

IL PNRR A UN ANNO DALLA CONCLUSIONE,

il punto del terzo settore

REPORT 2025



PNRR E TERZO SETTORE

Lo stato dell'arte a un anno dalla conclusione

REPORT 2025

ISBN 978-88-87721-05-8

Pubblicato a Roma nel mese di luglio 2025

I lettori che desiderano informarsi sulle pubblicazioni
e documenti del Forum Nazionale del Terzo Settore possono consultare
il sito internet www.forumterzosettore.it

o contattarci al seguente indirizzo:

Forum Nazionale del Terzo Settore

Via Aniene 14, 00198 - Roma

Tel. 06 68892460

forum@forumterzosettore.it

È autorizzata la riproduzione purché sia indicata la fonte.

Il testo è disponibile sul sito web: www.pnrr.forumterzosettore.it

Indice

Prefazione	1
Pnrr e Terzo settore in numeri	3
Pnrr Terzo settore. Gli interventi posti in essere nell'anno 2024	4
Il contesto normativo	4
Lo stato di attuazione delle misure di interesse	6
Missione 1. "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo"	6
Missione 2. "Rivoluzione verde e transizione ecologica"	8
Missione 4. "Istruzione e ricerca"	8
Missione 5. "Inclusione e coesione"	9
Missione 6. "Salute"	11
Pnrr, lo stato dell'arte a maggio 2025	12
Passi avanti ma ancora problemi di trasparenza e correttezza delle informazioni	12
Lo stato dell'arte, uno sguardo generale	16
I progetti, distribuzione sul territorio e stato di avanzamento finanziario	17
Un piano ancora in transizione	21
Gare indette e aggiudicazioni	26
I progetti che vedono coinvolti gli Ets	26
Le misure di interesse per il Terzo settore	35
Il coinvolgimento degli Ets	38
I progetti esterni alle misure di interesse	39
Focus 1: Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti	42
Attuazione	43
I progetti finanziati	45
Focus 2: Housing first (innanzitutto la casa) e stazioni di posta	49
Attuazione	50
I progetti finanziati	50

Focus 3: Piano asili nido e scuole dell'infanzia	54
Attuazione	55
I progetti finanziati	57
Conclusioni - Il Pnrr tra ambizioni, realtà e prospettive: quale eredità per il Paese?	61
Allegato 1 - Numero di progetti, importo stanziato e stato di avanzamento finanziario per tutte le misure di interesse per il Terzo settore	65
Allegato 2 - Numero e valore dei progetti rientranti nelle misure di interesse per il Terzo settore in cui risulta un coinvolgimento diretto degli Ets	70

Prefazione

Il 2025 rappresenta un anno cruciale per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. A solo quasi un anno dalla conclusione prevista, si impone la necessità di un bilancio sempre più attento, trasparente e condiviso su ciò che il Pnrr sta realmente producendo per il Paese. Con questo terzo rapporto, il Forum Nazionale del Terzo Settore – in collaborazione con Openpolis – intende continuare un lavoro di monitoraggio civico avviato fin dal 2023, offrendo un’analisi indipendente, fondata su dati ed evidenze, del reale stato di avanzamento del Piano, con particolare attenzione all’impatto sociale, territoriale e democratico.

Già nei precedenti due rapporti avevamo sollevato interrogativi puntuali: sulla coerenza tra obiettivi dichiarati e risultati conseguiti, sulla capacità di spesa nei territori, sul ruolo effettivamente riconosciuto al Terzo Settore, sulla trasparenza delle informazioni disponibili. Questo terzo rapporto conferma alcuni dei segnali di allarme già rilevati, ma registra anche evoluzioni significative: l’apertura (seppur ancora parziale) dei dati attraverso il portale *Italia Domani*, una maggiore tracciabilità dei progetti, la possibilità di individuare – seppur con fatica – i casi in cui gli Enti del Terzo Settore sono coinvolti come attuatori o partner dei progetti.

Ciò che emerge chiaramente è che il Pnrr ha generato una mole rilevante di interventi e opportunità, ma che troppo spesso questi interventi faticano a raggiungere gli obiettivi di prossimità, inclusione e partecipazione che dovevano costituire il cuore della sua ambizione trasformativa. La lentezza della spesa, i forti divari territoriali, il ridimensionamento di molte misure sociali e la marginalizzazione del Terzo Settore – in particolare nei processi di coprogettazione – sono segnali che non possono essere sottovalutati.

Come Forum, abbiamo sempre creduto che il Pnrr fosse un’occasione per costruire un nuovo modello di sviluppo, capace di coniugare innovazione e coesione, sostenibilità e giustizia sociale. Per questo continuiamo a chiedere che, negli ultimi mesi di attuazione, si dia piena attuazione alla promessa originaria del Piano. Serve una governance più inclusiva, un rilancio dei temi sociali, una maggiore attenzione alla qualità degli interventi e agli impatti generati sulle comunità.

Il Pnrr – o meglio, il programma Next Generation EU da cui prende origine – era nato con grandi aspettative: doveva rappresentare un’opportunità irripetibile per modernizzare la pubblica amministrazione, accompagnare le tran-

sizioni ecologica e digitale, rafforzare la coesione sociale e ridurre i divari territoriali. Un obiettivo ambizioso, sfidante, pensato per sostenere la ripresa e la resilienza del nostro Paese dopo la pandemia. Con il passare del tempo, tuttavia, quella finalità alta e condivisa si è dovuta confrontare con la complessità degli strumenti adottati e con le difficoltà di attuazione. L'attenzione si è progressivamente spostata sul rispetto degli adempimenti burocratici, col rischio di mettere in secondo piano la qualità e l'impatto degli interventi. Più che una grande occasione di cambiamento, il Pnrr rischia di essere percepito come un fardello gestionale: un'occasione che, se non recuperata nel suo significato politico e sociale, rischia di perdere la sua forza generativa.

Il nostro auspicio è che questo rapporto contribuisca a riaccendere l'attenzione pubblica sul Pnrr, stimoli un confronto costruttivo con le istituzioni e valorizzi le buone pratiche che, pur tra difficoltà, stanno prendendo forma nei territori. Il Terzo Settore continuerà a fare la sua parte: vigilando, proponendo, costruendo alleanze, perché ciò che resterà dopo il 2026 non sia solo un insieme di opere, ma un Paese più coeso, più giusto e più consapevole del valore della partecipazione civica.

La portavoce del Forum Nazionale del Terzo Settore
Vanessa Pallucchi

Ringraziamenti

Il presente rapporto è frutto di un lavoro collettivo. Si ringraziano: Francesca Veloci, Roberto Santini, Mario Migliaccio, Luca Dal Poggetto, Luca Giunti di Openpolis; Chiara Meoli, Massimo Novarino del Forum Nazionale del Terzo Settore.

Pnrr e Terzo settore in numeri

- **25 le misure del Pnrr** (per un importo complessivo di circa 32,6 miliardi di euro) per cui a un anno dalla fine del piano ancora non sono disponibili dati di dettaglio dei progetti finanziati.
- **122 mld € le risorse europee** già incassate dall'Italia al 31 maggio 2025.
- **45% le milestone e i target** del Pnrr italiano valutati come conseguiti dalla Commissione europea a maggio 2025¹.
- **284.065 progetti attivi** al 31 marzo 2025 pari a 171,74 mld € di risorse allocate.
- **33,8% la spesa dichiarata** al 28 febbraio 2025.
- **39,8%** la quota di risorse Pnrr destinate al mezzogiorno al 31 marzo 2025.
- **Oltre 168mila gare** indette per 113,4 mld €. Le gare concluse sono oltre 92mila per un importo di 81,7 mld €.
- **3.124.849.147,1 €** l'importo totale dei progetti Pnrr che vedono un coinvolgimento degli Ets.
- **173 co-progettazioni** per interventi del valore totale di 213 milioni di euro.
- **5 le richieste di revisione** del Pnrr presentate dall'Italia (più una sesta in arrivo).
- **24,5%** lo stato di avanzamento finanziario dei progetti rientranti nelle misure di interesse per il Terzo settore.
- **488 mln €** i fondi del Pnrr per progetti destinati al supporto delle persone fragili.
- **7,8%** la quota di pagamenti già erogati per progetti destinati al supporto delle persone fragili.
- **38,5 mln €** i fondi Pnrr dedicati ad housing first e stazioni di posta ancora da assegnare.
- **91 mln €** i fondi Pnrr destinati a progetti per l'housing temporaneo e le stazioni di posta che vedono un coinvolgimento diretto degli Ets.
- **-114.000** nuovi posti in asili nido e scuole dell'infanzia in seguito alla revisione degli obiettivi del Pnrr.

¹ Al 10 giugno 2025 sono ancora sub-iudice le 67 scadenze legate alla richiesta della settimana inviata dal governo italiano alla Commissione europea a dicembre del 2024.

Pnrr Terzo settore. Gli interventi posti in essere nell'anno 2024

Il contesto normativo

Come noto, l'**8 dicembre 2023** il Consiglio dell'UE ha approvato la **decisione di esecuzione (Cid)** che **ha modificato la decisione del 13 luglio 2021** e che nell'Allegato **contiene la riprogrammazione del Pnrr nel suo complesso**.²

Il Piano, in seguito a questa revisione, ammonta a **194,4 miliardi di euro** (122,6 miliardi di euro in prestiti e 71,8 miliardi di euro in sovvenzioni), **in aumento di 2,9 miliardi di euro rispetto alla versione originaria**, e comprende **66 riforme** (7 in più rispetto al PNRR originario) e **150 investimenti**³.

Il Pnrr era **originariamente** strutturato in **6 Missioni**, a loro volta articolate in 16 componenti concernenti 43 ambiti di intervento, e prevedeva di destinare almeno il 40% delle risorse complessive ai territori del Mezzogiorno. Inoltre, nel rispetto delle soglie stabilite dalla normativa europea, il Piano prevedeva che il 37% delle risorse fosse indirizzato a interventi per la transizione ecologica e il 25% alla transizione digitale.

Il PNRR modificato l'8 dicembre 2023 comprende una nuova **Missione 7** dedicata agli obiettivi del **REPowerEU**. Nel nuovo Piano risultano attualmente **145 misure nuove o modificate**, alcune delle quali intese a rafforzare riforme fondamentali in settori quali la giustizia, gli appalti pubblici e il diritto della concorrenza, altre volte a promuovere la competitività e la resilienza dell'Italia, nonché la transizione verde e digitale e settori quali le energie rinnovabili, le catene di approvvigionamento verdi e le ferrovie.

La rimodulazione del Piano ha poi comportato **un diverso profilo di erogazione delle risorse da parte della Commissione europea**, in quanto la realizzazione della gran parte degli obiettivi complessivi del Piano è stata spostata temporalmente in avanti. In particolare, nella nuova configurazione del Piano il numero di **milestones e targets** è aumentato a **618**, rispetto ai 527 del PNRR originario. Relativamente alla distribuzione temporale degli obiettivi, per il completamento del Piano a partire dal 2024 è necessario il conseguimento di 439 obiettivi (rispetto ai 349 del Piano originario).

2 La decisione è consultabile al link <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16051-2023-INIT/it/pdf>.

3 Per un approfondimento cfr. il Dossier della Camera dei deputati consultabile al link <https://temi.camera.it/leg19/pnrr.html#:~:text=Il%20D.L.%20n.,coerentemente%20con%20il%20relativo%20cronoprogramma>.

La revisione del PNRR ha peraltro comportato, nel complesso, il finanziamento di **investimenti aggiuntivi per circa 25 miliardi di euro**, di cui **11,17 miliardi di euro** relativi alla Missione 7, e il **definanziamento di interventi per circa 22 miliardi di euro**.

Con il **decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19**, convertito dalla legge 29 aprile 2024, n. 56, sono state inoltre adottate disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR. Tale d.l. ha previsto, in particolare, misure volte a garantire la tempestiva attuazione degli interventi relativi al Piano, ha introdotto ulteriori misure di semplificazione e accelerazione delle procedure, incluse quelle di spesa, strumentali all'attuazione del PNRR e ha provveduto al rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni titolari degli interventi.

Nel corso del **2024** il **PNRR** è stato **modificato in due occasioni**:

- il 4 marzo 2024 il Governo ha presentato alla Commissione europea una richiesta di modifica di natura tecnica riguardante 23 misure (investimenti e riforme) al fine di ottenere il miglior perseguimento degli originari obiettivi del PNRR. La Commissione ha approvato il 26 aprile 2024 la richiesta di revisione e il Consiglio dell'UE del **14 maggio 2024** ha approvato la **decisione di esecuzione (CID)** che modifica la decisione del 13 luglio 2021 con il nuovo Allegato⁴;
- il 10 ottobre 2024 è stata presentata un'ulteriore richiesta di modifica volta ad adeguare il Piano a nuove necessità attuative. La richiesta ha riguardato 21 misure e sono stati aggiunti 3 nuovi obiettivi: il **numero complessivo di traguardi/obiettivi del Piano** è pertanto salito a **621**. Il Consiglio dell'Unione europea il 18 novembre 2024 ha approvato la **decisione di esecuzione (CID)** che modifica la Decisione del 13 luglio 2021 con il nuovo Allegato⁵.

4 La decisione è consultabile al link <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9399-2024-INIT/it/pdf>.

5 La decisione è consultabile al link <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15114-2024-INIT/it/pdf>.

Si segnala che il 19 maggio 2025 il Governo ha trasmesso ai Presidenti delle Camere una nuova proposta di revisione del PNRR approvata dalla Cabina di regia. La proposta riguarda 107 traguardi e obiettivi delle ultime quattro rate; sono previste, inoltre, 35 modifiche alle descrizioni di misure volte a garantire il pieno raggiungimento degli obiettivi residui del PNRR. Al riguardo, il 21 e 22 maggio 2025 il Ministro per gli Affari europei, il PNRR e le politiche di coesione ha reso comunicazioni alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica in ordine alla revisione degli investimenti e delle riforme inclusi nel Piano dichiarando, tra l'altro, che le modifiche proposte hanno natura prevalentemente tecnica e sono finalizzate a consentire la realizzazione degli obiettivi secondo modalità più efficaci e alternative a quelle originariamente ipotizzate.

In merito allo stato di attuazione nell'anno 2024, il 30 luglio 2024 è stata pubblicata la **Quinta Relazione sull'attuazione del PNRR nel primo semestre del 2024**⁶, mentre il 31 marzo 2025 il Governo ha trasmesso al Parlamento la **Sesta Relazione sull'attuazione del PNRR nel secondo semestre del 2024**⁷. Inoltre il 10 dicembre 2024 la Corte dei conti ha approvato la **Relazione semestrale al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR (primo e secondo semestre 2024)**⁸.

Lo stato di attuazione delle misure di interesse

Gli interventi posti in essere nell'anno 2024 hanno interessato alcune misure presenti nel Piano e afferenti anche temi oggetto di analisi e monitoraggio specifici in quanto di interesse per il Terzo settore⁹.

Vediamoli in dettaglio.

Missione 1. “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”

Nell'ambito della Missione 1 “*Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*”, con particolare riferimento alle misure previste in materia di **cultura e turismo** e specificamente all'**efficienza energetica nei cinema, teatri e musei**, con l'Avviso pubblico 6 febbraio 2024, rep. n. 11 è stata indetta una procedura destinata alla presentazione di proposte di intervento di promozione dell'eco-efficienza dei consumi energetici nelle sale teatrali pubbliche e private attive e nei cinema pubblici e privati attivi, su beni situati nelle Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna); con successivo decreto del Capo Dipartimento per le attività culturali del 12 agosto 2024, rep. n. 3 sono state approvate le graduatorie di merito delle proposte ammesse a finanziamento. Le risorse sono state poi assegnate con decreto del Capo del Dipartimento per l'Amministrazione Generale 28 agosto 2024, rep. n. 20¹⁰.

6 La Quinta Relazione del Governo alle Camere è consultabile al link <https://www.pnrr.affariregionali.it/it/notizie-sul-pnrr/quinta-relazione-al-parlamento-sul-pnrr/>.

7 La Sesta Relazione del Governo alle Camere è consultabile al link <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/sesta-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-pian.html>.

8 La Relazione della Corte dei conti è consultabile al link <https://www.pnrr.affariregionali.it/it/notizie-sul-pnrr/relazione-semestrale-della-corte-dei-conti/>.

9 La piattaforma è consultabile al link <https://pnrr.forumterzosettore.it/>.

10 Ad integrazione di tale ultimo decreto, con il decreto del Capo Dipartimento per l'Amministrazione generale 8 gennaio 2025, n. 1 sono state assegnate ulteriori risorse. Per un approfondimento v. <https://pnrr.cultura.gov.it/misura-1-patrimonio-culturale-per-la-prossima-generazione/1-3-migliorare-lefficienza-energetica-in-cinema-teatri-e-musei/>.

Nell'ambito poi dell'investimento relativo alla **capacity building per gli operatori della cultura per gestire la transizione digitale e verde**, con decreto direttoriale 27 settembre 2024, n. 367 è stato approvato l'elenco dei nuovi progetti ammessi a finanziamento, che ha modificato e aggiornato le graduatorie già approvate con il decreto direttoriale 2 novembre 2023, n. 439. Il successivo 14 novembre 2024 le stesse graduatorie sono state nuovamente aggiornate e integrate¹¹.

In merito alle misure relative all'investimento in materia di **attrattività dei borghi**, con riferimento specifico alla linea d'intervento relativa al **regime d'aiuto a favore di micro, piccole e medie imprese, profit e non profit**, con Dsg 10 maggio 2024, n. 549 è stata approvata la graduatoria di merito complessiva delle proposte ammesse a valutazione in forza dell'Avviso pubblicato nel maggio 2023 e con Dsg 18 giugno 2024, n. 731 sono state assegnate risorse pari 188.262.497,55 euro destinate al finanziamento di 2.779 iniziative imprenditoriali¹².

Sulla **rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi**, il decreto del Segretario generale 14 maggio 2024, n. 561 ha integrato l'assegnazione delle risorse di cui al Dsg 156/2023 relativa alle proposte ammesse a finanziamento fra i luoghi della cultura pubblici non afferenti al MiC – Macroarea Centro Nord e Macroarea Sud¹³.

Riguardo poi i **parchi e giardini storici**, con decreto del Segretario Generale 8 gennaio 2024, n. 7 è stato approvato l'aggiornamento dell'Allegato C "Parchi selezionati dal Ministero della Cultura" al Decreto del Segretario generale n. 505 del 21 giugno 2022 di assegnazione delle risorse¹⁴.

