



Fondazione
Agnelli

Comunicato stampa

Il PNRR per l'Istruzione: a che punto siamo?

Torino, 19 dicembre 2025

Un ritardo che continua a preoccupare

A circa otto mesi da fine giugno 2026, scadenza entro la quale tutti gli obiettivi devono essere raggiunti, lo stato di avanzamento delle misure del PNRR che riguardano l'istruzione - servizi per l'infanzia, scuola e università - appare in forte ritardo.

Dai dati pubblici più aggiornati (14 ottobre 2025) e resi noti dal Governo, la percentuale di spesa effettuata, rispetto al finanziamento assegnato attraverso i fondi europei, risulta del 36,6%, leggermente inferiore a quella del piano nel suo complesso (38,9%). Rispetto al precedente aggiornamento del giugno 2025, la spesa PNRR per l'istruzione è cresciuta solo del 2,3%.

Questa è l'informazione di sintesi generale che si ricava dal focus **Il PNRR per l'Istruzione: a che punto siamo?** realizzato e pubblicato oggi dalla Fondazione Agnelli, con il contributo fondamentale di Alberto Zanardi (Università di Bologna) e Riccardo Secomandi (Università di Ferrara).

Il focus dà un quadro aggiornato dello stato di avanzamento complessivo e delle singole linee di investimento (dati su tutta la Missione 4 Componente 1 *Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università* + M2C3 investimento 1.1 *Piano di sostituzione di edifici scolastici e di riqualificazione energetica*, aggiornati al 14 ottobre scorso e pubblicati sulla piattaforma [Italia Domani](#), a loro volta derivanti dalla piattaforma REGIS, riservata alla rendicontazione PNRR da parte degli enti attuatori). Proseguendo nella linea di un [primo approfondimento di Fondazione Agnelli e Fondazione Astrid](#) del maggio 2024, che già allora segnalava i ritardi, il documento informa anche sulle modifiche apportate alle misure per l'istruzione dalla nuova revisione del PNRR, richiesta dal Governo italiano alla Commissione europea e approvata nel novembre scorso dal Consiglio dell'UE.

“A un anno e mezzo dal primo allarme, il ritardo del PNRR per l'istruzione continua a preoccupare – ha commentato Andrea Gavosto, direttore della Fondazione Agnelli – anche se si tiene conto che con ogni probabilità i dati più aggiornati forniti dal Governo sottostimano l'avanzamento e la spesa effettuata, a causa di ritardi di rendicontazione da parte dei soggetti attuatori. Resta il timore che parti e progetti importanti non siano portati a termine nei tempi concordati, ridimensionando un'opportunità unica di dare all'Italia servizi scolastici e universitari di migliore qualità, favorendo la crescita degli apprendimenti e attenuando criticità che da decenni fanno soffrire il nostro sistema educativo”.

Il quadro generale della spesa PNRR per l'istruzione

La percentuale di spesa PNRR nell'istruzione varia molto per le diverse misure. Gli ambiti nei quali si è speso di più sono: *Borse di studio per l'accesso all'Università* (98% del finanziamento); *Scuola 4.0 - Scuole innovative, nuove aule didattiche, laboratori* (62%); *Messa in sicurezza edilizia e*

riqualificazione dell'edilizia scolastica (45%). Gli ambiti nei quali si è speso finora di meno sono Sviluppo e riforma delle ITS Academy (5%, anche se l'Associazione della Rete ITS Italy ritiene che la spesa reale sia a circa il 30%) / Nuovi linguaggi e nuove competenze (9%) / Didattica digitale integrata e formazione alla transizione digitale del personale scolastico (12%). Quest'ultima misura può rappresentare un esempio di ritardi di pagamento o di rendicontazione da parte degli enti attuatori, perché – a fronte di una spesa che risulta molto modesta – dai dati di Italia Domani emerge che il 65% del finanziamento PNRR riguarda progetti già conclusi o in via di conclusione.

