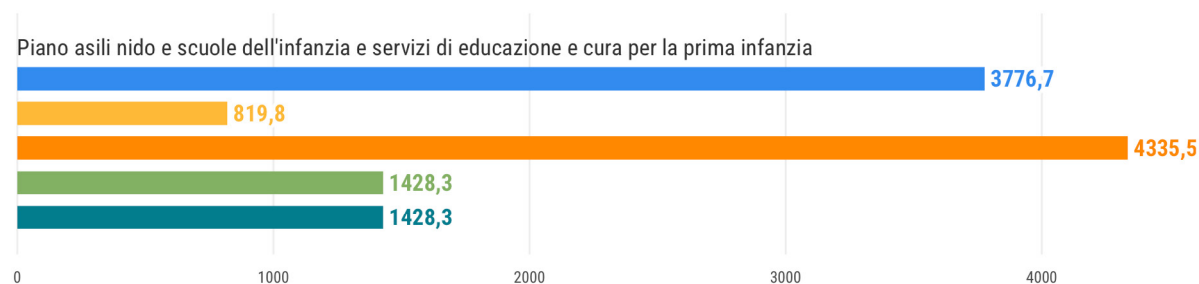
Delineato questo quadro decisamente complesso, possiamo osservare che attualmente per quanto riguarda lo stato di avanzamento finanziario **risultano già erogate risorse pari a circa 1,4 miliardi di euro** (fig. 12). Vale a dire meno di un terzo dell'importo totale dei progetti in corso e presenti nel dataset. Un dato da considerare con attenzione, visto che ci troviamo a pochi mesi dalla fine del piano.

FIG. 12

Speso meno di un terzo delle risorse assegnate per asili e scuole dell'infanzia

Ammontare stanziato, allocato ai progetti e spento (milioni di euro)

Legenda ■ Ammontare stanziato PNRR ■ Ammontare derivante da altre misure Pnrr ■ Ammontare allocato ai progetti
■ Spesa per misura ■ Spesa per progetto



DA SAPERE: I dati presenti su Italia Domani accreditano la misura di una disponibilità pari a 3,8 miliardi di euro. Questa discrepanza è probabilmente dovuta al fatto che i fondi assorbiti da altre misure non vengono considerati. Questo spiega perché il valore complessivo dei progetti finanziati è superiore alle risorse stanziato per la misura. Per facilitare l'interpretazione del grafico, queste risorse sono state rappresentate a parte. I dati riguardanti la spesa per misura, dichiarata dal Ministero, sono aggiornati al 31 agosto 2025.

FONTE: elaborazione Assonime-Openpolis su dati Italia Domani

ULTIMO AGGIORNAMENTO: 14 ottobre 2025

Un elemento interessante da segnalare riguarda il fatto che in questo caso non si riscontrano discrepanze significative tra la spesa dichiarata dal Ministero alla data del 31 agosto 2025 e la somma complessiva dei pagamenti che risultano già erogati dai soggetti attuatori dei singoli progetti.

Piano per l'estensione del tempo pieno e mense

Negli ultimi anni è cresciuta la richiesta di servizi scolastici a tempo pieno, specialmente per l'istruzione primaria. Alcune rilevazioni effettuate sulle iscrizioni per l'anno scolastico 2021/2022 riportavano che **oltre il 45% delle famiglie avrebbe voluto sfruttare la possibilità del tempo pieno per i propri figli**, con picchi di domanda in Lazio, Piemonte ed Emilia-Romagna⁷⁴. Tuttavia, l'espansione di tali servizi è limitata dalle attuali infrastrutture scolastiche, dato che **oltre un quarto delle scuole primarie non dispone di una mensa**.