Da ultimo, sulla **tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale**, il D.M. 7 marzo 2024, n. 92 ha previsto una rimodulazione dell'allocazione delle risorse tra Regioni e Province Autonome che garantisce, oltre al finanziamento degli interventi di recupero già selezionati dai soggetti attuatori, anche quello dei progetti di reclutamento del personale per il supporto operativo nella realizzazione degli interventi, nonché il finanziamento degli

11 Su cui v. <https://pnrr.cultura.gov.it/misura-3-industria-culturale-e-creativa-4-0/3-3-capacity-building-per-gli-operatori-della-cultura-per-gestire-la-transizione-digitale-e-verde/>.

12 Su cui v. <https://pnrr.cultura.gov.it/misura-2-rigenerazione-di-piccoli-siti-culturali-patrimonio-culturale-religioso-e-rurale/2-1-attrattivita-dei-borghi/>.

13 Su cui v. <https://pnrr.cultura.gov.it/misura-1-patrimonio-culturale-per-la-prossima-generazione/1-2-rimozione-delle-barriere-fisiche-e-cognitive-in-musei-biblioteche-e-archivi/>.

14 Su cui v. <https://pnrr.cultura.gov.it/misura-2-rigenerazione-di-piccoli-siti-culturali-patrimonio-culturale-religioso-e-rurale/2-3-programmi-per-valorizzare-lidentita-dei-luoghi-parchi-e-giardini-storici/>.

ulteriori progetti selezionati come meritevoli, che in precedenza non era stato possibile finanziare per esaurimento del budget regionale¹⁵.

Missione 2. “Rivoluzione verde e transizione ecologica”

I risultati conseguiti nell’ambito della Missione 2 *“Rivoluzione verde e transizione ecologica”* riguardano, per quanto di specifico interesse, le **comunità energetiche**.

In particolare, il 24 gennaio 2024 è stato pubblicato il **decreto che favorisce la creazione e lo sviluppo delle Comunità Energetiche Rinnovabili (Cer) e dell’autoconsumo diffuso in Italia**¹⁶.

Il decreto prevede due modalità di supporto per la creazione e lo sviluppo delle Cer: un contributo a fondo perduto fino al 40% dei costi ammissibili, finanziato dal Pnrr, rivolto alle comunità con impianti nei comuni sotto i cinquemila abitanti, e una tariffa incentivante sull’energia rinnovabile prodotta e condivisa su tutto il territorio nazionale. I due benefici sono cumulabili, promuovendo lo sviluppo complessivo di cinque gigawatt di produzione di energia rinnovabile.

Missione 4. “Istruzione e ricerca”

Nell’ambito delle misure di specifico interesse presenti nella Missione 4 *“Istruzione e ricerca”*, il 3 maggio 2024 è stato firmato un nuovo decreto sul **“Piano asili nido” per la realizzazione e costruzione di nuovi asili, nonché alla riconversione di edifici e immobili non già destinati ad asili**.

Il Piano è stato finanziato con 734,9 milioni di euro destinati ai Comuni e ai 14 Comuni sedi di Città metropolitane¹⁷.

A giugno 2024 sono state pubblicate le graduatorie di questo nuovo Piano e sono stati ammessi a finanziamento circa 900 nuovi progetti.

Con Avviso del 25 ottobre 2024 il Ministero dell’Istruzione e del Merito ha poi prorogato al 10 dicembre 2024 il termine per l’aggiudicazione dei lavori

15 Su cui v. <https://pnrr.cultura.gov.it/misura-2-rigenerazione-di-piccoli-siti-culturali-patrimonio-culturale-religioso-e-rurale/2-2-tutela-e-valorizzazione-dellarchitettura-e-del-paesaggio-rurale/>.

16 Per un approfondimento v. <https://www.mase.gov.it/portale/-/energia-mase-pubblicato-decreto-cer>.

17 Su cui v. <https://www.mim.gov.it/-/asili-nido-parte-nuovo-piano-da-734-9-milioni-di-euro-valditara-il-nostro-obiettivo-e-ampliare-un-servizio-fondamentale-per-i-piu-piccoli-per-ridurre->.

(originariamente fissato al 31 ottobre 2024), il cui avvio è previsto entro il 31 gennaio 2025 e il completamento entro il 30 giugno 2026.

A novembre 2024 il Ministro dell'Istruzione e del Merito ha inoltre firmato un altro decreto per finanziare 64 nuovi asili nido con ulteriori 40,8 milioni di euro, destinando il 55% di tali fondi ai Comuni del Mezzogiorno¹⁸.

Missione 5. "Inclusione e coesione"

Per quanto concerne le misure di peculiare interesse presenti nella Missione 5 *"Inclusione e coesione"*, gli interventi di rilievo hanno interessato la lotta al lavoro sommerso, le persone anziane non autosufficienti, il rafforzamento dell'autonomia delle persone con disabilità, la rigenerazione urbana e il Servizio civile universale.

In particolare, sulla **lotta al lavoro sommerso**, il 26 aprile 2024 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha pubblicato sul proprio sito web il decreto ministeriale 28 marzo 2024 n. 50 con cui è stato costituito presso l'Ispettorato nazionale del lavoro un nuovo gruppo di lavoro che collaborerà nelle attività già previste dal Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025 e realizzate dal Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto al lavoro sommerso.

Inoltre con il messaggio 13 novembre 2024, n. 3782 l'Inps ha comunicato l'operatività del progetto **"Piattaforma di gestione delle azioni di compliance e di contrasto al lavoro sommerso"**¹⁹. Il progetto ha come obiettivo l'introduzione di nuove e più avanzate modalità di comunicazione tra il contribuente e l'Inps, finalizzate a semplificare gli adempimenti, stimolare l'assolvimento degli obblighi contributivi e favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili.

In merito all'attuazione della Riforma relativa alle **persone anziane non autosufficienti**, il **d.lgs. 15 marzo 2024, n. 29** ha introdotto misure specifiche per prevenire la fragilità delle persone anziane e per favorire la salute e l'invecchiamento attivo, nonché strumenti di sanità preventiva e misure volte a contrastare l'isolamento e la deprivazione relazionale e affettiva delle persone anziane, a favore del mantenimento delle capacità fisiche, intellettive e sociali.

18 Su cui v. <https://www.mim.gov.it/-/asili-nido-valditara-firma-decreto-per-ulteriori-40-8-milioni-di-euro-investiamo-per-migliorare-offerta-educativa-per-la-prima-infanzia-e-dare-sostegn>.

19 Su cui v. <https://www.inps.it/it/inps-comunica/notizie/dettaglio-news-page.news.2024.11.pnrr-la-piattaforma-per-compliance-e-contrasto-al-lavoro-sommerso.html>.

In merito poi agli interventi connessi all'adozione della **legge quadro sulle disabilità** e quindi all'adozione dei relativi decreti legislativi attuativi, il **decreto legislativo del 3 maggio 2024, n. 62** ha provveduto alla definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato.

In tema di **rigenerazione urbana**, a settembre 2024 il Ministero dell'interno ha provveduto a erogare gli ulteriori acconti nella misura del 20% dell'importo dovuto nei confronti dei soggetti attuatori che hanno presentato richiesta ai sensi della Circolare RGS 13 maggio 2024 n. 21 per l'attivazione delle anticipazioni normativamente previste.

Relativamente invece alle misure in tema di **Servizio civile universale**, a seguito della revisione del PNRR approvata l'8 dicembre 2023, è stata introdotta la **milestone M5C1-15bis** che prevede la **revisione normativa al fine di aumentare la partecipazione al Servizio civile universale, semplificarne le procedure e migliorarne la qualità dei progetti**.

Il processo redazionale è stato accompagnato nell'anno 2024 da due consultazioni:

- la prima ha riguardato tutti i cittadini e si è svolta tramite la piattaforma "parteci.pa" dedicata ai processi di consultazione e partecipazione pubblica;
- la seconda ha coinvolto gli stakeholder del Servizio civile universale, rappresentati dalla "Consulta nazionale per il Servizio civile universale", nella quale sono rappresentati gli enti iscritti all'Albo, la rappresentanza degli operatori volontari e le Regioni e province autonome.

Preso atto di tali consultazioni, il 12 dicembre 2024 è stato adottato il decreto dipartimentale n. 1641 di approvazione delle "Disposizioni concernenti la disciplina dei rapporti tra enti e operatori volontari del Servizio civile universale"²⁰.

Il 31 gennaio 2024 è stato pubblicato l'**Avviso pubblico per gli enti di Servizio civile universale di presentazione dei programmi di intervento di Servizio civile universale per l'anno 2024 (4° ciclo Pnrr)**. In particolare, gli enti di Servizio civile iscritti all'albo di Servizio civile universale hanno potuto pre-

²⁰ Su cui v. https://www.politichegiovani.it/comunicazione/news/2024/12/disposizionientivol_2024/.

sentare programmi d'intervento, articolati in progetti, afferenti alle seguenti sezioni fino al termine indicato per ciascuna di esse:

- Sezione Servizio civile universale ordinario: fino al 10 maggio 2024, termine poi prorogato al 24 maggio 2024 e poi ancora al 3 giugno 2024;
- Sezione SCD - Servizio civile digitale: fino al 28 marzo 2024.

Il 22 luglio 2024 è stato pubblicato il **bando per 6.478 posti disponibili per operatori volontari di Servizio civile in ambito digitale, ambientale, per il Giubileo della Chiesa cattolica o in progetti di Servizio civile universale ordinario autofinanziati.**

Il 18 dicembre 2024 è stato invece pubblicato il **bando per la selezione di 62.549 operatori volontari da impiegare in progetti afferenti a programmi di intervento di Servizio civile universale da realizzarsi in Italia e all'estero.** Fino al 18 febbraio 2025 è stato possibile presentare domanda di partecipazione a uno dei progetti che si realizzeranno tra il 2025 e il 2026 su tutto il territorio nazionale e all'estero.

Missione 6. "Salute"

Nell'ambito della Missione 6 "Salute", in tema di **case di comunità**, il 10 giugno 2024 AGENAS ha pubblicato le **Linee di indirizzo per l'attuazione del modello organizzativo delle Case della Comunità (CdC) Hub** previste dal PNRR e tracciate nel DM n. 77/2022 "Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale", che mira a definire un nuovo modello organizzativo per la rete di assistenza sanitaria territoriale, stabilendo standard uniformi su tutto il territorio nazionale.

Pnrr, lo stato dell'arte a maggio 2025

Passi avanti ma ancora problemi di trasparenza e correttezza delle informazioni

Prima di entrare più nel dettaglio di quale sia lo stato dell'arte del Pnrr è fondamentale partire da una premessa. Ancora oggi, a poco più di un anno dalla fine del piano permangono **lacune in termini di trasparenza, disponibilità delle informazioni e correttezza dei dati**. Questo tema è stato evidenziato anche nei report pubblicati negli anni precedenti²¹ e, più in generale, è stata una battaglia portata avanti da Fondazione Openpolis, Forum Nazionale del Terzo Settore e da tutte le realtà aderenti alla campagna "Dati Bene Comune"²².

Anche se sono stati fatti dei passi in avanti, permangono problemi legati alla trasparenza e alla chiarezza delle informazioni circa il Pnrr.

Anche grazie all'impegno di tutte queste realtà della società civile la situazione rispetto a un anno fa è sensibilmente migliorata. Grazie ai dati aperti pubblicati su Italia domani²³ **adesso abbiamo molte informazioni che ci consentono di tracciare un quadro abbastanza accurato** di come si distribuiscono i vari progetti finanziati dal piano, sia per area di intervento che a livello di territorializzazione.

Nonostante questi passi in avanti tuttavia occorre evidenziare che purtroppo **permangono delle criticità**. Allo stato attuale infatti **non sono ancora disponibili informazioni di dettaglio sui progetti messi in campo per 25 misure**.

32,6 mld €

il valore degli investimenti per i quali non sono note le informazioni sui progetti, a un anno dal termine del Pnrr.

21 Cfr.: "Il Pnrr, le politiche sociali e il terzo settore" (10 luglio 2023); "Pnrr e terzo settore, cosa cambia e perché" (12 settembre 2024).

22 Per approfondire: "Perché siamo costretti a presentare l'ennesimo Foia sul Pnrr" (18 settembre 2024). <https://www.openpolis.it/perche-siamo-costretti-a-presentare-lennesimo-foia-sul-pnrr/>.

23 Cfr.: Italia domani - Catalogo Open Data, <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/catalogo-open-data.html?orderBy=%40jcr%3Acontent%2FobservationDateInEvidence&sort=desc>.

In alcuni casi la mancanza di questi dati è probabilmente dovuta al fatto che **una parte delle risorse deve ancora essere assegnata**. Può essere il caso di diversi investimenti legati al piano RepowerEu²⁴, introdotto nel Pnrr a fine 2023. Un elemento che comunque deve destare preoccupazione, visto che **manca circa un anno alla conclusione del piano**. In altri casi tuttavia si tratta di una vera e propria mancanza. Possiamo citare a titolo di esempio le misure **“Transizione 4.0”** e **“Rafforzamento dell’Ecobonus per l’efficienza energetica”**. Parliamo di investimenti che, da soli, cubano circa **27,3 miliardi di fondi Pnrr** e che dovrebbero essersi già conclusi. Nonostante questo non abbiamo attualmente dati di dettaglio su chi ha beneficiato di queste risorse e su come si distribuiscono nei vari territori.

Altro aspetto critico riguarda il fatto che, anche dove disponibili, **i dati spesso riportano errori**. Ad esempio, per circa 5mila progetti vengono indicate somme pagate che superano addirittura il costo totale dell’opera. Molto probabilmente siamo di fronte a errori nell’inserimento di dati sulla piattaforma Regis²⁵, con un cambio nell’ordine di grandezza delle cifre da migliaia a milioni di euro. Anche per questo motivo nelle prossime pagine ci concentreremo esclusivamente sulla parte riguardante i finanziamenti specifici del Pnrr che invece non presenta questo problema.

Conoscere il dettaglio dei progetti restituisce sia l’effettiva natura degli investimenti fatti che il reale stato di avanzamento del progetto stesso, attraverso i dati sulla spesa. La mancanza di queste informazioni, può portare a **compromettere l’analisi e quindi la valutazione del piano**.

Altro elemento da rilevare è che purtroppo talvolta, anche laddove disponibili, **i dati sono piegati per evidenziare** i traguardi già raggiunti e gli elementi positivi e si minimizzano le criticità. Ciò con l’obiettivo di non rendere troppo evidente una situazione oggettivamente molto complessa.

Vale la pena citare in questo senso la Sesta relazione semestrale pubblicata

24 Per approfondire: “Che cos’è il RepowerEu” (17 maggio 2024). <https://www.openpolis.it/parole/che-cose-il-repower.eu/>.

25 Si tratta della piattaforma creata dal governo per la rendicontazione dei progetti finanziati dal Pnrr. È la fonte da cui vengono estratti i dati poi pubblicati su Italia domani. Tale piattaforma infatti non è accessibile per la società civile. Anche l’implementazione di questo strumento ha riscontrato difficoltà e ritardi, oltre che errori di progettazione che in parte ne vanificano l’utilità. Per approfondire si veda: “Perché ancora mancano dati affidabili sul Pnrr”, Openpolis (27 giugno 2022). <https://www.openpolis.it/lo-scarso-controllo-del-governo-sul-pnrr/>.

dall'esecutivo sullo stato di attuazione del piano²⁶. In questo documento è stato evidenziato come, al 31 dicembre 2024, il 60% dei progetti finanziati si fosse già concluso. Dato che era stato ribadito qualche giorno prima anche in parlamento da **Tommaso Foti**, successore di Raffaele Fitto come ministro con delega al Pnrr.

“ Ma anche sotto questo profilo, perché continuare a dire che i dati non sono disponibili? Vi è una pigrizia da parte di chi lo dice, perché basterebbe andare sul sito Italia Domani e sono tutti dati aperti: ognuno può andare a vedere singolarmente lo stato di progetto per progetto. ”

– Tommaso Foti, ministro per gli affari europei, il Pnrr e le politiche di coesione (17 marzo 2025).

Tale dato tuttavia rischia di essere fuorviante se non contestualizzato. I progetti già conclusi infatti rappresentavano complessivamente **meno del 24% (circa 46 miliardi)** del valore totale degli importi Pnrr (circa 194,4 miliardi).

Di tutt'altro tenore era stata invece un'altra relazione semestrale pubblicata nello stesso periodo: quella curata dalla **Corte dei conti**²⁷. In questo documento infatti la Corte ha evidenziato come sebbene l'Italia sia finora riuscita a rispettare gli impegni presi in termini di milestone e target da completare²⁸ - anche grazie alle varie revisioni del piano, di cui parleremo nel prossimo paragrafo - **la situazione è tutt'altro che rosea**. Solo per citare un dato, **nel 2024 si è speso meno della metà rispetto a quanto previsto**. Cronoprogramma della spesa peraltro che, così come il resto del Pnrr, era già stato riformulato più volte.

19 mld €

i fondi Pnrr spesi nel 2024 (pari al 44% del programmato) secondo le analisi della Corte dei conti.

Oltre al dato sull'avanzamento finanziario, la Corte ha evidenziato anche al-

26 Sesta relazione al parlamento sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (2 aprile 2025). <https://www.italiadomani.gov.it/content/dam/sogei-ng/documenti/sesta-relazione-al-parlamento-sezione-i.pdf>.

27 Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Corte dei conti, 15 maggio 2025).

28 Per approfondire si veda: “Che cosa si intende per scadenze del Pnrr” (21 novembre 2024). <https://www.openpolis.it/parole/cosa-sono-le-milestone-e-i-target-del-pnrr/>.

tre criticità tra cui:

- disallineamento tra spesa dichiarata e risultati reali;
- ritardi procedurali e attuativi a causa di iter amministrativi estremamente complessi;
- difficoltà nel coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti (amministrazioni centrali e territoriali, imprese, Ets, privati);
- inefficacia del sistema di anticipazioni di liquidità che in molti casi hanno portato a un blocco degli interventi.

Peraltro tra le aree di investimento più critiche segnalate dalla Corte nella sua relazione vi sono sia la **missione 5 (Inclusione e coesione)** che la **missione 6 (Salute)**. Entrambe di grande interesse per il Terzo settore ed entrambe molto indietro dal punto di vista dell'avanzamento finanziario (in tutti e due i casi la Corte ha segnalato un livello di spesa inferiore al 10% rispetto al valore delle risorse stanziato).

Secondo la Corte dei conti è ancora possibile concludere il Pnrr riuscendo a rispettare la scadenza del 2026.

Alla luce del quadro appena delineato, nonostante i progressi, **rimane ancora molto difficile riuscire a comprendere quale sia l'obiettivo stato dell'arte** e quale potrà essere l'impatto del Pnrr nei prossimi anni sul sistema paese in generale e sul contesto sociale in cui opera il Terzo settore nello specifico.