Un caso a sé è la misura per gli studentati universitari, dove la spesa PNRR risulta pari a zero. Il provvedimento è andato avanti con fatica, per via della difficoltà iniziale del sistema pubblico di realizzare alloggi per studenti. Ai privati, infatti, risulta attribuito l'83% dei finanziamenti, solo il 17% a soggetti pubblici. Con la revisione del PNRR di novembre 2025, l'obiettivo da raggiungere a giugno 2026 è stato ridotto da 60.000 a 30.000 nuovi posti letto. E il target non è più ora realizzare gli alloggi, ma trasferire le risorse a un gestore finanziario (Cassa Depositi e Prestiti), insieme alla firma della concessione dei contributi ai beneficiari finali.

La spesa PNRR per asili nido e scuole dell'infanzia: un approfondimento a livello regionale

Di tutte le misure PNRR per l'istruzione, il *Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia* era in origine il più importante, per ambizione degli obiettivi ed entità dei finanziamenti. Com'è noto, però, ha avuto un iter assai difficile.

Dopo le diverse revisioni del piano, le risorse PNRR dai 4,6 miliardi originari sono scese oggi a poco meno di 3,8 miliardi, mentre i nuovi posti da creare sono passati da 264.000 a 150.480. Di questi ultimi, la più recente revisione consente che 35.000 derivino da demolizioni e ricostruzioni di strutture già esistenti: difficile comprendere come questi possano essere posti 'nuovi'.

Inoltre, nel corso degli anni sono cambiati i criteri di accesso ai finanziamenti, per favorire – mai con completo successo - quei Comuni più in ritardo soprattutto nella dotazione di posti asilo nido, talvolta anche nella scuola dell'infanzia.

Al 14 ottobre 2025, risultano 3.777 progetti approvati, che – se portati a termine - permetterebbero secondo il Governo di realizzare 183.000 nuovi posti, anche più dell'obiettivo del PNRR. A questi progetti sono assegnati quasi 5 miliardi di finanziamento totale (incluse risorse nazionali aggiuntive) e, all'interno di questo, 3.336 milioni di risorse PNRR.

Si conferma la buona notizia che nelle regioni del Mezzogiorno si concentra quasi il 58% dei progetti per l'infanzia e il 56% del finanziamento PNRR. Ciò risponde alle finalità di equità territoriale del piano, che impongono una quota minima del 40% delle risorse da destinarsi al Sud, in questo caso ampiamente superata. La cattiva notizia è che, anche in questo caso, la distribuzione regionale dei finanziamenti per stato di avanzamento dei progetti (i dati distinguono le fasi: *progettazione / esecuzione / conclusione o già conclusi*) mostra un'Italia a più velocità, a sfavore del Sud.

La percentuale di finanziamento per progetti in chiusura o già conclusi è a livello nazionale molto bassa, circa il 13%. Questo dato, peraltro, rafforza il timore di non riuscire a costruire tutti i nuovi posti per l'infanzia entro la scadenza del giugno 2026. Mentre le regioni del Nord – in particolare, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Lombardia, e Liguria – si collocano in posizioni nettamente superiori alla media nazionale, le regioni del Mezzogiorno, con l'eccezione della Sardegna, sono in

ritardo, con oltre il 90% delle risorse che riguardano progetti ancora in esecuzione. Fuori dal Sud, tra le regioni più grandi, quella in maggiore difficoltà è il Lazio, con appena il 6% di risorse assegnate a progetti in fase conclusiva o conclusi.

Quale incremento per gli asili nido, se il PNRR realizzasse i suoi obiettivi

In Italia il vero problema dei servizi per l'infanzia è la scarsa disponibilità di posti asilo nido, mentre l'offerta di scuola dell'infanzia è già oltre il 95%, a livelli pienamente europei. Perciò ci siamo posti l'interrogativo: *quali sarebbero gli esiti in termini di incremento di offerta di posti asili nido e di riduzione dei divari territoriali, nel caso – come detto, molto improbabile - che tutti i progetti PNRR venissero realizzati e conclusi entro la scadenza di metà 2026?*

Nel complesso, l'Italia passerebbe da una copertura media del 2021 di 26,5 posti asilo nido (pubblici e privati, incluse le sezioni Primavera) ogni 100 bambini fra 0-2 anni a 35,3 posti dopo il PNRR, con un incremento medio nazionale di quasi 9 punti percentuali, che porterebbe al superamento del target nazionale del 33% per il 2027.