L'obiettivo di questa linea di investimento⁷⁵ è quindi quello di garantire un potenziamento degli spazi per le **mense**, con la costruzione di nuove aree o la riqualificazione di quelle esistenti, in modo da favorire l'**estensione del tempo pieno**. Ciò al fine di **ampliare l'offerta formativa** delle scuole e renderle sempre più aperte al territorio anche oltre l'orario scolastico. Si punta inoltre a **supportare la conciliazione dei tempi vita-lavoro delle famiglie**. Oltre all'opportunità educativa garantita a bambini e ragazzi, ciò significa anche supportare i genitori nella gestione dei tempi e quindi favorirne le possibilità di occupazione; in particolare di quella femminile, dal momento che spesso è soprattutto sulle madri che - per stereotipi di genere radicati - ricade il lavoro di cura familiare. Per tutti questi motivi, la misura era stata indicata come tra quelle che avrebbero potuto avere un **impatto positivo per l'eliminazione dei divari di genere**.

960 mln € gli investimenti del Pnrr per la costruzione di nuove mense nelle scuole finalizzate all'aumento del tempo pieno.

L'obiettivo finale della misura consiste nella **costruzione o nella ristrutturazione degli spazi delle mense per almeno 1.000 edifici entro il giugno 2026**. A causa dell'aumento dei costi edilizi, l'**investimento è stato oggetto di revisione**: l'obiettivo finale è rimasto invariato, ma la dotazione finanziaria iniziale è stata **incrementata dai 960 milioni di euro inizialmente previsti di ulteriori 115 milioni di euro**⁷⁶. In realtà, in base a quanto riportato nella settima relazione del Governo sullo stato di attuazione del Pnrr, tali risorse sono state poi nuovamente riallocate in favore della misura riguardante asili nido e scuole dell'infanzia.



T2 2026

M4C1-21

Costruzione o ristrutturazione di almeno 1000 spazi mensa nelle scuole

Queste iniziative proseguono quanto stabilito dal Piano operativo nazionale (Pon) "Per la Scuola", finanziato tramite i Fondi strutturali europei (sia con le risorse della programmazione 2014-20 che con quelle previste per il 2021-27). Si integrano, inoltre, con le misure finanziate da risorse nazionali, in particolare attraverso il Fondo per l'ampliamento dell'offerta formativa e gli interventi perequativi.

⁷⁴ Fonte: Settima relazione del Governo sullo stato di attuazione del Pnrr (22/12/2025).

⁷⁵ M4C1 Investimento 1.2.

⁷⁶ Decreto Mef del 6 settembre 2025.

Stato di attuazione

Per quanto riguarda l'attivazione degli investimenti, l'**avviso pubblico 48038** del Mim del 2 dicembre 2021 ha definito le modalità di presentazione delle domande per la messa in sicurezza e/o la realizzazione di mense scolastiche. Tale avviso metteva a disposizione risorse pari a **400 milioni di euro**, non tutte quelle stanziato dal Pnrr per la misura. Inizialmente, le candidature avrebbero dovuto essere presentate entro il 28 febbraio 2022. All'esito delle istruttorie, solamente 488 domande sono risultate idonee a fronte delle 1.088 pervenute. **Una quantità non sufficiente per raggiungere il target finale della misura.**

Peraltro, le varie criticità intervenute nel frattempo - in particolare l'esplosione della guerra in Ucraina e il conseguente aumento dei prezzi di energia e materie prime - hanno determinato che **gli importi inizialmente assegnati non fossero più sufficienti a completare le opere**. Per questo, il **decreto Mim 158/2022** ha stanziato **ulteriori 200 milioni per lo stesso fine**. Per questo motivo, con i successivi avvisi pubblici **62182** del 15 luglio 2022 e **70386** del 19 agosto 2022 sono stati riaperti i termini per la presentazione delle domande rispettivamente fino al 22 agosto 2022 e all'8 settembre dello stesso anno.