Nonostante questo, **la stessa Corte, pur nelle difficoltà, ha affermato che arrivare a una conclusione soddisfacente del piano sarebbe ancora possibile.** Ciò però non può prescindere da un'**accelerazione straordinaria in termini di realizzazione dei progetti** ma anche di una revisione mirata del piano che consenta di superare le criticità segnalate. Revisione che, come vedremo nei prossimi paragrafi, pare essere in corso. È proprio alla luce di questo quadro e di quello che cercheremo di tratteggiare in questo report che l'attenzione sul Pnrr non deve diminuire, proprio in dirittura d'arrivo.

Lo stato dell'arte, uno sguardo generale

Fino alla fine del 2024 il nostro paese, anche grazie alle varie revisioni del piano che approfondiremo nei prossimi paragrafi, è sempre riuscito a conseguire tutti i milestone e target previsti dal Pnrr. Ciò ha consentito all'Italia di **incassare finora circa 122 miliardi di euro** rispetto ai 194,4 totali, pari a circa il 63% delle risorse assegnate²⁹. Se da un lato questo è certamente un dato positivo, dall'altra parte occorre sottolineare che buona parte del lavoro rimane ancora da portare a termine.

Com'è evidente infatti **la maggior parte delle scadenze si concentra nei semestri** finali ed è anche per questo motivo che negli ultimi mesi si stanno moltiplicando gli appelli per una forte accelerazione.

43%

le milestone e i target del Pnrr italiano valutati come conseguiti dalla Commissione europea.

Altro elemento da tenere in considerazione riguarda le scadenze legate alla richiesta di pagamento della **settima rata**. L'Italia ha inviato la richiesta il 30 dicembre dello scorso anno giudicando soddisfatti i criteri per il completamento di altre **67 scadenze**. Considerando come completati anche questi obiettivi e traguardi il livello di avanzamento del Pnrr italiano da questo punto di vista salirebbe al **54%**³⁰. Tuttavia anche su questo fronte si sono riscontrate delle criticità e le istituzioni europee, dopo 5 mesi, non hanno ancora dato il loro via libera allo sblocco dei fondi. A conferma di ciò, lo scorso 21 marzo il nostro paese ha inviato, nel silenzio generale delle istituzioni nazionali, una **nuova richiesta di revisione del Pnrr**. La richiesta è stata approvata dalla Commissione europea lo scorso 27 maggio e adesso si attende il via libera definitivo da parte del Consiglio europeo³¹.

A ciò si deve aggiungere che nella cabina di regia presso la Presidenza del

29 Come noto, i fondi europei del Next generation Eu che alimentano i vari piani nazionali di ripresa e resilienza degli stati membri dell'Ue non vengono erogati tutti in un'unica soluzione ma attraverso delle rate. Lo sblocco dei fondi è legato al positivo conseguimento dei milestone e target previsti nel cronoprogramma di avanzamento lavori dei diversi stati. L'Italia quindi non ha attualmente nelle sue disponibilità tutti i fondi assegnati ma solo una parte. Il nostro paese è l'unico ad avere un cronoprogramma suddiviso in 10 rate da richiedere con cadenza semestrale, dal dicembre 2021 fino al giugno 2026.

30 Per maggiori dettagli su questi aspetti si rinvia all'apposita sezione della piattaforma OpenPNRR.

31 Cfr: https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/timeline.html.

Consiglio dei Ministri tenutasi lo scorso 19 maggio è stata definita una **nuova e più strutturale proposta di modifica del piano** che coinvolgerebbe circa il 30% dei milestone e dei target ancora da completare fino al giugno del 2026³². Attualmente questa ulteriore richiesta di modifica non è ancora stata inviata a Bruxelles e, in base alle dichiarazioni dell'esecutivo³³, verrà prima discussa in parlamento.

Questo per quanto riguarda il conseguimento delle milestone e dei target e i rapporti con le istituzioni europee. Ma qual è lo stato dell'arte se ci focalizziamo invece sulla cosiddetta "messa a terra" del piano, cioè sulla concreta realizzazione delle opere finanziate? Grazie ai dati messi a disposizione su Italia domani è possibile tracciare un bilancio che non può che destare qualche preoccupazione.

Un primo dato interessante da valutare è quello riguardante la **spesa dichiarata dalle amministrazioni titolari**. Un'informazione importante perché ci consente di capire quante risorse sono state indirizzate dalle organizzazioni responsabili delle diverse misure del Pnrr (principalmente i ministeri) ai soggetti attuatori, cioè gli enti (Regioni, Province, comuni, Asl, Ets, imprese, istituti scolastici eccetera) su cui ricade la responsabilità diretta della realizzazione dei diversi progetti. In base ai dati più recenti disponibili³⁴, risalenti in questo caso **al 28 febbraio 2025, la spesa dichiarata si attesta al 33,8%**. Sebbene sia stato fatto qualche passo in avanti rispetto al dato di dicembre 2024 (+3,7 punti percentuali) si tratta comunque di un valore ancora piuttosto basso considerando che manca ormai poco più di anno alla fine del piano.

I progetti, distribuzione sul territorio e stato di avanzamento finanziario

Come già detto in premessa, rispetto al report pubblicato nel 2024, la disponibilità di dati ha fatto un significativo salto di qualità. **Grazie alle nuove pubblicazioni abbiamo non solo la possibilità di conoscere come si distribuiscono i progetti finanziati nei diversi territori ma anche di capire quale sia il loro stato di avanzamento finanziario**. Un indicatore molto utile per valutare a che punto si trovano le varie opere. Questo perché i fondi assegnati non vengono erogati immediatamente ma solo al raggiungimento di determinati

32 Cfr.: "Pnrr, Cabina di regia a Palazzo Chigi", Presidenza del consiglio dei ministri (19 maggio 2025). <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-cabina-di-regia-palazzo-chigi/28752>.

33 Ibid.

34 La fonte è rappresentata anche in questo caso dagli open data presenti su Italia domani, in questo caso il dataset di riferimento è quello denominato "Spesa per misura del PNRR".

step, i cosiddetti Sal (stato avanzamento lavori).

I dati riguardanti i progetti del Pnrr contengono ancora delle lacune.

Prima di andare a vedere **i dati più nel dettaglio però, è opportuno ribadire ancora una volta come, sebbene ci siano stati dei progressi, i dati pubblicati su Italia domani riportino ancora numerose criticità.** Oltre al fatto che non abbiamo dati di dettaglio per tutte le misure, in alcuni casi, come vedremo meglio anche in seguito, si riscontrano anche dei veri e propri errori di compilazione. Questo costituisce un grave vulnus che certamente rende meno accurata la possibilità di analisi sullo stato di avanzamento del piano.

Premessa questa criticità, possiamo osservare come alla data del 31 marzo 2025 risultino attivi in totale **284.065 progetti per un valore complessivo di 226,61 miliardi di euro,**³⁵ di cui **171,34 miliardi provenienti dal Pnrr.** A livello complessivo, la percentuale di pagamenti già effettuati si attesta al 19%. Se a questi dati aggiungiamo anche quelli riguardanti due misure per cui non sono disponibili dati su singoli progetti ma che sappiamo essersi già concluse (Transizione 4.0 e Rafforzamento dell'Ecobonus per l'efficienza energetica) la percentuale sale notevolmente. Questi dati **non devono essere confusi** con quelli sulla spesa dichiarata dalle amministrazioni titolari delle misure citate in precedenza. Quest'ultima infatti riporta le somme Pnrr, aggregate per misura, che i ministeri hanno già erogato ai soggetti attuatori (ha peraltro una data di aggiornamento meno recente: febbraio 2025). I primi invece ci riportano il dato sui pagamenti dei soggetti attuatori al fine della realizzazione concreta delle singole opere.

38%

la percentuale di pagamenti effettuata rispetto al valore totale dei progetti Pnrr attualmente in corso.

A livello numerico, la regione che ospita la maggior quantità di progetti Pnrr sul proprio territorio è la **Lombardia**, seguita da **Campania, Veneto e Piemonte**. Queste quattro regioni sono anche quelle che ricevono i maggiori importi di fondi Pnrr.

35 Tale importo è dovuto al fatto che in molti casi il Pnrr non rappresenta l'unica fonte di finanziamento utilizzata per la realizzazione di un'opera. Possono contribuire anche altre fonti pubbliche nazionali, regionali o locali, altre risorse europee diverse dal Pnrr ma anche investimenti derivanti da imprese e privati.

In Lombardia oltre 19 miliardi di fondi dal Pnrr

La distribuzione dei progetti e dei fondi Pnrr nelle varie regioni italiane

Regione	Progetti	Valore totale dei progetti finanziati (mld €)	Importo Pnrr (Mld €)
Abruzzo	8.340	5,4	4,4
Basilicata	4.868	5,4	4,3
Calabria	12.449	10,5	8
Campania	25.483	21,2	16,4
Emilia Romagna	21.206	14,3	11
Friuli Venezia Giulia	6.012	4,8	3,5
Lazio	21.142	15,1	11,5
Liguria	5.613	16	8,2
Lombardia	42.561	27,6	19,2
Marche	8.061	6,1	4,5
Molise	3.091	6,1	3,5
Piemonte	22.614	22,5	12,9
Puglia	18.417	15,3	12,1
Sardegna	9.379	7	5,8
Sicilia	21.272	15,9	12
Toscana	16.857	11,7	8,2
Trentino Alto Adige	8.247	4	2,8
Umbria	4.853	5	3,8
Valle d'Aosta	1.005	1,9	1,3
Veneto	24.827	19,2	13,8

DA SAPERE: Il Pnrr finanzia una serie di progetti cosiddetti di “ambito nazionale”, per i quali una territorializzazione delle risorse non è possibile. In altri casi invece alcune opere (ad esempio le infrastrutture, come le ferrovie) possono interessare il territorio di più regioni. In questi casi, non essendo possibile una ripartizione puntuale, è stato attribuito l'intero valore dell'opera a entrambi i territori.

FONTE: Elaborazione Openpolis – Forum Nazionale del Terzo Settore su dati Italia domani

ULTIMO AGGIORNAMENTO: 31-3-2025

Da notare che, sulla base delle informazioni disponibili, la clausola che prevede una riserva minima del 40% di risorse del Pnrr da destinare al mezzogiorno è sostanzialmente rispettata.

39,8%

la quota di risorse Pnrr destinate al mezzogiorno al 31 marzo 2025.

Com'è evidente, il dato fatica a raggiungere la soglia minima prevista. Inoltre se è vero che osservando il piano nel suo complesso l'obiettivo è raggiunto, andando ad analizzare singoli casi (come vedremo nei prossimi capitoli) si notano delle significative differenze da una misura all'altra. Questo non è attribuibile - o almeno non sempre - a una volontà politica quanto alle difficoltà incontrate dagli enti meridionali nel presentare proposte di qualità sufficiente per essere ammesse al finanziamento.

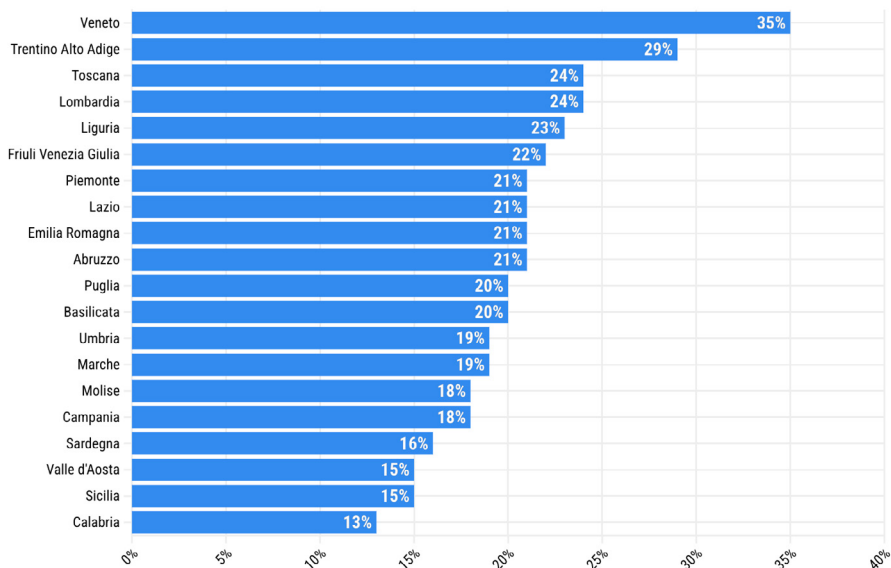
Focalizzandoci invece sulla percentuale dei pagamenti già erogati possiamo osservare che **tutti i territori si trovano ben al di sotto del 50%**. La regione dove gli interventi sono più avanzati da questo punto di vista risulta essere il **Veneto** con il 35%. Seguono il **Trentino Alto Adige** (29%), **Lombardia** e **Toscana** (24%) e **Liguria** (23%). Più in difficoltà nella realizzazione degli interventi invece le regioni del mezzogiorno. Fatta eccezione per la **Valle d'Aosta** infatti sono tutte meridionali le aree del paese con la quota di pagamenti effettuati più bassa. Si tratta della **Calabria** (13%), della **Sicilia** (15%), della **Sardegna** (16%), del **Molise** e della **Campania** (18%).

In Calabria speso appena il 13% dei fondi Pnrr assegnati

La percentuale dei pagamenti effettuati rispetto al valore totale dei progetti per ogni regione.

Legenda

■ Pagamenti



DA SAPERE: In questo caso il riferimento alle regioni deve intendersi come area geografica e non all'ente politico/amministrativo.

FONTE: Elaborazione Openpolis – Forum Nazionale del Terzo Settore su dati Italia domani

ULTIMO AGGIORNAMENTO: 31-3-2025

Anche questi dati ci confermano come molto del lavoro sia ancora da portare a termine e che è indispensabile un'accelerazione da parte di tutti i soggetti coinvolti.

Un piano ancora in transizione

Alla luce del quadro appena descritto risulta evidente come sia **necessaria un'accelerazione straordinaria per completare i vari progetti** finanziati entro il prossimo anno. Accelerazione a cui però si accompagnerà anche una riformulazione di alcune misure.

5 le richieste di modifica del Pnrr già inviate dall'Italia alle istituzioni europee (a cui se ne aggiunge una sesta in via di definizione).

A questo punto è forse utile fare un breve riepilogo delle varie modifiche intervenute nel tempo. A tal proposito, un primo elemento da ricordare è che il processo che porta ad un'eventuale revisione del piano prevede un primo via libera preliminare da parte della Commissione europea seguito dall'ok definitivo del **Consiglio Ue**³⁶.

Una prima richiesta di revisione, limitata alla modifica di 10 scadenze, risale al **luglio del 2023**. Una seconda più sistematica, inviata a Bruxelles nell'agosto dello stesso anno, ha invece riguardato un gran numero di misure e ha tenuto conto delle proposte formulate dalle amministrazioni titolari. Ne abbiamo parlato in maniera approfondita nel report pubblicato lo scorso anno³⁷.

Il processo di revisione è proseguito poi nel 2024. A marzo infatti il governo ha inviato alla Commissione europea la richiesta per una ulteriore modifica del piano. Le proposte in questo caso hanno riguardato **24 misure**. Nell'ottobre dello stesso anno si registra poi un'ulteriore richiesta di revisione il cui impatto in termini sostanziali è però abbastanza limitato. Si giunge così alla **quinta richiesta di revisione presentata lo scorso marzo**. Allo stato tale proposta ha ricevuto l'approvazione della Commissione europea ma dovrà passare dal via libera anche del Consiglio europeo prima di diventare effettiva.

Il Pnrr italiano è in costante evoluzione.

Come già anticipato, infine risulta essere in corso una **nuova proposta di revisione più strutturale del Pnrr** che tiene conto di tutte le criticità segnalate dalle diverse amministrazioni titolari. Tale riformulazione del piano al momento della presente pubblicazione non è ancora stata inviata alle istituzioni europee. Si rinvia quindi ad approfondimenti successivi per una valutazione più compiuta su come potrà cambiare il Pnrr nel suo complesso.

Non c'è dubbio che il mutato contesto internazionale, a partire dall'esplosione del conflitto russo-ucraino, abbia inciso sulla capacità di tutti i paesi europei di implementare i rispettivi piani. Infatti possiamo osservare che, pur tenendo presenti le modifiche necessarie per inserire il capitolo riguardante

36 Per approfondire: "Quanto e come può essere modificato il Pnrr", Openpolis (21 novembre 2024). <https://www.openpolis.it/parole/quanto-e-come-puo-essere-modificato-il-pnrr/>.

37 Cfr.: "Pnrr e Terzo settore, cosa cambia e perché" (12 settembre 2024).

il RepowerEu, ben **23 paesi su 27** hanno presentato più di una richiesta di revisione.

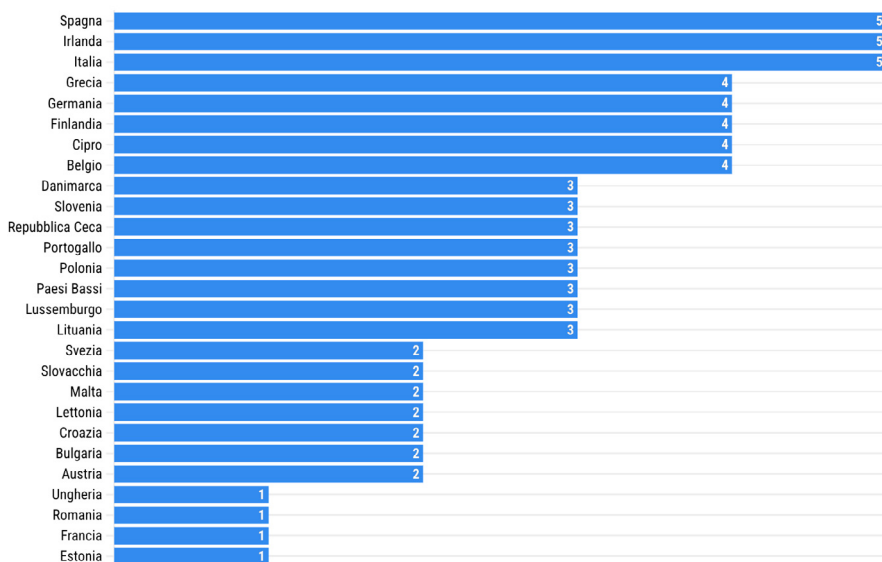
Oltre all'Italia, **anche l'Irlanda e la Spagna** sono arrivate a presentare, al momento, la loro quinta richiesta di modifica.

Italia, Spagna e Irlanda hanno già presentato 5 richieste di modifica dei loro Pnrr

Le richieste di modifica dei rispettivi Pnrr presentate dai vari stati europei

Legenda

■ Richieste di modifica inviate



DA SAPERE: L'Italia è rappresentata con 5 richieste di modifica perché la sesta, per quanto praticamente certa, ancora non è stata ufficialmente inviata.