Prevedibilmente, l'incremento non sarebbe, però, omogeneo. Il PNRR avrebbe, infatti, un rilevante impatto potenziale in alcune Regioni del Sud e nelle Regioni più piccole, dove l'investimento servirebbe a ridurre divari strutturali. Regioni come Sicilia e Campania, tuttavia, pur migliorando e arrivando rispettivamente al 24 e al 25% di copertura, resterebbero in ogni caso nettamente sotto la media nazionale e l'obiettivo del 33%. Quelle Regioni del Centro-Nord (come Emilia-Romagna, Umbria, Lazio e Toscana) che già avevano livelli di copertura più elevati e talvolta superiori all'obiettivo nazionale, registrerebbero aumenti più contenuti. Fra le Regioni del Nord, resterebbero al di sotto dell'obiettivo nazionale solo Trentino-Alto Adige e Piemonte (quest'ultimo, di pochissimo).

Asili nido: si riducono le disuguaglianze, ma il PNRR non aiuta i Comuni più piccoli e dove l'offerta era assente

Lo squilibrio nella disponibilità di posti nido che il PNRR non risolverebbe – anche nel caso di piena attuazione dei progetti – è quello a sfavore dei Comuni più piccoli, che spesso partivano anche da un livello di copertura più basso.

I Comuni con meno di 1.000 abitanti (circa un quarto di tutti i Comuni italiani) hanno, infatti, intercettato solo 109 milioni, ossia appena il 2,5% del finanziamento PNRR complessivo, come pure un numero molto ridotto di progetti. Ciò può spiegarsi con (i) uno strutturale deficit di capacità progettuale e gestionale che - insieme alla difficoltà di consorzarsi - limita la possibilità dei microcomuni di beneficiare pienamente degli investimenti per la prima infanzia; (ii) criteri inadeguati di allocazione delle risorse PNRR, ancora di più nella prima fase del piano, allorché – attraverso un accesso per bandi – sono stati favoriti i Comuni di dimensione e capacità progettuale maggiori, che spesso avevano già una dotazione di posti più elevata. Purtroppo, anche i criteri più ragionevoli introdotti successivamente dal ministro Valditara non hanno portato tutti i benefici sperati.

Anche nel caso di pieno completamento del PNRR nei tempi previsti, i Comuni sotto i 500 abitanti, pur con incrementi significativi, arriverebbero solo al 18% di copertura, lontani dal livello medio potenziale di copertura nazionale (35,3%) e dal target nazionale del 33% per il 2027. Anche i Comuni fra 500-1000 abitanti resterebbero al di sotto del target nazionale.

Per i Comuni tra 1.000 e 20.000 abitanti, gli incrementi porterebbero la copertura a valori molto vicini o superiori alla media potenziale nazionale post PNRR e al target nazionale. I Comuni fra i 20.000 e i 100.000 abitanti sarebbero prossimi al target del 33%, senza tuttavia raggiungerlo. Infine, nei Comuni sopra i 100.000 abitanti, l'incremento sarebbe più contenuto, ma molti partivano già da livelli più alti di copertura.

Va sottolineato, che in quei Comuni – quasi tutti piccoli - dove la copertura iniziale di posti asili nido nel 2021 era pari a zero, l'incremento sarebbe solo di 4,2 posti nido: gli interventi PNRR avrebbero quindi un impatto modesto laddove la copertura di asili nido era prima assente. In altre parole, quando un limitato numero di bambini 0-2 non giustifica la realizzazione di un asilo in ambito municipale, sarebbero necessari strumenti amministrativi e modalità operative tali da facilitare la capacità di consorzarsi fra realtà simili e contigue e/o di appoggiarsi a Comuni più grandi e con maggiore disponibilità di posti, quando ciò non sia impedito dall'isolamento geografico (aree interne, valli montane).

In conclusione, le nostre analisi sui dati di avanzamento degli asili nido suggeriscono che – sempre nell'ipotesi che tutti progetti vengano conclusi nei tempi stabiliti – il PNRR potrebbe portare a (i) una consistente riduzione delle disuguaglianze a livello nazionale, e a (ii) una redistribuzione a favore dei Comuni in origine con una bassa copertura di posti asili nido, ma in misura assai minore nei Comuni in origine privi di copertura, che spesso sono anche i più piccoli.