I progetti ammessi al finanziamento sono stati individuati con i decreti direttoriali **19 dell'8 giugno 2022** e **111 del 29 dicembre 2022**. A seguito della pubblicazione di quest'ultimo provvedimento i **progetti finanziati risultavano essere 908, un numero ancora insufficiente per raggiungere la quota prevista dal piano.**

A questo punto peraltro **rimanevano ancora da assegnare oltre 171 milioni di euro**. Per raggiungere il target, la scelta è stata quella di attingere dalle proposte presentate in risposta all'**avviso pubblico 18786** del 21 giugno 2021 del Mim, che metteva a disposizione risorse del **fondo europeo di sviluppo regionale** per l'adeguamento funzionale e la messa in sicurezza impiantistica di palestre, aree di gioco, impianti sportivi adibiti a uso didattico e mense scolastiche, che erano state dichiarate ammissibili al finanziamento ma escluse per mancanza di fondi. Con la nota 29169 del 3 marzo 2023 il Ministero ha invitato gli enti locali non assegnatari del finanziamento a manifestare la conferma dell'interesse per la realizzazione dell'intervento. In seguito a questa operazione, il decreto Mim **126 del 30 giugno 2023** ha individuato **ulteriori 110 interventi** da finanziare per un ammontare complessivo di circa 22 milioni di euro.

Anche in seguito a questo ulteriore passaggio **rimanevano ancora da assegnare circa 136 milioni di euro** rispetto a quelli messi a bando a cui si aggiungevano circa 5,3 milioni derivanti da progetti definanziati per la mancata sottoscrizione dell'accordo di concessione e altri 14,1 milioni derivanti da 38 rinunce pervenute nel frattempo. A queste risorse andavano poi aggiunte quelle non ancora messe a bando per un totale di **360 milioni di euro**. Nel frattempo, era intervenuta la revisione del Pnrr che ha aumentato la quantità di risorse assegnate alla misura. L'importo complessivo ancora da attribuire ammontava a questo punto a circa **515,5 milioni di euro**, come riportato nel **decreto ministeriale 133/2024**.

I ritardi accumulati in fase istruttoria potrebbero incidere sul completamento degli interventi entro giugno 2026.

Da notare che, in base al cronoprogramma originario, il processo di selezione delle opere da finanziare avrebbe dovuto concludersi entro il terzo trimestre del 2022, mentre entro l'anno successivo avrebbe dovuto terminare l'aggiudicazione degli appalti. Non trattandosi di sca-

denze di rilevanza europea, tali ritardi non hanno inficiato nell'ottenimento delle rispettive rate di fondi. Tuttavia, il ritardo accumulato in **fase di istruttoria potrebbe essere problematico per il completamento degli interventi entro il giugno del 2026.**

Stato di avanzamento procedurale

Così come per il caso dei servizi 0-6 anni, anche per quanto riguarda l'investimento sulle mense si registra una leggera discrepanza tra i dati relativi ai progetti attivi e quelli per cui sono disponibili anche informazioni circa lo stato dell'iter⁷⁷. Nello specifico, i progetti totali⁷⁸ al 14 ottobre risultano essere 1.882, mentre quelli per cui è possibile recuperare informazioni circa lo stato dell'iter sono 1.760, vale a dire 122 in meno. La maggior parte degli interventi si trova nella fase della **realizzazione** (1.057) e del **collaudo** (278). Altri 323 sono alla fase dell'aggiudicazione, 3 sono alla fase della gara, mentre i rimanenti risultano ancora alla fase della progettazione (fig. 13).

Rispetto all'aggiornamento del giugno scorso, si sono **aggiunti dati per ulteriori 109 progetti di cui 50 già entrati nella fase di esecuzione e 36 all'aggiudicazione.** Erano invece 877 i progetti già arrivati alla fase dei cantieri e che ancora risultano in questa fase, mentre 213 erano già arrivati al collaudo ma tale step ancora non risulta completato. Da notare che in 67 casi si è passati dalla fase della progettazione a quella dell'esecuzione e in 61 dall'aggiudicazione all'esecuzione.