FONTE: Elaborazione Openpolis – Forum Nazionale del Terzo Settore su dati Commissione europea

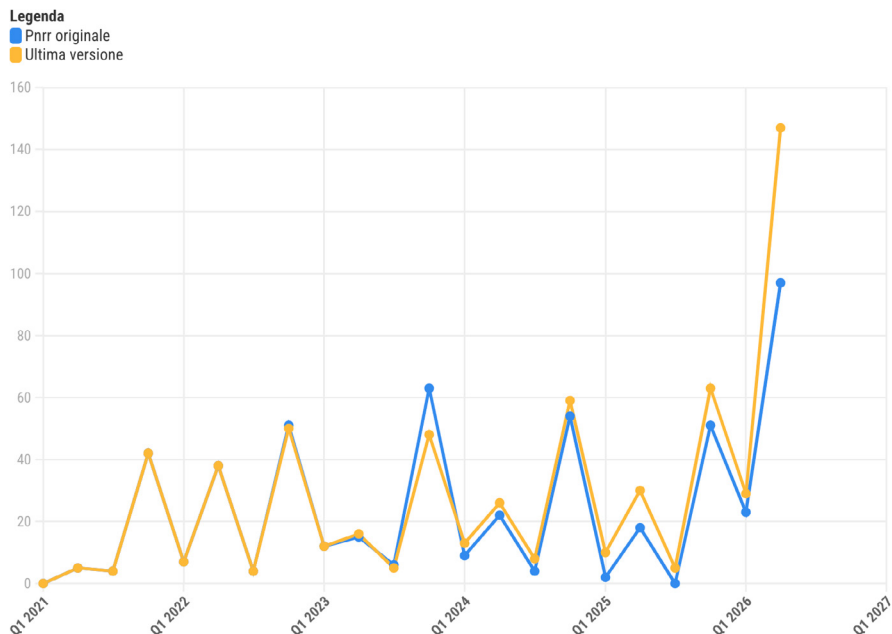
ULTIMO AGGIORNAMENTO: 23-5-2025

Questo processo di modifica, tuttora in corso, ha sostanzialmente portato a un **rinvio degli impegni assunti dal nostro paese**, sia per quanto riguarda le scadenze da conseguire che la spesa da sostenere. Sul primo versante, sulla base delle modifiche al piano già approvate e dei dati disponibili, possiamo osservare che **le scadenze da conseguire in totale sono diventate 621**, 93 in più rispetto alla versione originaria, ciò anche in virtù dell'aggiunta del ca-

pitolo riguardante il RepowerEu. Rispetto alla versione originale del piano c'è stata una significativa riduzione delle scadenze che si prevedeva inizialmente di completare al fine di ottenere i fondi legati alla quinta rata, ovvero entro il termine del 2023.

Sono 284 le scadenze previste attualmente tra il 2025 e il 2026

La distribuzione dei milestone e dei target del Pnrr italiano



DA SAPERE: La rappresentazione non tiene conto delle richieste di modifica non ancora approvate dalle istituzioni europee alla data di pubblicazione del presente report.

FONTE: Elaborazione Openpolis – Forum Nazionale del Terzo Settore su dati Italia domani

ULTIMO AGGIORNAMENTO: 31-3-2025

Viceversa, si nota un **aumento molto rilevante degli impegni da completare tra il 2025 e il 2026** con un incremento degli adempimenti in ogni semestre fino ad arrivare alle 176 milestone e target da completare entro il 2026. Numero che probabilmente aumenterà ancora in virtù della richiesta di modifica ancora pendente.

Lo stesso ragionamento vale ovviamente anche per la **programmazione della spesa**. Per avere dei riferimenti su questo fronte dobbiamo fare affidamento alle informazioni pubblicate dalla **Corte dei conti**³⁸. Come si può notare anche dal grafico, l'Italia, salvo che nel 2023, non è mai riuscita a rispettare gli obiettivi prefissati. Particolarmente rilevante il dato dello scorso anno in cui **abbiamo speso meno della metà di quanto preventivato**. Dato preoccupante in quanto ci si aspettava che, una volta terminate le fasi di attivazione e di progettazione, con l'avvio dei cantieri ci sarebbe stata una significativa accelerazione in termini di spesa.

38 Cfr: "Relazione semestrale sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, Corte dei conti (15 maggio 2025).

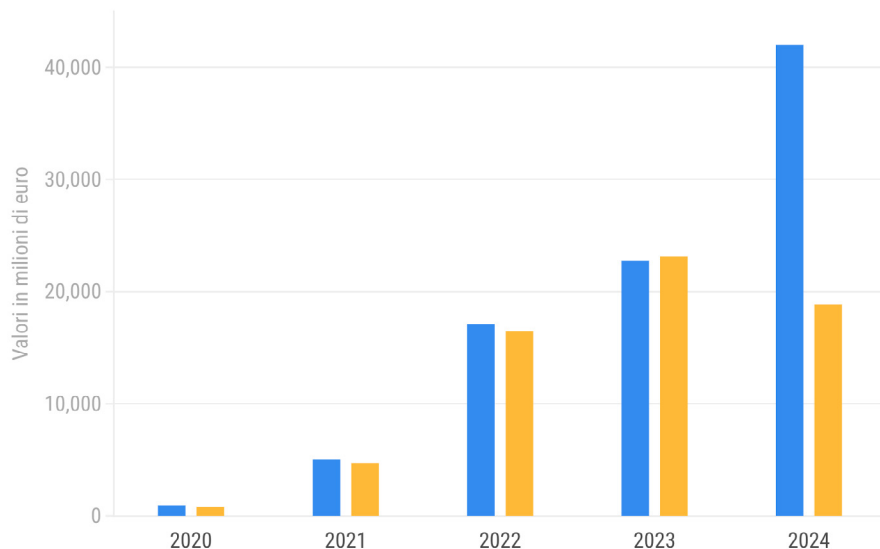
Nel 2024 spesi appena 18,8 miliardi di fondi Pnrr

Il confronto tra spesa programmata e spesa sostenuta dei fondi Pnrr (2021-2024)

Legenda

■ Spesa programmata

■ Spesa sostenuta



FONTE: Elaborazione Openpolis – Forum Nazionale del Terzo Settore su dati Corte dei conti
ULTIMO AGGIORNAMENTO: 15-5-2025

Gare indette e aggiudicazioni

Sul portale Italia domani sono stati pubblicati anche dei dataset riguardanti il **numero di bandi emessi e di aggiudicazioni già concluse**. Prima di passare in rassegna i dati tuttavia, anche in questo caso, sono necessarie alcune premesse. La prima, e più importante, è che **non tutti i fondi del Pnrr sono stati assegnati mediante procedure di gara**. Il fatto che gli importi delle gare pubblicate siano inferiori al valore totale dei progetti attualmente presenti su Italia domani non deve quindi sorprendere. Ci sono alcune voci di spesa infatti che incidono sulla realizzazione dell'opera (come la parte relativa alla progettazione e, più in generale, ai costi del personale del soggetto attuatore) che possono rientrare nelle coperture finanziarie offerte dal Pnrr ma che non devono essere messe a gara.

In altri casi poi è lo stesso investimento del Pnrr ad individuare i beneficiari (ad esempio le università per finalità di ricerca) che gestiscono parte delle risorse senza necessità di gara, in quanto già assegnatari.

Anche i dati su gare e aggiudicazioni contengono errori che in parte ridimensionano i tentativi di analisi.

Ciò detto, ci sono comunque delle **criticità nei dati** che rendono molto complesso fare un'analisi accurata. Il primo elemento da sottolineare riguarda il fatto che i dataset associano ogni gara a ciascun progetto per cui sono stati assegnati fondi sulla base di quel determinato bando. Di conseguenza, la stessa gara si ripete tante volte quante il numero di progetti ammessi al finanziamento. Purtroppo, non sempre è indicato il **Codice identificativo di gara (Cig)**, indispensabile per essere sicuri di prendere in considerazione i diversi bandi una volta sola e non creare doppioni. Per evitare questa possibilità è quindi necessario escludere dalle elaborazioni le gare per cui manca il Cig.

Oltre a ciò, anche in questo caso appare abbastanza evidente la presenza di **errori nel conferimento dei dati da parte dei soggetti coinvolti**. Si può notare infatti come in alcuni casi la data di aggiudicazione dell'appalto indicata risalga addirittura agli anni Sessanta e Settanta. In altri casi poi l'importo aggiudicato risulta essere particolarmente basso (a volte anche solo 1 euro o meno).

Altro aspetto critico riguarda il fatto che **in alcuni casi l'importo aggiudicato risulta essere superiore a quello messo a bando**. Per quanto alcuni tipi di procedure di gara permettano questa possibilità (è il caso ad esempio del dialogo competitivo o dei partenariati per l'innovazione) anche in questo caso la possibilità di trovarsi di fronte a degli errori di compilazione rimane molto concreta. Specie quando la differenza tra somme aggiudicate e importi messi a bando diventa significativa. Parliamo di divari anche di diverse decine di milioni di euro: una differenza troppo marcata per non pensare ad un errore.

Per questi motivi nei paragrafi successivi le analisi si concentreranno su un altro punto di vista rilevante, reso possibile dai dati di nuova pubblicazione: l'analisi dei **soggetti aggiudicatari** con un occhio di riguardo per gli **Enti del Terzo settore**. In questa sede ci limiteremo quindi a una panoramica generale dei dati disponibili, sottolineando che - per le lacune dei dataset sopra esposte - **le informazioni di seguito riportate non possono avere pretesa di completezza**.

Sulla base dei dati aggiornati al 31 marzo 2025 possiamo osservare che le gare che riportano un Cig con cui sono state messe a bando risorse Pnrr sono **oltre 168mila** per un importo complessivo di circa **113,4 miliardi di euro**. Le procedure di gara già concluse sono **oltre 92mila** per un importo aggiudicato pari a **81,7 miliardi di euro**.³⁹

Aggiudicati tramite gara oltre 80 miliardi di fondi Pnrr

Il dato delle gare indette e aggiudicate e il relativo importo totale.

Missione	Numero di gare pubblicate	Importo	Numero di gare aggiudicate	Importo
M1	14.577	€ 5.367.594.972,75	8.712	€ 3.123.228.576,49
M2	16.818	€ 22.018.471.511,37	10.620	€ 16.342.285.848,30
M3	2.649	€ 28.153.629.043,30	1.499	€ 24.660.486.568,73
M4	83.300	€ 10.812.718.705,06	36.676	€ 7.398.200.860,72
M5	24.516	€ 9.643.731.333,25	17.110	€ 7.179.961.304,37
M6	26.410	€ 36.375.362.445,90	17.733	€ 21.875.642.992,85
M7	16	€ 1.090.596.860,77	16	€ 1.137.006.155,58 ⁴⁰
Totale	168.286	€ 113.462.104.872,40	92.366	€ 81.716.812.307,04

DA SAPERE: L'elaborazione prende in considerazione solo le gare per cui è disponibile il Cig all'interno del dataset. I dati riguardanti le aggiudicazioni sono elaborati prendendo in considerazione i Cig per cui è indicata una data di aggiudicazione definitiva e l'importo aggiudicato risulta essere diverso da 0 (in questi casi è ipotizzabile che ci troviamo di fronte a un errore di compilazione in quanto la data di pubblicazione del bando e quella di aggiudicazione coincidono).

FONTE: Elaborazione Openpolis – Forum Nazionale del Terzo Settore su dati Italia domani
ULTIMO AGGIORNAMENTO: 31-3-2025

Focalizzandoci sui fondi già aggiudicati è interessante osservare come **circa 30 miliardi** siano stati assegnati mediante affidamento diretto, mentre circa 27 miliardi sono passati per una **procedura aperta** a cui si aggiungono altri **16 miliardi** aggiudicati mediante procedura negoziata.

39 Si noti che il Pnrr finanzia anche i cosiddetti progetti “in essere”. Ovvero opere che erano state avviate prima dell'introduzione del piano e che successivamente hanno visto cambiare la fonte di finanziamento del tutto o in parte. Per questo motivo all'interno dei dataset si trovano anche delle gare bandite e aggiudicate prima del 2021.

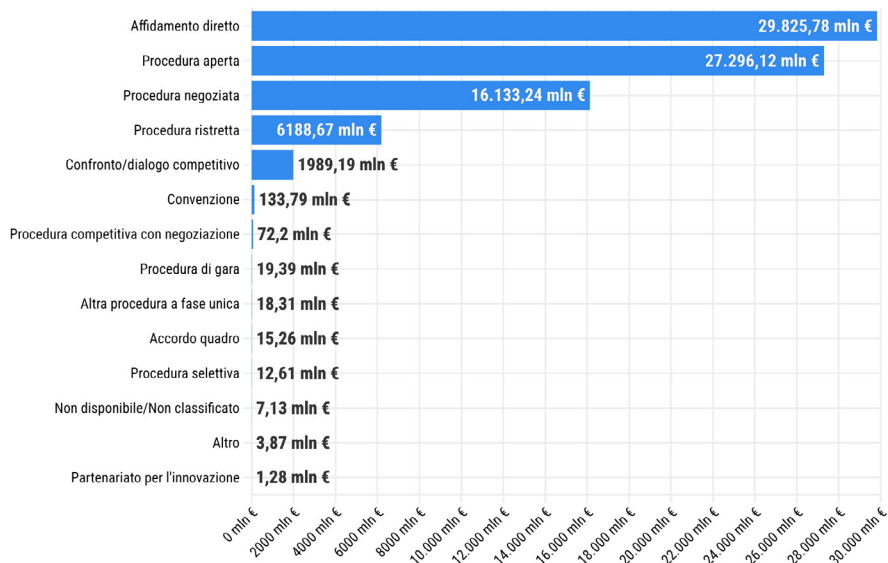
40 Nel caso della missione 7, l'importo delle gare aggiudicate risulta essere superiore al valore di quelle pubblicate. Per quanto alcuni tipi di procedure di gara permettano questa possibilità (è il caso ad esempio del dialogo competitivo o dei partenariati per l'innovazione) è più probabile che ci troviamo di fronte ad errori nel conferimento dei dati da parte dei soggetti responsabili.

Circa 30 miliardi di fondi Pnrr sono stati assegnati mediante affidamento diretto

La suddivisione degli importi Pnrr aggiudicati tramite gara per tipo di procedura.

Legenda

■ Importo aggiudicato



DA SAPERE: I tipi di procedura di gara sono stati aggregati per facilitare la lettura del grafico. Per maggiori dettagli si rinvia alla fonte.

FONTE: Elaborazione Openpolis – Forum Nazionale del Terzo Settore su dati Italia domani

ULTIMO AGGIORNAMENTO: 31-3-2025

Si tratta di dati molto interessanti anche alla luce di una recente relazione pubblicata dall'**Anac**. Nel documento l'autorità anticorruzione ha evidenziato il fatto che ancora molte delle risorse del Pnrr devono essere assegnate e che questo, unito alla necessità di concludere gli interventi entro il 2026, può condurre a delle forzature, facilitando in questo modo il ricorso a **procedure di assegnazione più rapide ma allo stesso tempo meno controllabili**, come appunto gli affidamenti diretti.

“ Tra i temi affrontati i ritardi del Pnrr, dove in alcuni settori la spesa è inferiore al 30% delle risorse destinate; la preponderanza degli affidamenti diretti, pari al 98% dell’acquisto di servizi e forniture; il calo rilevante di appalti di lavori nel 2024 con una riduzione del 38,9%; “l’eccesso di frazionamento artificioso degli appalti per rimanere al di sotto delle soglie di legge, dietro cui sovente si nascondono sprechi e infiltrazioni criminali e mafiose”. ”

– Relazione al Parlamento del Presidente Busia sull’attività Anac nel 2024 (20 maggio 2025).

Un ultimo elemento interessante che il dataset sulle gare ci consente di osservare riguarda la modalità di realizzazione dei bandi e degli avvisi pubblici emessi. In particolare, nel caso di 173 interventi finanziati dal piano si è scelto di procedere attraverso la cosiddetta **“co-progettazione di servizi sociali”**. L’importanza di un coinvolgimento del Terzo settore sin dalla fase della progettazione è stata sottolineata spesso, anche nei report pubblicati nel 2023 e nel 2024. Questi progetti, che assorbono in totale circa 213 milioni di fondi Pnrr, si concentrano tra la missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo) e la missione 5 (Inclusione e coesione). A livello di singoli interventi per cui è stata prevista una co-progettazione, possiamo osservare che la maggior parte rientra nella misura destinata al **sostegno alle persone vulnerabili** (60) che approfondiremo meglio nelle prossime pagine. Troviamo poi 44 interventi nell’ambito dei **percorsi di autonomia per le persone con disabilità** e 26 per quanto riguarda il sostegno alle **persone senza fissa dimora** (altra misura oggetto di un focus specifico). A livello territoriale, detto che troviamo un progetto di ambito nazionale, possiamo osservare che la maggior parte di questo tipo di interventi si distribuisce tra Lombardia (28), Sardegna (20), Lazio (19), Campania e Piemonte (15).

173 i progetti finanziati dal Pnrr per cui è prevista la co-progettazione come modalità di realizzazione.

Nel caso dell’investimento legato alle persone vulnerabili i progetti per cui la gara per la co-progettazione è già stata aggiudicata sono 42 ed hanno un valore totale di circa 27,4 milioni di euro. Sono 32 nel caso del sostegno alle persone vulnerabili per un importo complessivo di circa 24 milioni e 19 con riferimento ai senza fissa dimora per un valore di circa 15,7 milioni. È importante sottolineare che **stiamo facendo riferimento al valore complessivo del**

progetto e non esclusivamente al valore messo a gara per la co-progettazione che solitamente non coincide. Questo dato, purtroppo, a causa delle lacune evidenziate nelle pagine precedenti, è impossibile da stimare.

72 mln €

il valore totale degli interventi del Pnrr per cui è stata prevista la co-progettazione e la gara è già stata aggiudicata.

Nei casi in cui la co-progettazione risulta già aggiudicata possiamo osservare che generalmente gli Ets maggiormente coinvolti sono **cooperative sociali** e **associazioni non riconosciute** (principalmente associazioni di promozione sociale). Da notare che in 34 casi il soggetto coinvolto non è un Ets in senso stretto ma si tratta dei cosiddetti **ambiti territoriali sociali (Ats)**⁴¹.

I progetti che vedono coinvolti gli Ets

Prima di concentrarci più nel dettaglio su quelle che sono le misure del Pnrr individuate come di interesse per il mondo del Terzo settore, possiamo fare una panoramica generale su quale sia stato finora il **coinvolgimento degli Ets (Enti del terzo settore)** nei progetti finanziati dal piano e attualmente presenti sul portale Italia domani.

È possibile fare una valutazione di questo tipo incrociando 3 distinti database presenti sul portale governativo. Si tratta dei dataset su:

- Aggiudicatari Gare dei progetti del Pnrr;
- Subappaltatori Gare dei progetti del Pnrr;
- Soggetti dei progetti del Pnrr.