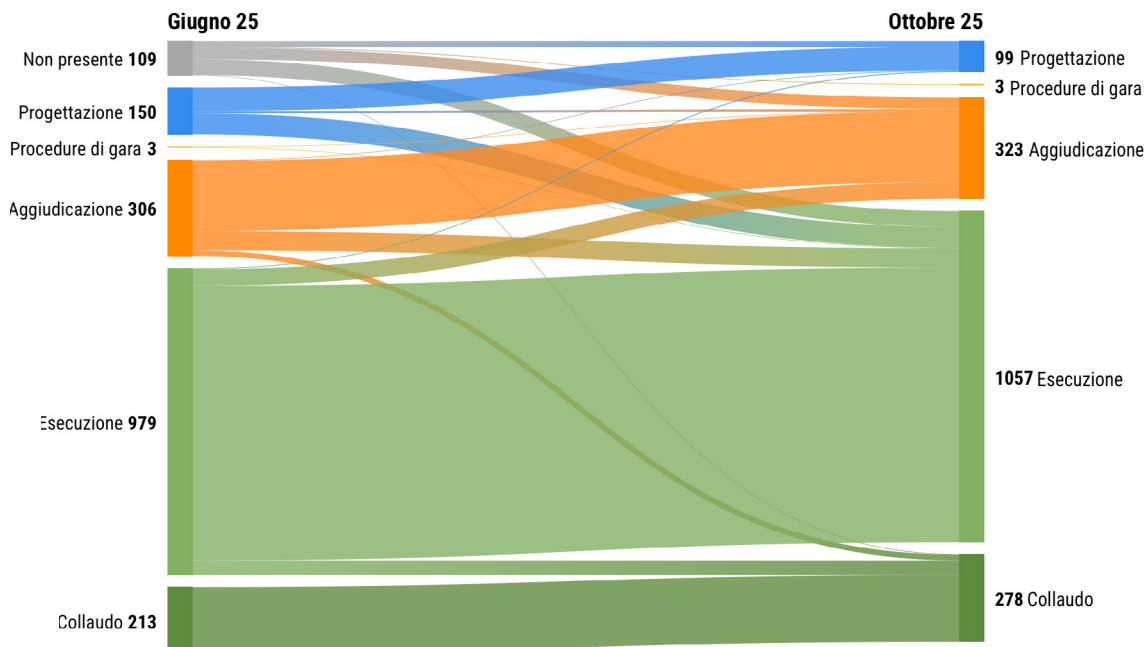
⁷⁷ Il dataset sull'iter procedurale dei progetti del Pnrr riguardanti la missione 4 dedicata all'istruzione e alla ricerca sono scaricabili a questo [link](#).

⁷⁸ Il dataset dei progetti del Pnrr riguardanti la missione 4 dedicata all'istruzione e alla ricerca sono scaricabili a questo [link](#).

FIG. 13

Oltre 1.300 gli interventi arrivati alle fasi della realizzazione e del collaudo

Variazione dello stato di avanzamento procedurale dei diversi progetti riguardanti le mense per l'estensione del tempo pieno



FONTE: elaborazione Assonime-Openpolis su dati Italia Domani
ULTIMO AGGIORNAMENTO: 14 ottobre 2025

Come già osservato per gli asili nido, anche per questa misura in alcuni casi si riscontrano alcuni passaggi apparentemente illogici. Per 53 progetti, ad esempio, risulta che si sia passati dalla fase dell'esecuzione a quella dell'aggiudicazione. Questo è dovuto al fatto che **la data di avvio dei lavori risulta essere antecedente a quella della stipula del contratto**. È possibile che questo sia un errore nel conferimento dei dati da parte del soggetto attuatore.

Progetti rendicontati

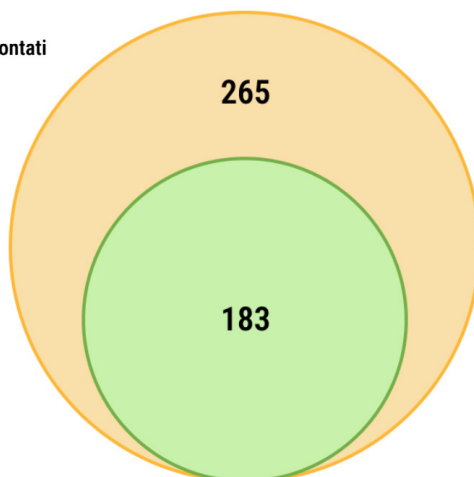
I progetti che avrebbero già dovuto essere **conclusi e rendicontati** alla data del 14 ottobre 2025 erano **265**. Sono 183 quelli effettivamente completati, mentre **82 risultano ancora in corso** (fig. 14)