Per quanto riguarda i primi due dataset la motivazione della scelta di includerli nell'analisi è abbastanza ovvia. Per il terzo invece è importante evidenziare, come già fatto in precedenza, che non tutti i fondi del Pnrr sono stati assegnati mediante gara. Inserendo anche le informazioni di questo dataset (che contiene dati circa i soggetti che hanno ruoli ulteriori nella realizzazione dei progetti come: soggetto attuatore, destinatario finale, soggetto rilevante

⁴¹ L'elenco completo degli interventi per cui è prevista la co-progettazione, inclusi quelli per cui la procedura di aggiudicazione non si è ancora conclusa è scaricabile a questo link: <https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/minidossier.openpolis.it/Pnrr/co-progettazioni.csv>.

per il raggiungimento del target Pnrr, intermediario)⁴² **è possibile restituire un quadro più compiuto di quello che è stato finora il coinvolgimento degli Ets nella realizzazione dei progetti.**

È importante sottolineare che i dati a disposizione ci consentono di individuare i soggetti che a vario titolo sono coinvolti nella gestione del Pnrr e/o stanno lavorando all'attuazione dei progetti. **Non è possibile tuttavia definire in maniera puntuale quante risorse del piano sono state effettivamente assegnate agli Ets.** Questo perché i dati ci restituiscono il valore dei vari progetti nel loro complesso, senza fornire indicazioni precise su quante risorse siano andate effettivamente al Terzo settore.

Fatte queste premesse, possiamo osservare che **i progetti che vedono la partecipazione a vario titolo di almeno un Ets sono in totale 4.491.** Il valore complessivo di questi interventi è superiore ai **3 miliardi di euro.**

3.124.849.147,1 €

l'importo totale dei progetti Pnrr che vedono un coinvolgimento degli Ets.

In 1.381 casi gli Ets sono coinvolti in qualità di **soggetti aggiudicatari** di gare mentre per 103 progetti figurano come **sub-aggiudicatari**. Per 3.386 interventi gli Ets sono presenti anche con ruoli diversi da quello di aggiudicatario o sub-aggiudicatario. Tra questi, il caso più ricorrente è quello in cui l'Ets figura come **destinatario finale** (2.368 progetti). In 689 casi l'Ets svolge il ruolo di **intermediario**, in 683 di **soggetto attuatore**, in 129 quello di **soggetto rilevante per il raggiungimento del target** del Pnrr. Com'è evidente, vi è la possibilità che uno o più Ets ricoprano più ruoli nell'ambito dello stesso progetto (ad esempio soggetto attuatore e destinatario finale). Per questo motivo i dati appena passati in rassegna non possono essere sommati.

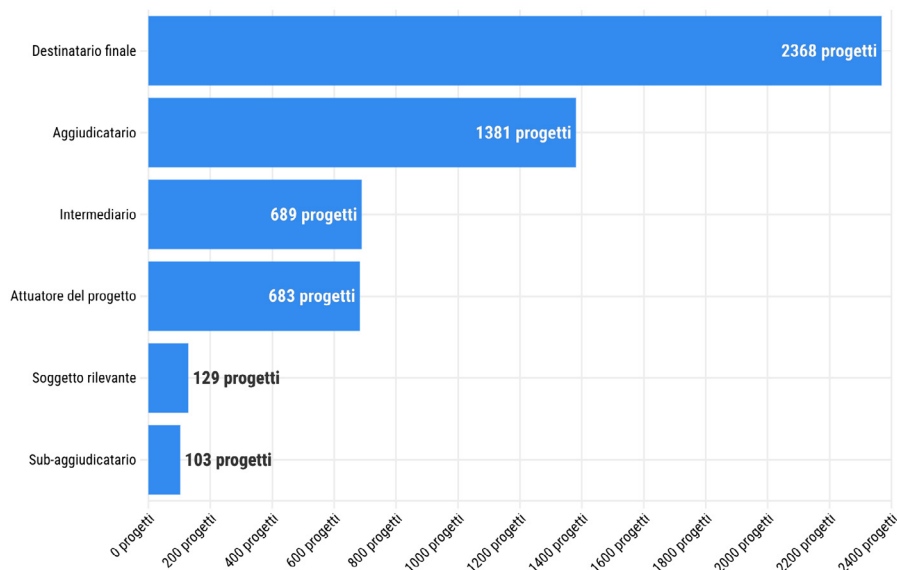
42 Secondo i metadati relativi al dataset "Soggetti dei progetti del Pnrr", l'attuatore è il soggetto pubblico o privato responsabile dell'attuazione dell'intervento/progetto finanziato dal Pnrr; il destinatario finale è la persona giuridica o fisica che riceve sostegno economico dalle risorse Pnrr, cioè il destinatario ultimo di ciascun progetto; l'intermediario è l'eventuale soggetto coinvolto nell'attuazione dell'intervento per conto dell'amministrazione titolare o del soggetto attuatore; il soggetto rilevante per il target è la persona (fisica o giuridica) che può ricevere o meno un beneficio economico diretto dal Pnrr, la cui rilevazione è necessaria perché è collegato agli obiettivi (target).

Gli Ets coinvolti in oltre 4.400 progetti del Pnrr

I progetti finanziati dal Pnrr che vedono un coinvolgimento degli Ets suddivisi in base al ruolo ricoperto da questi ultimi.

Legenda

■ Numero di progetti



DA SAPERE: Per alcuni casi specifici, la legge prevede la possibilità per alcuni enti (ad esempio i gruppi comunali di volontari per la protezione civile) di iscriversi al Runts (Registro unico nazionale del terzo settore) fornendo non un codice fiscale proprio ma quello del comune o dell'unione dei comuni di riferimento. Questo, nell'incrocio con i vari dataset, genera dei "falsi positivi" in cui risultano essere associati agli Ets anche progetti che invece sono di competenza esclusiva dell'ente comunale. Per questo motivo, sono stati esclusi dall'analisi progetti in cui il codice fiscale del soggetto attuatore corrisponde a quello di un comune, di un'unione dei comuni o di enti parco e che non prevedono la partecipazione di Ets con altri ruoli diversi dal soggetto attuatore.

Per alcuni progetti gli Ets sono presenti sia in qualità di aggiudicatari o sub-aggiudicatari ma anche con altri ruoli, per questo nel grafico alcuni interventi sono conteggiati più volte e non è quindi possibile sommare insieme le diverse voci indicate.

Per maggiori informazioni sulla definizione dei diversi ruoli si rinvia alla nota 41 e, in seconda battuta, ai metadati relativi al dataset "Soggetti dei progetti del Pnrr" sul portale Italia domani.

FONTE: Elaborazione Openpolis – Forum Nazionale del Terzo Settore su dati Italia domani e Runts.

ULTIMO AGGIORNAMENTO: 31-3-2025

In generale possiamo osservare che in 2.593 progetti tra gli Ets coinvolti

vi sono soggetti che hanno la forma giuridica⁴³ delle **società cooperative a mutualità prevalente**⁴⁴ (si tratta in molti casi di cooperative sociali). Troviamo poi Ets che rientrano nella categoria delle **associazioni non riconosciute** (957 progetti) e delle **associazioni riconosciute** (406). Altri tipi di soggetti particolarmente coinvolti sono le **società a responsabilità limitata** (spesso imprese sociali in forma societaria) con 401 progetti⁴⁵.

43 Si specifica che le forme giuridiche citate in questa sezione sono quelle riportate nei dataset pubblicati su Italia domani. Si rinvia ai relativi metadati per approfondimenti. L'individuazione degli Ets è stata effettuata verificando l'iscrizione al Runtts dei diversi soggetti.

44 Una cooperativa a mutualità prevalente è una società cooperativa che svolge la sua attività principalmente in favore dei soci, fornendo loro beni, servizi o lavoro a condizioni vantaggiose rispetto al mercato.

45 Per alcuni progetti vi sono diversi Ets coinvolti. Questi possono avere anche forme giuridiche diverse. Per questo tali interventi sono conteggiati più volte e non è quindi possibile sommare le voci indicate.

Le misure di interesse per il Terzo settore

Dopo aver tracciato una panoramica del Pnrr a livello generale passiamo adesso ad occuparci più nello specifico delle misure che, già dal 2023, abbiamo individuato come **di potenziale interesse per il mondo del Terzo settore**. Grazie ai nuovi dati pubblicati nel marzo del 2025 possiamo analizzare l'importo dei diversi investimenti individuati, il numero dei progetti attualmente in corso e il loro ammontare, il loro stato di avanzamento finanziario e anche il coinvolgimento degli Ets⁴⁶.

Complessivamente, le misure e sottomisure individuate come di interesse per il terzo settore sono 66. Di queste, **58 sono investimenti economici e 7 sono riforme normative**⁴⁷. C'è un caso poi, quello relativo alla riforma delle politiche attive del lavoro e formazione in cui ci troviamo di fronte a una riforma che ha però una consistente dotazione finanziaria (circa 5,5 miliardi). In questa sezione del report ci focalizzeremo sulla parte economica, rimanando ai precedenti capitoli per quanto riguarda lo stato di implementazione delle riforme.

58

gli investimenti del Pnrr di interesse per il Terzo settore (a cui si aggiunge un riforma) dotate di risorse finanziarie.

Il valore totale delle misure di interesse ammonta a circa **33,7 miliardi di euro**. Gli importi più significativi riguardano l'area della **salute** (6,8 miliardi di euro), della **rigenerazione urbana** (6,6 miliardi), della già citata misura riguardante le **politiche attive del lavoro** (5,5 miliardi) e dell'**istruzione e della lotta alla povertà educativa** (circa 5 miliardi). Bisogna tuttavia sottolineare che **non tutte le risorse del Pnrr sono già state assegnate**. Se si prende in esame il valore dei progetti attualmente presenti sul portale Italia domani possiamo osservare come oltre 5 miliardi debbano ancora essere assegnati a progetti specifici⁴⁸.

46 Si rimanda alle spiegazioni metodologiche e alle criticità già esposte nelle pagine precedenti.

47 Si tratta di: Strategia nazionale per l'economia circolare; Riforma relativa alle persone anziane non autosufficienti; Legge quadro sulle disabilità; Riforma del quadro legislativo in materia di appalti pubblici e concessioni; Riforma del quadro di revisione della spesa pubblica ("spending review"); Riforma dell'amministrazione fiscale; Definizione di un nuovo modello organizzativo della rete di assistenza sanitaria territoriale.

48 La classificazione tematica delle misure è un'elaborazione originale Openpolis – Forum

Se si prende in esame solo il valore dei progetti già in corso possiamo notare come l'investimento economicamente più rilevante sia quello riguardante l'**istruzione** (oltre 8 miliardi). Seguono la **rigenerazione urbana** (6,3 miliardi) e la **salute** (5,8 miliardi).

Pnrr, oltre 28 miliardi per progetti di interesse per il Terzo settore

Il valore totale dei finanziamenti Pnrr per i progetti rientranti nelle misure di interesse per il Terzo settore, aggregati per area tematica.



FONTE: Elaborazione Openpolis – Forum Nazionale del Terzo Settore su dati Italia domani.
ULTIMO AGGIORNAMENTO: 31-3-2025

Considerando il totale dei pagamenti già rendicontati possiamo osservare come siano stati erogati complessivamente circa 7 miliardi di euro. Non si tratta di un dato particolarmente incoraggiante. Inoltre bisogna tenere presente che ci sono 2 misure che essendo praticamente già concluse tendono ad aumentare la media. Si tratta degli investimenti riguardanti il **servizio civile universale** (circa 385,7 milioni) e le **strutture sanitarie di prossimità territoriale** (18,6 milioni).

Nazionale del Terzo Settore. Per maggiori approfondimenti si rinvia agli allegati 1 e 2 del report, al portale OpenPNRR (<https://openpnrr.it/>) e alla sezione dedicata sul sito del Forum Terzo settore (<https://pnrr.forumterzosettore.it/>).

24,5%

lo stato di avanzamento finanziario dei progetti rientranti nelle misure di interesse per il Terzo settore.

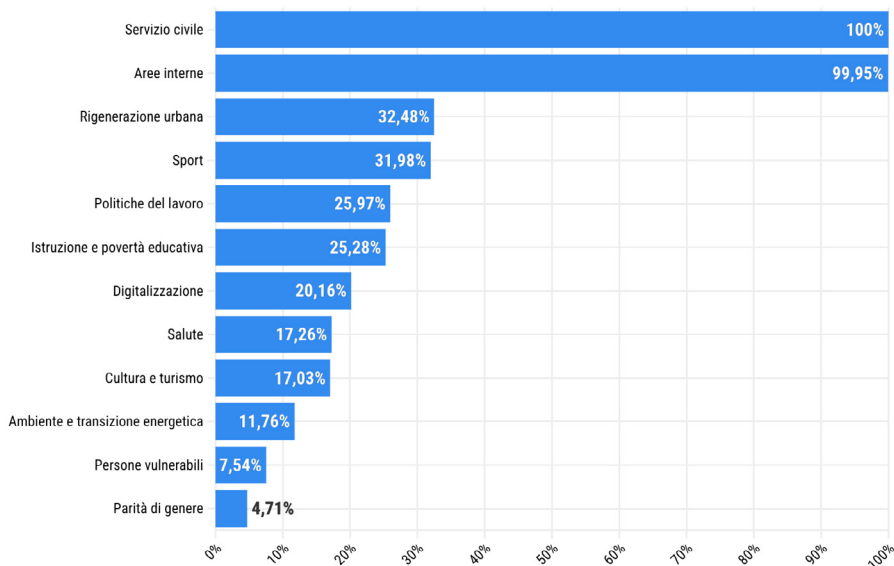
Oltre a quelle già citate, tra le aree di intervento che riportano la quota di pagamenti più elevata troviamo la **rigenerazione urbana** (32,5%), lo **sport** (32%), le **politiche del lavoro** (26%) e l'**istruzione** (25,3%). Più indietro invece le aree dell'**ambiente** (11,8%) del **sostegno alle persone vulnerabili** (7,5%) e della **parità di genere** (4,7%).

Pnrr e Terzo settore, rendicontati circa 7 miliardi di pagamenti

Lo stato di avanzamento finanziario dei progetti rientranti nelle misure di interesse per il terzo settore aggregati per area tematica.

Legenda

■ Stato di avanzamento finanziario



FONTE: Elaborazione Openpolis – Forum Nazionale del Terzo Settore su dati Italia domani.
ULTIMO AGGIORNAMENTO: 31-3-2025

Il coinvolgimento degli Ets

Abbiamo già trattato nei paragrafi precedenti il coinvolgimento degli Ets nel Pnrr a livello complessivo. Prima di approfondire alcuni singoli investimenti particolarmente rilevanti vediamo adesso qual è **il ruolo degli Enti del Terzo settore nell'ambito delle aree tematiche e che rientrano nel perimetro degli investimenti di interesse** individuati fin dalla prima pubblicazione del 2023.

Si noti infatti che, in alcuni casi, gli enti del Terzo settore possono aver partecipato a bandi del Pnrr che, pur non essendo direttamente collegati alla loro missione sociale, rappresentano comunque un'opportunità per rafforzare la propria sostenibilità economica. È il caso, ad esempio, di un Ets che ottiene un finanziamento per la riqualificazione energetica della propria sede: un intervento utile per ridurre i costi di gestione, ma che magari non rientra tra le misure individuate come di interesse.

Degli oltre 4mila progetti lungo le varie misure del Pnrr che vedono un coinvolgimento degli Ets, quelli che rientrano nell'ambito delle misure di interesse sono **3.406 e cubano circa 1,4 miliardi di euro.** Questi interventi si distribuiscono fra 34 dei 58 investimenti e sub-investimenti di interesse.

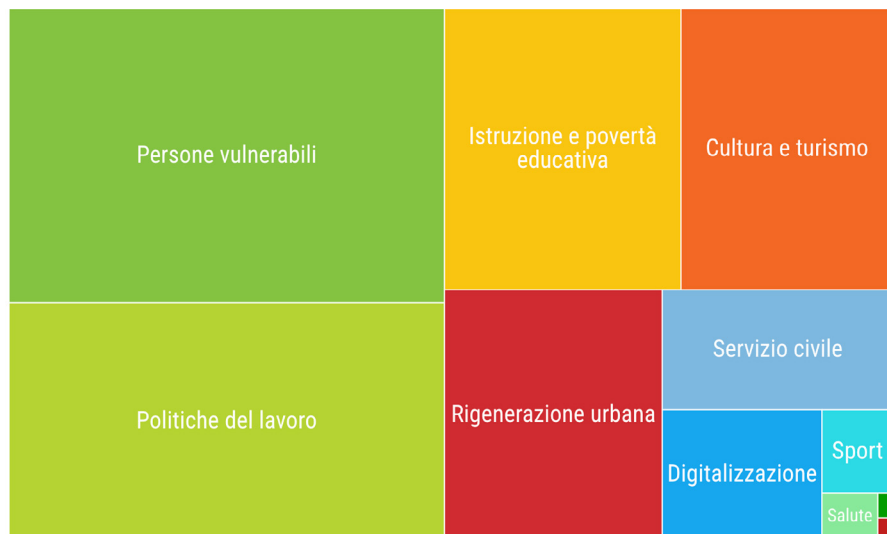
Per quanto riguarda la numerosità dei progetti, i principali investimenti che vedono un coinvolgimento degli Ets sono gli **interventi socio-educativi per combattere la povertà educativa nel mezzogiorno** (424), gli **interventi per contrastare l'abbandono scolastico** (386), **l'attrattività dei borghi** (367) e le **politiche attive del lavoro** (355). Se però si va ad analizzare l'importo totale dei progetti che vedono un coinvolgimento diretto degli Ets, possiamo osservare che l'investimento riguardante le politiche del lavoro sale al primo posto (circa 300 milioni di euro). Seguono i progetti rientranti nell'ambito del **sostegno alle persone con disabilità** (123,7 milioni), quelli relativi agli **interventi per contrastare la povertà educativa nel mezzogiorno** (98 milioni) e quelli per il **sostegno alle persone senza fissa dimora** (91,5 milioni). Altra misura di interesse è quella relativa al **servizio civile universale**. In questo caso gli interventi che vedono coinvolti gli Ets sono 158 per un valore complessivo di circa 80,6 milioni di euro.

Aggregando i vari investimenti per area tematica possiamo osservare, com'era logico aspettarsi, che la maggior parte degli investimenti che vedono gli Ets come protagonisti rientra nell'ambito del **sostegno alle persone vulnerabili** (373,5 milioni). Oltre alla già citata misura riguardante il lavoro, troviamo poi **l'istruzione** (193,8 milioni)⁴⁹.

49 Si veda la nota 48.

Sono 34 gli investimenti di interesse per il Terzo settore in cui c'è un coinvolgimento effettivo degli Ets.

Il valore totale dei finanziamenti Pnrr per i progetti rientranti nelle misure di interesse per il Terzo settore che vedono un coinvolgimento diretto degli Ets, aggregati per area tematica.



FONTE: Elaborazione Openpolis – Forum Nazionale del Terzo Settore su dati Italia domani.
ULTIMO AGGIORNAMENTO: 31-3-2025

I progetti esterni alle misure di interesse

Come abbiamo appena visto quindi la maggior parte dei progetti che prevedono un coinvolgimento diretto degli Ets rientra nel perimetro delle misure e sottomisure individuate come “di interesse” per il mondo del Terzo settore. Ci sono però 1.085 interventi che invece rimangono esclusi da questo ambito. Opere che cubano una quantità significativa di risorse del Pnrr pari a circa 1,8 miliardi di euro. È quindi interessante cercare di capire di che tipo di interventi si tratta e quale sia l'effettivo coinvolgimento degli Ets.

In primo luogo, occorre ribadire ancora una volta che i circa 1,8 miliardi citati **non fanno riferimento a quanti fondi sono andati effettivamente agli enti del Terzo settore**. Questa è un'informazione che, con i dati a disposizione, non è possibile estrapolare. In questo caso stiamo parlando del valore complessivo dei progetti in cui gli Ets sono coinvolti.

I progetti esterni alle misure di interesse che vedono un coinvolgimento degli Ets sono un migliaio ma pochi assorbono una gran quantità di risorse.

Il primo elemento da osservare è che gli interventi in discussione si distribuiscono tra 52 misure e sottomisure del Pnrr. Tuttavia pochi progetti assorbono una gran quantità di risorse. Basti pensare che ci sono 7 opere che da sole valgono circa 840 milioni di euro (circa il 48% delle risorse totali). Tra queste, l'intervento più significativo rientra nell'ambito del **trasporto rapido di massa** e consiste nel completamento di una linea tramviaria nel comune di Padova. L'opera riceve circa 308,5 milioni di euro dal Pnrr. Ad essere coinvolte in questo caso sono due cooperative sociali.

Un altro progetto dal valore particolarmente rilevante che vede un coinvolgimento degli Ets rientra nell'ambito dell'investimento denominato **Rafforzamento smart grid**. L'opera in questo caso, del valore complessivo di circa 141 milioni, prevede l'incremento della capacità della rete di distribuzione dell'elettricità in modo da integrare anche energia prodotta tramite fonti rinnovabili. L'opera coinvolge i territori di diversi comuni lombardi e prevede la partecipazione di una cooperativa sociale. Un terzo progetto dall'importo particolarmente rilevante, pari a 114 milioni di euro, è quello riguardante **l'hub del turismo digitale**⁵⁰. Il progetto in questo caso riguarda l'intero territorio nazionale e vede l'interessamento di oltre 30 Ets operanti nell'ambito turistico.

Se invece ci focalizziamo sulla numerosità dei progetti "esterni" al perimetro delle misure di interesse ma che vedono un coinvolgimento degli Ets, possiamo osservare che la maggior parte si concentra nell'ambito della scuola. In particolare possiamo osservare che 286 progetti rientrano nell'ambito dell'investimento denominato **Scuola 4.0**⁵¹ per un valore complessivo di circa 45 milioni di euro. Altri 178 interventi riguardano la misura denominata **Didattica digitale integrata e formazione sulla transizione digitale del personale scolastico**⁵² per un importo totale di circa 19 milioni. Altra misura che

50 La misura prevede la creazione di una piattaforma web dedicata che consenta il collegamento dell'intero ecosistema turistico nazionale. L'investimento deve finanziare un'infrastruttura digitale nuova, modelli di intelligenza artificiale per l'analisi dei dati e servizi digitali di base a beneficio degli operatori turistici.

51 La misura mira alla trasformazione degli spazi scolastici affinché diventino connected learning environments adattabili, flessibili e digitali, con laboratori tecnologicamente avanzati e un processo di apprendimento orientato al lavoro. Con questo progetto si persegue l'accelerazione della transizione digitale del sistema scolastico italiano.

52 La linea di intervento promuove lo sviluppo delle competenze digitali del personale scolastico per favorire un approccio accessibile, inclusivo e intelligente all'educazione digitale. Finalità principale è la creazione di un ecosistema delle competenze digitali, in grado di accelerare la trasformazione digitale dell'organizzazione scolastica e dei processi di apprendimento e insegnamento.

vede un gran numero di interventi che prevedono il coinvolgimento di Ets è quella denominata **Nuove competenze e nuovi linguaggi**⁵³. In questo caso i progetti sono 156 e cubano in totale 3,5 milioni⁵⁴.

53 La misura mira a promuovere l'integrazione, all'interno dei curricula di tutti i cicli scolastici, di attività, metodologie e contenuti volti a sviluppare le competenze Stem (scienza, tecnologia, ingegneria, matematica), digitali e di innovazione, con particolare riguardo verso le pari opportunità.

54 L'elenco completo di tutti i progetti attualmente attivi che vedono un coinvolgimento diretto degli Ets è scaricabile a questo link: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/minidossier.openpolis.it/Pnrr/progetti_pnrr_ets.csv.

Focus 1: Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti

A distanza di due anni, torniamo a puntare l'attenzione su alcuni temi che erano stati oggetto del nostro primo Report per verificarne l'attuazione. Nelle prossime pagine approfondiremo quindi gli investimenti riguardanti il **sostegno alle persone vulnerabili e a quelle senza fissa dimora** oltre che gli interventi relativi ad **asili nido e scuole dell'infanzia**.

L'obiettivo del primo investimento che andiamo ad approfondire è quello di sostenere le persone fragili attraverso il **rafforzamento e la costruzione di infrastrutture per i servizi sociali territoriali** al fine di prevenire l'istituzionalizzazione in centri di cura o favorire la deistituzionalizzazione. L'investimento si articola in 4 diverse sottocategorie di interventi la cui realizzazione è affidata sostanzialmente ai Comuni, in forma singola o in associazione (Ambiti territoriali sociali)⁵⁵.

500,1 mln €

gli investimenti del Pnrr per progetti a favore delle persone vulnerabili e degli anziani non autosufficienti.

Il primo sub-investimento è denominato **Sostegno alle capacità genitoriali e prevenzione della vulnerabilità delle famiglie e dei bambini**. L'obiettivo di questo intervento, per cui sono stanziati 84,6 milioni di euro, è quello di rafforzare i servizi di assistenza sociale e sostenere i bambini e le famiglie svantaggiate, migliorando le loro condizioni di vita, la salute e l'istruzione, nonché le capacità genitoriali e le capacità di prevenire la vulnerabilità. I progetti finanziati in questo ambito devono mettere a disposizione dei soggetti assistiti almeno uno dei seguenti servizi:

- assistenza domiciliare;

⁵⁵ Si tratta di raggruppamenti di Comuni istituiti dalla legge 328/2000 e rappresentano la sede principale della programmazione, concertazione e coordinamento a livello locale dei servizi sociali e delle altre prestazioni integrative. Data la loro funzione, il numero di Ats e la loro estensione può variare di molto da territorio a territorio a seconda delle necessità. Sono le Regioni a definire il perimetro degli Ats tramite forme di concertazione con gli enti locali interessati. Per approfondire si veda la sezione dedicata sul sito del ministero del lavoro e delle politiche sociali: <https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Sistema-informativo-servizi-sociali/Pagine/Ambiti-Territoriali-del-SIUSS>.

- partecipazione a gruppi di sostegno per genitori e bambini;
- cooperazione tra scuole, famiglie e servizi sociali e/o servizi condivisi di assistenza familiare.

La seconda sotto-categoria di interventi è denominata **Autonomia degli anziani non autosufficienti** ed è quella che assorbe la maggior parte delle risorse stanziare per questa misura, pari a **307,5 milioni di euro**. Questo investimento mira a permettere alle persone nella terza età di avere una vita autonoma e indipendente, fornendo loro servizi sociali e supporto. I progetti finanziati devono consistere nella **riconversione di case di riposo in gruppi di appartamenti autonomi** dotati di tutte le strutture e i servizi necessari tra cui l'automazione domestica (domotica), la telemedicina e il monitoraggio a distanza. Gli Ats potranno anche proporre progetti ancora più diffusi, con la creazione di reti che servano gruppi di appartamenti, assicurando loro i servizi necessari alla permanenza in sicurezza della persona anziana sul proprio territorio, a partire dai servizi domiciliari. L'obiettivo è di assicurare la massima autonomia e indipendenza della persona.

Il terzo sub-investimento denominato **Rafforzamento dei servizi sociali domiciliari per garantire la dimissione anticipata assistita e prevenire l'ospedalizzazione**, del valore complessivo di 66 milioni di euro, mira a costituire équipe professionali con formazione specifica volte a migliorare la diffusione dei servizi sociali su tutto il territorio, favorendo così la **deistituzionalizzazione** e la **deospedalizzazione**. Ciò in virtù delle opportunità di cura garantite da servizi e strutture per l'assistenza domiciliare integrata. Con queste risorse si punta anche a fornire una formazione specifica ai professionisti nell'ambito dei servizi a domicilio destinati agli anziani.

L'ultima delle 4 sub-misure prende il nome di **Rafforzamento dei servizi sociali e prevenzione del fenomeno del burnout tra gli operatori sociali**. Questo intervento vale complessivamente 42 milioni di euro ed è trasversale alle altre 3 sottomisure precedenti. L'obiettivo in questo caso è quello di garantire il mantenimento di un livello qualitativo dei servizi attraverso l'implementazione di progetti a sostegno degli operatori per rafforzarne la professionalità. A questo scopo si prevede l'introduzione di strumenti di condivisione delle competenze e di supervisione dei servizi agli operatori al fine di sostenere il loro lavoro.

Attuazione

Sul fronte dell'attuazione, con il **decreto direttoriale 5/2022** del ministero del lavoro e delle politiche sociali⁵⁶ è stato pubblicato l'avviso per la presentazione di proposte di intervento da parte dei distretti sociali per le varie linee di investimento. Con i decreti direttoriali 98 e 117 del 2022 sono state poi emanate le prime graduatorie dei progetti ammessi al finanziamento.

A causa di molteplici rinunce è stato necessario fare diversi scorrimenti di graduatoria e riaprire i bandi.

I distretti sociali e Ats vincitori dei bandi hanno poi dovuto caricare le loro proposte su un'apposita piattaforma informatica. Questi sono poi stati valutati da una commissione. In seguito a questo passaggio si sono verificate **molte rinunce che hanno reso necessario lo scorrimento delle graduatorie e la riapertura dell'avviso pubblico**. Una nuova riapertura dei termini è avvenuta con il decreto direttoriale 158/2023, i cui esiti sono stati pubblicati con il decreto direttoriale 204/2023. Successivamente, il 17 novembre dello stesso anno, è stato pubblicato il decreto direttoriale 361/2023 che ha disposto lo scorrimento della graduatoria dei progetti idonei a ottenere il finanziamento. Tra le motivazioni indicate nel decreto per questo ulteriore scorrimento figuravano nuove rinunce (spesso dovute al mancato riscontro alle richieste di integrazione delle schede progettuali) e contemporaneamente anche la necessità di **destinare maggiori risorse al mezzogiorno, dato che non era stata raggiunta la quota minima del 40%** prevista dal Pnrr.

Da notare che sempre a fine 2023 il decreto direttoriale 482 del 29 dicembre ha preso atto di ulteriori 9 rinunce. Anche in questo caso non sono specificate le motivazioni ma si sottolinea come, vista la necessità di concludere i progetti finanziati con il Pnrr entro il 2026, il ministero abbia deciso di **non procedere a ulteriori scorrimenti di graduatoria**.

Secondo la Sesta relazione del governo sullo stato di attuazione del Pnrr per i progetti per cui non è pervenuta la rinuncia si è provveduto alla stipula delle convenzioni tra Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale, l'unità di missione per il Pnrr e distretti sociali coinvolti. Successivamente a questo passaggio **è stato dato avvio ai lavori e sono stati erogati i primi anticipi**.

⁵⁶ In diversi decreti ministeriali e relazioni governative si fa spesso riferimento ai distretti sociali piuttosto che agli Ats. Questo è probabilmente dovuto al fatto che i Comuni potevano presentare proposte anche in forma singola e non solo tramite gli ambiti.

Il target finale della misura prevede che almeno l'85% dei distretti sociali raggiunga almeno uno dei seguenti risultati⁵⁷:

- **sostegno ai genitori di minori** nella fascia di età 0-17 anni (almeno 4.650 famiglie coinvolte a livello complessivo);
- **autonomia delle persone anziane** (coinvolgimento di almeno 12.500 anziani);
- **servizi a domicilio per gli anziani** al fine della dimissione anticipata (almeno 2.500 coinvolte);
- **sostegno agli assistenti sociali** al fine di prevenire i burn-out (almeno 200 progetti).

Sempre secondo il documento dell'esecutivo i distretti sociali che hanno presentato almeno un progetto su almeno una delle 4 linee di intervento sono il **93,3%** del totale.

I progetti finanziati

Per quanto riguarda i progetti attualmente presenti nei dati di Italia domani possiamo osservare che sono 946 per un importo complessivo di circa 488 milioni di euro. La regione con più interventi sul proprio territorio è la **Lombardia** (147). Seguono **Campania** (104), **Sicilia** (86) e **Lazio** (81). Con riferimento alle risorse assegnate il territorio che ne riceve di più si conferma la **Lombardia** (75,5 milioni), seguita da **Campania** (50,2 milioni) e **Lazio** (45 milioni).

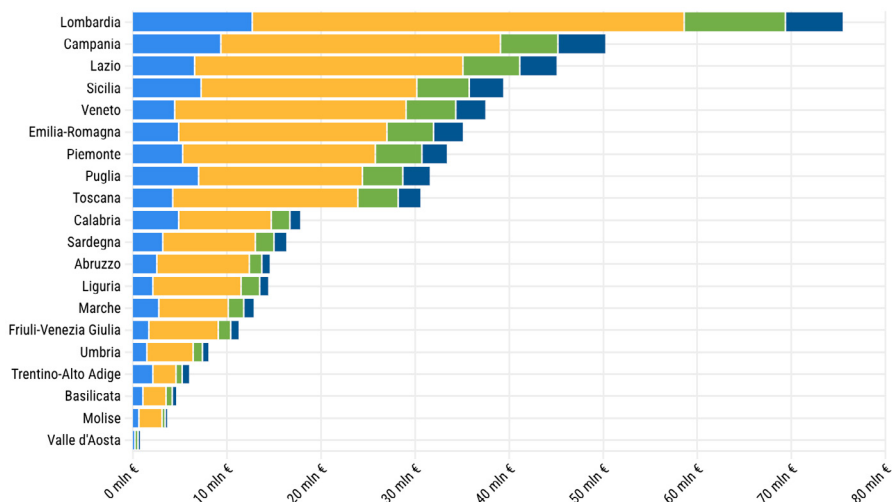
⁵⁷ Gli obiettivi indicati tra parentesi nell'elenco puntato sono di "rilevanza italiana". Ciò significa che il loro mancato raggiungimento non inficerà sull'invio delle risorse europee. A questo fine è sufficiente che almeno l'85% degli Ats completi almeno un progetto in una delle sub-misure.

Alla Lombardia quasi 13 milioni dal Pnrr per il supporto alle persone vulnerabili

Il valore dei progetti finanziati con i fondi del Pnrr per progetti a favore delle persone vulnerabili.

Legenda

- Sostegno alle capacità genitoriali
- Autonomia degli anziani
- Rafforzamento dei servizi sociali domiciliari
- Professionalità degli assistenti sociali



Fonte: elaborazione openpolis – Forum Nazionale del Terzo Settore su dati Italia domani. (ultimo aggiornamento: 31-3-2025)

36,5%

la quota di risorse Pnrr per le persone vulnerabili rivolta alle regioni del mezzogiorno.

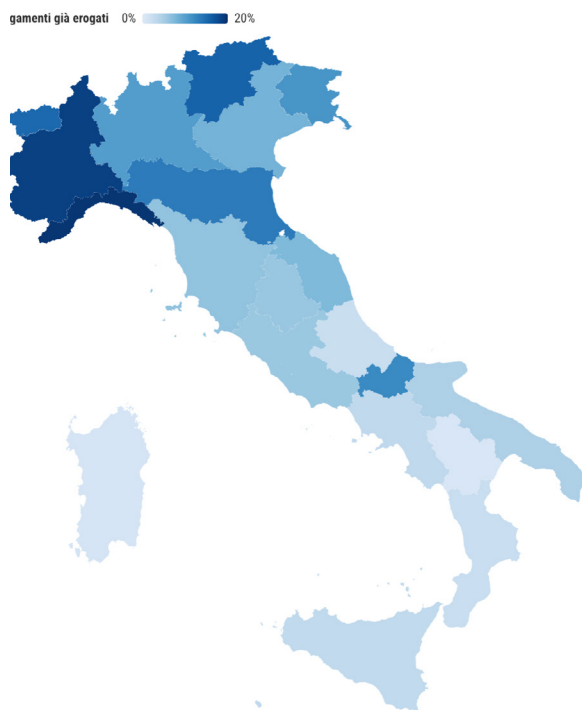
Per quanto riguarda lo stato di avanzamento finanziario possiamo osservare che **la misura si trova ancora nella sua fase iniziale**. A livello complessivo infatti sono stati rendicontati pagamenti per circa **38 milioni di euro, pari ad appena il 7,8% del valore dei finanziamenti Pnrr**. Nessuna regione raggiunge il 20% di pagamenti già erogati. Quella più avanzata è la **Liguria** con il 19,5%. Seguono **Piemonte** (18,5%), **Trentino Alto Adige** (15,5%) e **Valle d'Aosta** (15%). Osservando le 4 sottomisure nel loro complesso notiamo che in ben 12 regioni la quota di pagamenti non raggiunge il 10%. Tra le situazioni più "difficili" da questo punto di vista si segnalano **Campania** e **Sicilia** (3%),

Calabria (2,3%), Abruzzo (2,2%), Sardegna (1%) e Basilicata (0,6%)⁵⁸.

Percentuali così basse potrebbero essere in parte dovute a ritardi nel caricamento delle informazioni su Regis da parte dei soggetti attuatori, cosa che comporterebbe una **sottostima del reale stato di avanzamento dei lavori**. Tuttavia, è possibile che anche le diverse proroghe e riaperture dei bandi che abbiamo passato in rassegna in precedenza abbiano contribuito a far partire in ritardo la fase attuativa dei progetti finanziati.

In 12 regioni i progetti a favore delle persone vulnerabili non arrivano al 10% di pagamenti effettuati.

La percentuale di pagamenti già effettuati a fronte dei finanziamenti Pnrr per i progetti per regione.