FIG. 14

Dei 265 progetti con scadenza metà ottobre 2025, 82 non sono ancora stati rendicontati

Numero di progetti totale, da terminare entro ottobre 2025 e da terminare entro ottobre 2025 e per cui è stata rendicontata la spesa per le mense.

- Da terminare entro ottobre 2025
- Da terminare entro ottobre 2025, rendicontati



DA SAPERE: I dati circa lo stato dell'iter dei progetti sono disponibili solo per 1.760 opere, rispetto alle 1.886 che risultano attualmente attive.

FONTE: elaborazione Assonime-Openpolis su dati Italia Domani

ULTIMO AGGIORNAMENTO: 14 ottobre 2025

Da notare che risultano **25 progetti** per cui la fase conclusiva prevista presente nei dati non è quella del collaudo. In 11 casi la fase finale è quella dell'esecuzione dei lavori, in 9 quella dell'aggiudicazione, in 4 quella della progettazione e in un caso lo step finale presente nei dati è quello della gara. Nella maggior parte dei casi si tratta di progetti "nuovi", cioè non presenti negli aggiornamenti precedenti, per cui è indicata **solo la fase di avanzamento attualmente in corso**. Per questi progetti specifici, in 14 casi la data di rendicontazione prevista per l'ultima fase presente nei dati era prevista entro il 14 ottobre 2025. Solo in 2 casi la scadenza risulta non rispettata.

Spesa

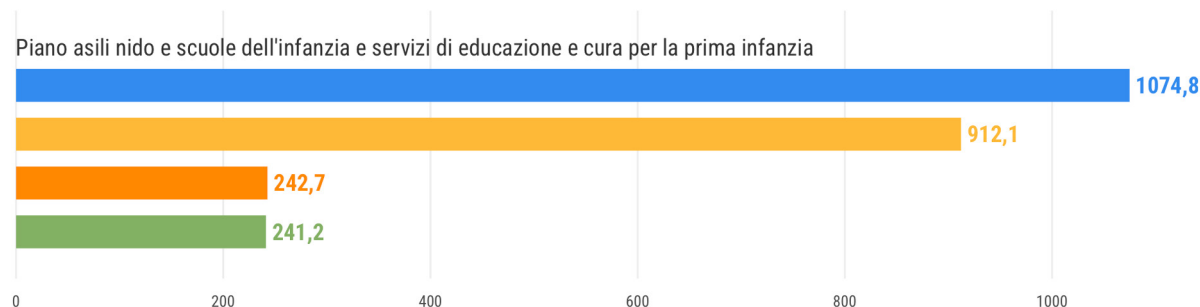
I 1.886 progetti attualmente attivi per quanto riguarda la costruzione e la riqualificazione di spazi da adibire a mense cubano in totale circa **912 milioni di euro**. Sostanzialmente, quindi, la stragrande maggioranza delle risorse stanziare (circa 1 miliardo) è stata allocata su specifici progetti. Alla data del 14 ottobre i **pagamenti già rendicontati ammontano a circa 241,2 milioni di euro**, pari al 25% delle risorse totali disponibili (il 26,4% di quelle allocate, fig. 15). Da questo punto di vista quindi, anche in questo caso, si rileva un certo ritardo potenziale considerando la scadenza del piano nel 2026.

FIG. 15

Speso appena un quarto delle risorse assegnate per le mense

Ammontare stanziato, allocato ai progetti e speso (milioni di euro)

Legenda ■ Ammontare stanziato PNRR ■ Ammontare allocato ai progetti ■ Spesa per misura ■ Spesa per progetto



DA SAPERE: I dati riguardanti la spesa per misura, dichiarata dal Ministero, sono aggiornati al 31 agosto 2025.