FONTE: elaborazione openpolis – Forum Nazionale del Terzo Settore su dati Italia domani.
(ultimo aggiornamento: 31-3-2025)

⁵⁸ Per ulteriori approfondimenti si rinvia alle sezioni dedicate sul sito del Forum Nazionale del Terzo Settore (<https://pnrr.forumterzosettore.it/misure-ts/housing-temporaneo-e-stazioni-di-posta/>) e sul portale OpenPNRR (<https://openpnrr.it/misure/210/>).

Complessivamente, i progetti che vedono un coinvolgimento diretto degli Enti del Terzo settore sono **419** per un valore complessivo di circa **158,4 milioni di euro**. Sono 361 gli Ets coinvolti in qualità di aggiudicatari di gare. I casi in cui gli Ets risultano sub-appaltatori sono 2. Altri 52 Enti del Terzo settore invece risultano coinvolti con altri ruoli (tra cui 28 in qualità di “destinatario finale”). Si tratta prevalentemente di società cooperative a mutualità prevalente⁵⁹. Tra gli interventi che vedono un coinvolgimento diretto degli Ets, 27 hanno un valore superiore ai 2 milioni di euro.

158,4 mln €

i fondi Pnrr destinati a progetti per le persone fragili che vedono un coinvolgimento diretto degli Ets.

⁵⁹ Come detto in precedenza, spesso gli Ets che hanno questa forma giuridica sono Cooperative sociali.

Focus 2: Housing first (innanzitutto la casa) e stazioni di posta

L'obiettivo di questa misura è quello di **aiutare le persone senza dimora ad accedere a una sistemazione temporanea**, in appartamenti o in case di accoglienza. A questo si accompagnano anche servizi volti a promuovere l'autonomia e l'integrazione sociale.

450 mln €

i fondi stanziati dal Pnrr per il sostegno alle persone senza dimora.

L'investimento si articola in due categorie di interventi:

- **Housing temporaneo:** i Comuni, singoli o in associazione, mettono a disposizione appartamenti fino a 24 mesi (preferibilmente attraverso la ristrutturazione di immobili di proprietà dello Stato) e attivano progetti personalizzati per singola persona, gruppo o famiglia al fine di attuare programmi di sviluppo della crescita personale e aiutarli a raggiungere un maggiore grado di autonomia;
- **Stazioni di posta:** centri ben riconoscibili sul territorio dalle persone che si trovano in condizione di bisogno che offriranno, oltre a un'accoglienza notturna limitata, ulteriori servizi legati alla salute, alla distribuzione di generi alimentari e all'orientamento al lavoro.

Nelle attività è previsto il **coinvolgimento delle associazioni di volontariato** specializzate nei servizi sociali. Per quanto riguarda l'inserimento lavorativo, la misura prevede anche il coinvolgimento dei **Centri per l'impiego**. Benché l'intervento debba coprire l'intero territorio nazionale, si prevede di **privilegiare le aree in cui la deprivazione abitativa e la povertà grave sono più urgenti** (aree metropolitane, ma anche alcune zone rurali con un elevato numero di lavoratori stagionali molti dei quali stranieri).

L'obiettivo finale della misura, il cui raggiungimento è fissato per il primo trimestre del 2026, prevede la **presa in carico di almeno 25mila persone che vivono in gravi condizioni di deprivazione materiale**. In particolare, almeno 3mila persone dovranno aver usufruito di un alloggio temporaneo per un periodo minimo di 6 mesi mentre 22mila persone dovranno aver usufruito dei servizi offerti nell'ambito dei progetti delle stazioni di posta realizzati dal distretto sociale.

Attuazione

Riguardo all'attuazione della misura, questa ha seguito lo stesso percorso dell'investimento a favore delle persone vulnerabili e degli anziani a cui si rimanda. Secondo la Sesta relazione del governo sullo stato di attuazione del Pnrr, ancora non sono state sottoscritte le convenzioni per due progetti ammessi al finanziamento nell'ambito dell'housing first. Sempre secondo la relazione sarebbero già partiti **199 progetti relativi all'housing first e 191 per le stazioni di posta.**

390

i progetti riguardanti housing temporaneo e stazioni di posta finanziati dal Pnrr già partiti, secondo l'esecutivo.

I progetti finanziati

In base ai dati messi a disposizione da Italia domani, i progetti finanziati attualmente (ma non necessariamente già avviati) risultano essere complessivamente **494** per un importo totale di circa **411,5 milioni di euro.** Come per la misura precedente, anche in questo caso a poco più di un anno dalla fine del Pnrr ancora non sono state assegnate tutte le risorse stanziare.

38,5 mln €

i fondi Pnrr dedicati ad housing first e stazioni di posta ancora da assegnare.

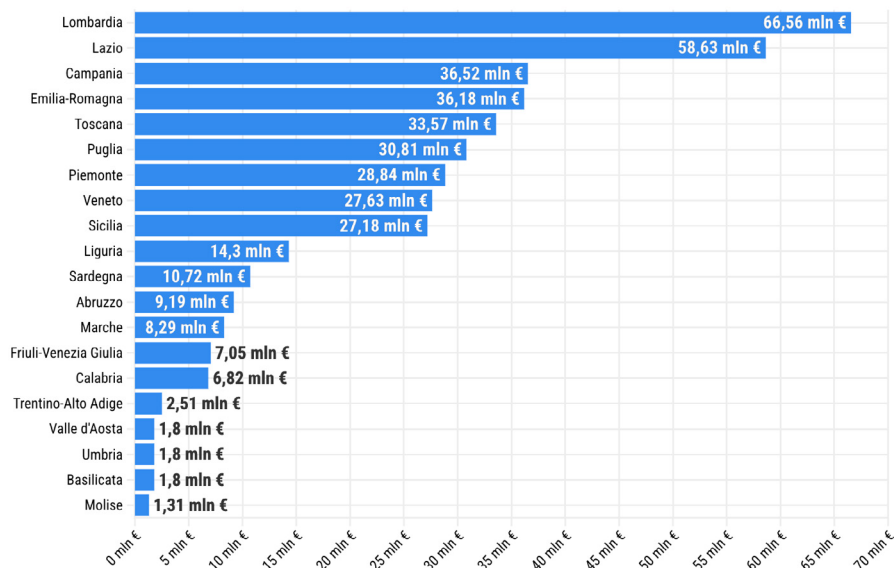
Il maggior numero di progetti attivi si concentra in **Lombardia** (85), seguono **Lazio** (66), **Emilia Romagna** (45), **Campania** (44) e **Toscana** (40). Se invece si fa riferimento agli importi attribuiti la **Campania** (36,5 milioni di euro) supera l'**Emilia Romagna** (36,2 milioni) e si insedia sul podio. Ai primi due posti invece si confermano **Lombardia** (66,6 milioni) e **Lazio** (58,6 milioni).

Dal Pnrr investimenti per 411 milioni di euro per interventi a favore delle persone senza fissa dimora

Il valore dei progetti finanziati con i fondi del Pnrr per progetti a favore delle persone senza fissa dimora

Legenda

■ Finanziamento Pnrr



DA SAPERE: Il grafico riporta il valore economico dei progetti finanziati in ogni regione. Non è stata possibile una divisione sistematica tra i progetti dedicati all'Housing first e quelli per le stazioni di posta.

FONTE: elaborazione openpolis – Forum Nazionale del Terzo Settore su dati Italia domani. (ultimo aggiornamento: 31-3-2025)

30,2%

i fondi Pnrr per housing first e stazioni di posta andati alle regioni del Mezzogiorno.

Complessivamente, i progetti che vedono un coinvolgimento diretto degli Enti del Terzo settore sono **112** per un valore totale di circa **91,5 milioni di euro**. Sono 93 gli Ets coinvolti in qualità di aggiudicatari di gare, c'è un solo caso invece di un soggetto sub-appaltatore mentre in 52 casi del Enti del Terzo settore risultano coinvolti con altri ruoli (tra cui 28 in qualità di "destinatario finale"). Anche per questo investimento si tratta prevalentemente di

società cooperative a mutualità prevalente⁶⁰. Tra gli interventi che vedono un coinvolgimento diretto degli Ets, 41 hanno un valore superiore al milione di euro.

91 mln €

i fondi Pnrr destinati a progetti per l'housing temporaneo e le stazioni di posta che vedono un coinvolgimento diretto degli Ets.

Con riferimento allo stato di avanzamento dei progetti finanziati, la relazione del governo specifica che il numero di beneficiari potenziali per i progetti avviati di housing first è di **4.820 persone** mentre per le stazioni di posta sarebbe di **27.834 persone**. In entrambi i casi sarebbe quindi ipoteticamente raggiunto il target finale della misura. Da notare però che il numero potenziale delle persone assistite non è quello effettivo. In questo caso la relazione del governo riporta che le persone in condizione di marginalità estrema prese in carico nell'ambito delle stazioni di posta sono **1.627 (appena il 7,4% del target finale)**. Per quanto riguarda l'housing temporaneo invece questo dato non viene fornito.

In effetti anche andando ad analizzare i dati riguardanti lo stato di avanzamento finanziario si notano pochi progressi. A livello generale infatti i **pagamenti già erogati risultano essere inferiori al 7%**. In questo quadro di generale difficoltà attuativa possiamo osservare che 6 territori hanno raggiunto una percentuale di pagamento compresa tra il 10% e il 15%. Si tratta di **Liguria, Piemonte, Molise, Trentino-Alto Adige, Lombardia ed Emilia Romagna**. La percentuale di pagamenti già erogati non raggiunge l'1% invece in **Campania, Calabria e Basilicata**. Si ferma all'1,9% in **Sicilia** e al 2,8% nel **Lazio**⁶¹.

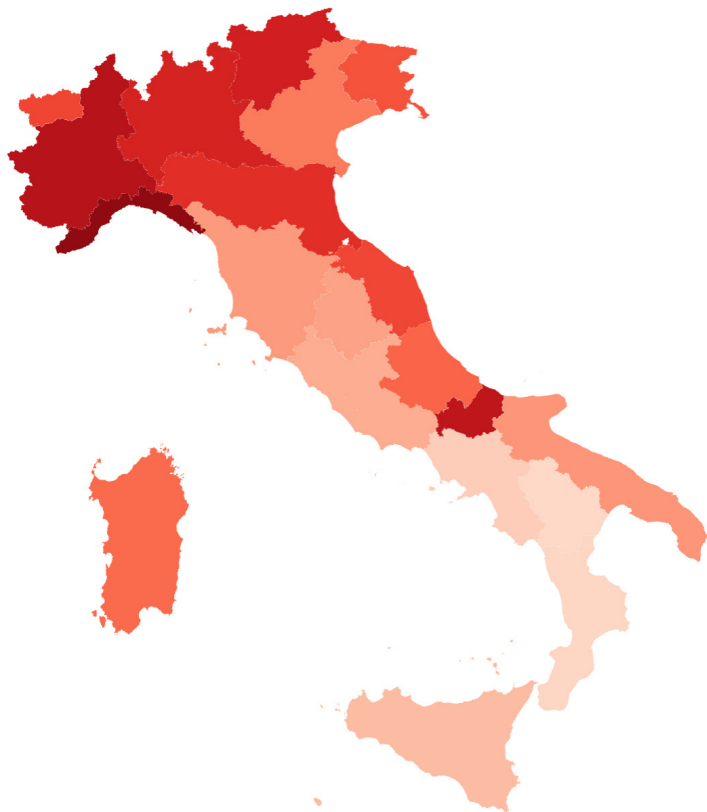
60 Come detto in precedenza, spesso gli Ets che hanno questa forma giuridica sono Cooperative sociali.

61 Per ulteriori approfondimenti si rinvia alle sezioni dedicate sul sito del Forum Nazionale del Terzo Settore (<https://pnrr.forumterzosettore.it/misure-ts/housing-temporaneo-e-stazioni-di-posta/>) e sul portale OpenPNRR (<https://openpnrr.it/misure/210/>).

Erogato solamente il 6,7% dei fondi Pnrr destinati all'housing temporaneo e alle stazioni di posta

La percentuale di pagamenti già effettuati a fronte dei finanziamenti Pnrr per i progetti per regione.

Pagamenti già erogati 0% 20%



DA SAPERE: Non è stata possibile una divisione sistematica tra i progetti dedicati all'Housing first e quelli per le stazioni di posta.

FONTE: elaborazione openpolis – Forum Nazionale del Terzo Settore su dati Italia domani. (ultimo aggiornamento: 31-3-2025)

Focus 3: Piano asili nido e scuole dell'infanzia

Con questa linea d'investimento si punta ad **aumentare l'offerta educativa nella fascia 0-6 su tutto il territorio nazionale** attraverso la costruzione di nuovi asili nido e nuove scuole dell'infanzia o la messa in sicurezza di quelli esistenti. L'obiettivo principale è quello di riconoscere ai bambini e alle bambine il diritto all'educazione fin dall'infanzia garantendo un percorso educativo unitario e adeguato alle caratteristiche e ai bisogni formativi di questa fascia d'età. Ciò anche grazie a spazi e ambienti di apprendimento innovativi. Altro obiettivo di questa misura è quello di facilitare le famiglie, incentivando così la natalità e il lavoro femminile.

3,24 mld €

i fondi del Pnrr destinati alla misura Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia.

L'implementazione di tale investimento ha incontrato **diverse difficoltà lungo il percorso**. Secondo la sesta relazione del governo sullo stato di attuazione del Pnrr le criticità sarebbero da attribuire alle dinamiche inflattive e all'aumento dei costi nell'edilizia, in particolare in seguito all'invasione dell'Ucraina e agli eventi geopolitici seguiti all'emergenza Covid. Ma le criticità non sono riferibili solo a questo.

Ulteriori ostacoli incontrati nell'attuazione della misura sono stati anche il fatto che la commissione europea non ha considerato ammissibili le spese correnti e di gestione che erano state rendicontate, pari a 900 milioni di euro. Inoltre **le domande per partecipare ai vari bandi non sono state sufficienti per esaurire tutte le risorse disponibili**. Ciò in particolare per quanto riguarda le regioni del mezzogiorno⁶².

Per questi motivi l'importo iniziale della misura è già stato ridotto, in seguito alle varie revisioni del Pnrr, di **1,4 miliardi di euro**. Anche il target finale dell'investimento è stato rivisto al ribasso e posticipato di 6 mesi (da fine 2025 al giugno 2026). L'attuale impostazione del piano prevede infatti la creazione di **150.480 nuovi posti in asili nido e scuole dell'infanzia** entro il giugno 2026.

62 Dossier Camera dei deputati (7 maggio 2024) <https://temi.camera.it/leg19/pnrr/politiche/OCD54-10/istruzione.html>.

-114.000

nuovi posti in asili nido e scuole dell'infanzia in seguito alla revisione degli obiettivi del Pnrr.

Attuazione

Le difficoltà sono iniziate fin dalle prime fasi del piano. I primi bandi sono usciti tra il marzo e il dicembre 2021. Tuttavia **le domande pervenute non sono bastate per esaurire le risorse stanziare**. Per questo si è reso necessario pubblicare ulteriori avvisi. Inoltre sono state anche attivate delle azioni di stimolo verso i comuni coinvolgendo l'Anci, gli uffici prefettizi territorialmente competenti e la task force edilizia dell'Agenzia per la coesione territoriale.

Il cronoprogramma originario del Pnrr prevedeva che entro il giugno 2023 fossero aggiudicate tutte le gare d'appalto. Tuttavia l'incremento dei costi a causa dell'inflazione ha comportato dei significativi rallentamenti. Per questo, d'accordo con la Commissione europea, si è scelto di **proseguire solo con una prima selezione di progetti**. Le opere escluse da questa prima fase, nelle intenzioni del governo, sarebbero state recuperate in seguito con la pubblicazione di nuovi bandi.

A questo proposito, il 30 aprile del 2024 è stato pubblicato il decreto ministeriale 79 che ha dato avvio al cosiddetto **"Nuovo piano asili nido"**⁶³. Tale decreto ha stanziato circa **735 milioni di euro** di cui circa **535 milioni** **derivanti da rinunce** da parte di soggetti che erano risultati ammessi al finanziamento nei bandi precedenti. Il decreto non chiarisce quali siano le motivazioni delle rinunce tuttavia evidenzia che in alcuni casi il progetto è stato considerato "decaduto" per la mancata stipula della convenzione tra ministero e soggetto attuatore. Si specifica inoltre che **con i fondi Pnrr non è possibile finanziare interventi che non prevedano un aumento del numero di posti disponibili**.

“ CONSIDERATO che, in fase di assesment 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 ministeriale 79 del 30 aprile 2024.

⁶³ Cfr: "Nuovo piano asili nido 734,9 milioni" Ministero dell'istruzione <https://pnrr.istruzione.it/avviso/nuovo-piano-asili-nido/>.

Il decreto inoltre ha definito i **criteri minimi** per l'individuazione dei comuni a cui destinare le risorse. Tra questi vi erano:

- presenza di almeno 60 bambini di età 0-2 anni tra la popolazione residente;
- copertura di posti in asilo nido per la fascia d'età 0-2 inferiore al 33%.

La procedura di adesione al finanziamento per i Comuni rientranti nei criteri individuati è stata avviata con l'emissione dell'**avviso pubblico 68047** del 15 maggio 2024 che ha anche permesso la possibilità da parte di altri comuni di presentare progetti da finanziare con le risorse del Pnrr che eventualmente dovessero rimanere non assegnate in seguito alle diverse procedure di adesione. All'esito dell'espletamento della procedura è stata approvata una graduatoria di **838 nuovi interventi ammessi a finanziamento**.

L'investimento su asili nido e scuole dell'infanzia è tra quelli che hanno incontrato le maggiori difficoltà.

Un nuovo decreto del ministero dell'istruzione⁶⁴ pubblicato nel marzo del 2025 ha avviato una nuova procedura per la **presentazione da parte dei comuni di manifestazioni di interesse** per l'ottenimento dei fondi residui. Il nuovo bando, emanato con l'avviso pubblico 50734, abbassa da 60 a 45 il numero minimo di residenti 0-2 nel comune per presentare domanda di finanziamento. La quota di risorse messe a gara ammonta stavolta a circa **820 milioni di euro**.

Tali risorse derivano da altre misure del Pnrr che sono state oggetto di riformulazione a causa dell'aumento dei prezzi che vanno quindi ad aggiungersi alle risorse previste dalla misura specifica. Ciò perché **con i progetti attualmente avviati non si riuscirebbe comunque a raggiungere il target finale previsto** dall'investimento. Nello specifico le misure da cui sono state drenate risorse sono:

- Costruzione di nuove scuole mediante sostituzione di edifici (205.999.113,93 €);
- Piano di estensione del tempo pieno e mense (114.752.186,59 €);
- Piano di messa in sicurezza e riqualificazione delle scuole (499.000.000,00 €).