FONTE: elaborazione Assonime-Openpolis su dati Italia Domani

ULTIMO AGGIORNAMENTO: 14 ottobre 2025

Da notare che anche per questo investimento **non si registra un disallineamento significativo rispetto alla spesa dichiarata dal Ministero** (pari a circa 242,7 milioni), nonostante il dato risalga al 31 agosto.

Considerazioni conclusive

Dall'analisi svolta sul **potenziamento dei servizi educativi per la fascia 0-6 anni** emerge un quadro caratterizzato da limiti progettuali e difficoltà attuative: in diverse aree del Paese non si è riusciti a raccogliere un numero sufficiente di candidature, in particolare nei territori meridionali e nei comuni di minori dimensioni, rendendo necessario riaprire più volte gli avvisi pubblici. A ciò si aggiungono dati incompleti e talvolta incoerenti nelle piattaforme di monitoraggio, che ostacolano una piena consapevolezza dello stato di avanzamento e la capacità delle amministrazioni di intervenire tempestivamente. Occorre ricordare che il Pnrr finanzia solo la parte infrastrutturale, ossia la costruzione o messa in sicurezza degli asili nido. Perché un posto sia realmente disponibile, occorrono personale, gestione, costi di esercizio e continuità del servizio nel tempo. Le difficoltà e le rinunce registrate soprattutto nei Comuni più fragili vanno quindi lette anche in questa prospettiva: per molti enti il problema non è tanto costruire gli asili, quanto garantirne poi il funzionamento.

La centralità dell'investimento per il conseguimento di obiettivi strutturali di riduzione dei divari territoriali e di genere, unitamente alla necessità di assicurarne la prosecuzione oltre l'orizzonte del Pnrr, ha motivato l'inserimento del completamento degli interventi riguardanti gli asili nido anche nel Piano strutturale di bilancio (Psb), come parte del pacchetto di misure a supporto dell'estensione a sette anni del percorso di aggiustamento dei conti pubblici. Nel Psb l'obiettivo viene definito come il raggiungimento, entro il 2027, di un livello minimo di copertura del 15% in ciascuna regione – mantenendo al contempo il target del 33% a livello nazionale – anche attraverso il contributo delle strutture private. Tuttavia, la scelta di fissare un obiettivo minimo di copertura pari al 15% a livello regionale solleva alcune criticità. In molte regioni tale soglia risulta già raggiunta o comunque superabile con gli interventi programmati, riducen-

done la capacità di orientare ulteriori sforzi di potenziamento dell'offerta. **Nei territori maggiormente in ritardo, inoltre, essa non definisce un percorso sufficientemente ambizioso di avvicinamento al target nazionale del 33%**, con il rischio di consolidare, piuttosto che ridurre, i divari territoriali esistenti⁷⁹.

Anche per le **mense scolastiche**, nonostante una dotazione finanziaria significativa e l'avanzamento di molti progetti alle fasi di realizzazione e collaudo, una parte rilevante delle opere con scadenza già maturata non risulta ancora rendicontata, segnale di una possibile difficoltà a rispettare i tempi finali del piano.

Tuttavia, entrambe le misure restano strategiche non solo per gli obiettivi del Pnrr. Intervenire su asili nido e mense non significa solo rafforzare l'offerta educativa e migliorare la qualità del tempo scuola, ma anche contribuire in modo concreto alla riduzione dei divari territoriali, generazionali e di genere. La maggiore disponibilità di servizi pubblici per l'infanzia e di tempo pieno può rappresentare infatti un **fattore decisivo per agevolare le famiglie nella conciliazione tra vita privata e lavoro**, ampliando le opportunità occupazionali in particolare per le donne, sulle quali grava ancora in misura preponderante il lavoro di cura.

⁷⁹ Cfr. [Alberto Zanardi, Asili nido: la convergenza territoriale può attendere, Lavoce.info 29/10/2024.](#)