Le manifestazioni di interesse dovevano essere presentate entro il 30 apr-

⁶⁴ Decreto ministeriale 51 del 17 marzo 2025.

le mentre i lavori per la realizzazione dei diversi interventi dovranno essere aggiudicati entro il 31 agosto. Quindi con **tempi estremamente ridotti**. Da alcune ricostruzioni giornalistiche sembrerebbe che anche questo bando abbia riscosso scarse adesioni⁶⁵. Una conferma delle difficoltà che si stanno incontrando nell'attuazione di questa misura.

I progetti finanziati

Per quanto riguarda i progetti attualmente attivi occorre rilevare che purtroppo i dati pubblicati su Italia domani presentano alcuni **elementi di criticità**. I dati infatti ci parlano di 3.243 interventi per un investimento Pnrr complessivo pari a circa **4 miliardi di euro**. Come abbiamo appena visto, i progetti riguardanti gli asili nido non sono interamente finanziati dal Pnrr. Quello che desta perplessità è che il dato riguardante l'investimento Pnrr eccede in maniera significativa l'attuale dotazione finanziaria del piano per quanto riguarda questo investimento. Questo non dovrebbe essere possibile dato che l'aggiornamento di Italia domani è antecedente rispetto alle ultime assegnazioni fatte attingendo anche a risorse provenienti da altre misure.

Allo stesso tempo, **le informazioni circa "altre" fonti di finanziamento ci parlano di risorse per appena 600 milioni di euro**. Tale criticità peraltro era emersa già nel report dello scorso anno. Questo lascia presumere che i dati sui progetti pubblicati potrebbero non tenere ancora conto della revisione al ribasso degli obiettivi della misura.

Tali dati peraltro risultano essere in **contraddizione anche con le informazioni disponibili circa la difficoltà nell'indirizzare al mezzogiorno queste risorse**. Ma questa incongruenza si può spiegare, probabilmente, con la necessità non tanto di indirizzare risorse al sud quanto di finanziare progetti che consentano un incremento significativo dei posti in asili nido e scuole dell'infanzia, soprattutto in quelle regioni dove ce n'è più bisogno⁶⁶.

54,24%

i fondi Pnrr per asili nido e scuole dell'infanzia andati alle regioni del Mezzogiorno.

Anche in questo caso dunque, come evidenziato in precedenza, i dati circa i progetti finanziati dal piano ancora non sono totalmente attendibili. Al net-

65 Cfr.: "Asili nido, anche il nuovo bando si ferma a 400 milioni su 800", Il Sole 24 ore (14 maggio 2025).

66 Per approfondire si veda: "Italia a 3 punti dall'obiettivo del 33% sugli asili nido", Openpolis 27 agosto 2024. <https://www.openpolis.it/italia-a-3-punti-dallobiettivo-del-33-sugli-asili-nido/>.

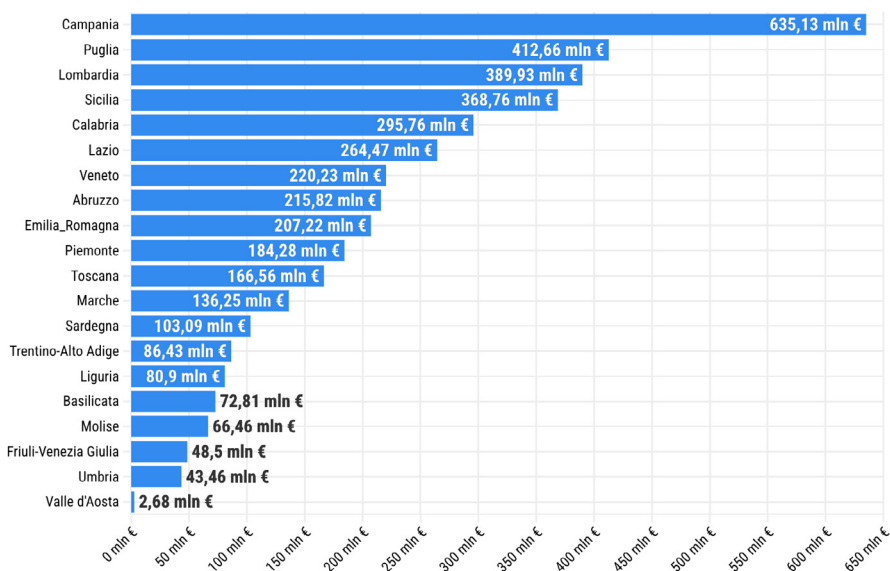
to di questa comunque non trascurabile lacuna, possiamo osservare che la maggior parte dei progetti attivi si trova in **Campania** (491). Seguono **Sicilia** (320), **Lombardia** (317) e **Calabria** (288). A livello di importi Pnrr assegnati la **Campania** si conferma come territorio che riceve più risorse (635 milioni di euro), seguita in questo caso dalla **Puglia** (412,6 milioni) e dalla **Lombardia** (399 milioni).

I progetti attivi per Asili e scuole dell'infanzia assorbono più risorse di quelle previste in seguito alla revisione del Pnrr

Il valore dei progetti finanziati con i fondi del Pnrr per progetti rientranti nell'investimento Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia

Legenda

■ Importo Pnrr



Fonte: elaborazione openpolis – Forum Nazionale del Terzo Settore su dati Italia domani.
(ultimo aggiornamento: 31-3-2025)

Per questa misura, in base ai dati, il **coinvolgimento degli Ets è minimo**. Parliamo di appena 20 progetti per un importo complessivo di circa 37,5 milioni. In 17 casi gli Ets figurano come soggetti aggiudicatari mentre in 3 come sub-aggiudicatari. In 18 casi su 20 i soggetti coinvolti risultano essere so-

cietà cooperative a mutualità prevalente⁶⁷. I 3 progetti dall'importo più significativo sono localizzati rispettivamente nei comuni di **Riva del Garda** nella provincia autonoma di Trento (5 milioni), **Ospitaletto** in provincia di Brescia (4,6 milioni) e **Palmanova** in provincia di Udine (3 milioni).

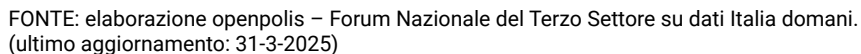
Questi dati non devono sorprendere poiché chiaramente la parte relativa alla costruzione o alla ristrutturazione degli spazi da adibire ad asili nido e scuole dell'infanzia è fondamentalmente di competenza comunale. Tuttavia tali opere una volta concluse potrebbero essere un banco di prova importante per quella branca di Ets che si occupa specificamente della cura, dell'istruzione e dell'accudimento dei bambini e delle bambine.

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento finanziario, si nota una percentuale di pagamenti già effettuati abbastanza bassa a livello generale ma comunque superiore rispetto alle due misure precedenti. Si registrano significative differenze tra i territori. Complessivamente le risorse Pnrr già erogate ammontano a circa **1 miliardo di euro** (pari a circa il 25% del valore dei fondi Pnrr assegnati ai progetti attualmente attivi). I territori più avanzati per questa misura risultano essere il **Trentino Alto Adige** (42,1%), il **Veneto** e la **Liguria** (38,4%), l'**Umbria** e la **Valle d'Aosta** (37,4%). Più in difficoltà invece **Calabria** (17,2%), **Campania** (17%), **Lazio** (16,7%) e **Sicilia** (13,7%)⁶⁸.

67 Come detto in precedenza, spesso gli Ets che hanno questa forma giuridica sono Cooperative sociali.

68 Per ulteriori approfondimenti si rinvia alle sezioni dedicate sul sito del Forum Nazionale del Terzo Settore (<https://pnrr.forumterzosettore.it/misure-ts/piano-asili-nido-e-scuole-dellinfanzia-e-servizi-di-educazione-e-cura-per-la-prima-infanzia/>) e sul portale OpenPNRR (<https://openpnrr.it/misure/165/>).

La percentuale di pagamenti già effettuati a fronte dei finanziamenti Pnrr per i progetti per regione.



Conclusioni - Il Pnrr tra ambizioni, realtà e prospettive: quale eredità per il Paese?

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr), approvato nel 2021 nel quadro del programma Next Generation EU, nasceva come una risposta alla crisi pandemica, ma con uno sguardo oltre l'emergenza. Quando è stato presentato nel 2021, è stato descritto come un'occasione storica per trasformare il Paese. Si trattava di un piano da oltre 191 miliardi di euro (si diceva il doppio del valore del famoso Piano Marshall che, nel secondo dopoguerra, rimise in piedi l'Italia), articolato in sei missioni, con l'obiettivo di rispondere all'urgenza pandemica e si proponeva come volano per modernizzare la pubblica amministrazione, accompagnare la transizione ecologica e digitale, rafforzare la coesione sociale e ridurre i divari territoriali. **Il fine ultimo era quindi operare per offrire un Paese più moderno e giusto ai nostri giovani, alla Next Generation.** Giunti quasi al termine del programma può valere la pena cominciare a porsi la domanda su quale effettiva eredità si lascerà al Paese e ai nostri giovani, tanto più che ben 122 miliardi del Pnrr sono prestiti, non siano solo debiti.

Al 31 maggio 2025, l'Italia ha già incassato 122 miliardi di euro, pari al 63% del totale. Il 43% delle milestone e dei target risulta completato secondo la Commissione Europea. Dai dati resi noti attraverso il sito www.italiadomani.gov.it si rileva che al 31/02/2025 risultano approvati 284.065 progetti pari a 171,74 miliardi di euro di risorse stanziati. Le gare indette sono state oltre 168 mila (per 113,4 miliardi di euro) mentre quelle concluse sono oltre 92 mila (81,7 miliardi di euro). La spesa effettivamente sostenuta è ben più bassa: al 28 febbraio 2025 si attesta al 33,8%, e solo il 19% dei fondi destinati ai progetti è stato materialmente erogato ai soggetti attuatori. La Corte dei Conti ha indicato come nel 2024 siano stati spesi solo 19 miliardi di euro, a fronte di 44 miliardi programmati. Un dato che conferma l'allarme sulla lentezza della spesa effettiva.

Mentre si avvicina la scadenza del 2026, la **distanza tra gli obiettivi politici originari e l'attuazione si è fatta evidente.** Se da un lato l'Italia è riuscita a rispettare la maggior parte delle scadenze formali richieste dalla Commissione, dall'altro gli effetti concreti e strutturali promessi dal piano appaiono, in molti casi, ancora incompiuti o fortemente indeboliti.

Numeri che raccontano di una **macchina amministrativa ancora rallentata, una capacità di realizzazione disomogenea** e dell'urgenza di **un'accelerazione straordinaria per rispettare la scadenza del 2026.** Siamo infatti di fronte

ad un piano strategico dall'attuazione faticosa.

Tra i settori che hanno registrato alcuni progressi vi è la **digitalizzazione**. Sono state rafforzate piattaforme come SPID, PagoPA, App IO, e avviate iniziative per il cloud della PA. Ma la **modernizzazione dei servizi pubblici si è rivelata molto più lenta e frammentata del previsto, soprattutto a livello locale**. La mancanza di personale qualificato, le difficoltà nell'interoperabilità dei sistemi e la distanza tra centri e periferie frenano ancora una piena transizione. Anche il potenziamento delle competenze digitali, pur previsto in molti programmi di formazione, sconta ritardi attuativi, con impatti limitati sull'efficienza e l'accessibilità dei servizi.

Con 32,6 miliardi di euro ancora privi di dati di dettaglio a un anno dalla fine del Piano, molti dei quali legati alla **transizione ecologica** e al capitolo **Re-powerEU**, la Missione 2 appare ancora **in bilico tra ambizione e concreta capacità realizzativa**. Le autorizzazioni ambientali lente, le complessità amministrative e il limitato decollo delle comunità energetiche sono elementi ricorrenti. Anche i progetti legati all'idrogeno o all'economia circolare restano marginali.

Uno degli obiettivi più rilevanti del Pnrr era la riduzione delle **disuguaglianze territoriali**. La clausola del 40% delle risorse al Sud è stata formalmente rispettata (39,8%), ma i dati sulla spesa effettiva mostrano un'Italia a due velocità: al 31 marzo 2025, la Calabria ha erogato solo il 13% dei fondi ricevuti, seguita da Sicilia (15%) e Sardegna (16%). Il Veneto, regione con i risultati migliori, è al 35%. Questa distanza non dipende solo da ritardi amministrativi: riflette anche una mancata costruzione di capacità territoriale, un supporto insufficiente agli enti locali e l'assenza di strategie di accompagnamento strutturate.

Il coinvolgimento del **Terzo Settore**, indicato nel 2021 come uno degli assi trasversali del piano, ha faticato a concretizzarsi, rilevandosi **un potenziale sottoutilizzato**. Solo 3,1 miliardi di euro è il valore complessivo dei progetti che vedono il coinvolgimento diretto di Ets (Enti del Terzo Settore), pari a poco più dell'1,8% del totale delle risorse Pnrr allocate. A oggi, sono 4.491 i progetti in cui si registra la presenza di Ets, ma in molti casi con ruoli secondari o marginali. Le co-progettazioni riconosciute sono solo 173, per 213 milioni di euro. Molti degli investimenti più coerenti con la missione sociale del Terzo Settore (come housing first, beni confiscati, infrastrutture per la prossimità) sono stati ridimensionati o esclusi nella revisione del piano.

L'impegno per **giovani e donne** è uno degli ambiti in cui più evidente è lo scarto tra obiettivi dichiarati e risultati. La misura più simbolica – l'ampliamento

dei posti negli asili nido – è stata **ridotta da 264mila a 150mila** posti. Le politiche per l'occupazione femminile e per l'imprenditoria giovanile restano frammentarie e di scarso impatto.

Sul fronte **sanitario**, la costruzione di **Case e Ospedali di Comunità**, cardine del nuovo modello territoriale, è ancora largamente incompleta. Le difficoltà nella definizione dei modelli, nella copertura del personale e nei lavori infrastrutturali mettono a rischio uno degli interventi più rilevanti per la riforma del SSN.

Uno dei nodi più rilevanti è quello della **trasparenza**. Le informazioni rese note dal sito Italia Domani presentano ancora dati incompleti, errori e aggiornamenti tardivi. Per 25 misure – per un valore complessivo di oltre 32,6 miliardi – mancano informazioni sui progetti finanziati. In almeno 5mila casi i dati inseriti risultano incoerenti, con somme pagate superiori al valore delle opere. Questo vulnus informativo non è solo tecnico, ma politico: senza trasparenza non c'è monitoraggio civico, senza monitoraggio non c'è legittimazione democratica del piano. La partecipazione, tanto evocata nei documenti programmatici, è rimasta marginale.

Si è di fronte ad una **sfida ancora aperta: il futuro del Pnrr si gioca ora**. Con una sesta revisione del piano in fase di definizione e oltre 80 miliardi di euro ancora da spendere in meno di 20 mesi, il destino del Pnrr è tutt'altro che scritto. La possibilità di recuperare la sua carica trasformativa dipende da alcune scelte, fra le quali:

- rafforzare la governance multilivello, con un ruolo attivo di enti locali e società civile;
- puntare su misure ad alto impatto sociale, rafforzando il welfare di comunità;
- garantire la trasparenza effettiva dei dati e una maggiore accessibilità pubblica;
- accompagnare le aree più fragili, sostenendo la capacità amministrativa dei territori;
- valorizzare il Terzo Settore come alleato strategico e non come semplice beneficiario.

Il Pnrr ha messo in moto risorse, progetti e riforme. Ma non basta spendere: occorre spendere bene, spendere insieme, spendere per costruire un Paese più giusto, coeso e sostenibile. **Oltre la spesa, occorre la trasformazione**. La sfida, oggi, non è solo concludere gli interventi entro il 2026, ma far sì che

quanto costruito diventi infrastruttura permanente per le politiche pubbliche del futuro. Perché il vero impatto del Pnrr o meglio del programma Next Generation EU non sarà misurato solo nei miliardi erogati, ma nella qualità delle relazioni, dei servizi e delle istituzioni che saprà lasciare in eredità.

Allegato 1 - Numero di progetti, importo stanziato e stato di avanzamento finanziario per tutte le misure di interesse per il Terzo settore

Gli importi sono soggetti ad arrotondamenti

Tema	Titolo misura	Importo totale Pnrr (mln €)	Progetti	Valore progetti (mln €)	Pagamenti (mln €)	Pagamenti (%)
Servizio civile	Servizio civile universale	650	1102	385,7	385,7	100,00%
Aree interne	Strutture sanitarie di prossimità territoriale	100	892	18,55	18,54	99,95%
Digitalizzazione	Servizio Civile Digitale	60	168	47,24	36,11	76,45%
Rigenerazione urbana	Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	2.000	2270	2.000	1.116,5	55,82%
Digitalizzazione	Servizi di infrastruttura cloud	25	1	25	11,78	47,04%
Cultura e turismo	Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici	300	234	294,1	114,47	38,92%
Rigenerazione urbana	Piani urbani integrati - progetti generali	900	609	900	340,12	37,79%
Salute	Implementazione delle Centrali operative territoriali (COT)	280	867	278,93	105	37,64%
Digitalizzazione	Infrastruttura digitale per il patrimonio culturale	73	1	73	25,85	35,41%
Sport	Progetto Sport e inclusione sociale	700	1837	688,83	220,26	31,98%
Digitalizzazione	Portale dei procedimenti e dei servizi ai cittadini	10	1	10	2,84	28,37%
Cultura e turismo	Sviluppo e resilienza delle imprese del settore turistico (Fondo dei Fondi BEI)	805	1	500	134,6	26,92%
Politiche del lavoro	Politiche attive del lavoro e formazione	5.454	3969	1320,29	342,82	25,97%

Tema	Titolo misura	Importo totale Pnrr (mln €)	Progetti	Valore progetti (mln €)	Pagamenti (mln €)	Pagamenti (%)
Istruzione e povertà educativa	Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado e alla riduzione dell'abbandono scolastico	1.500	10.265	1.219,1	252,28	21%
Istruzione e povertà educativa	Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia	3.244,86	3243	4.001,4	1013,94	25,34%
Cultura e turismo	Roma 4.0	23,05	17	23,05	5,81	25,22%
Digitalizzazione	Polo di conservazione digitale	58	1	58	14,35	24,75%
Digitalizzazione	Esperienza dei cittadini - Miglioramento della qualità e dell'utilizzabilità dei servizi pubblici digitali	813	13145	791,31	173,30	21,90%
Digitalizzazione	Inclusione dei cittadini - Miglioramento dell'accessibilità dei servizi pubblici digitali	80	62	64,91	13,81	21,27%
Istruzione e povertà educativa	Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore	220	461	106,74	21,91	20,53%
Digitalizzazione	Formazione e miglioramento delle competenze digitali	20	1	20	3,97	19,84%
Rigenerazione urbana	Social housing - Piano innovativo per la qualità abitativa (PinQuA) - Interventi ad alto impatto strategico sul territorio nazionale	655,31	60	554,51	109,51	19,75%
Rigenerazione urbana	Social housing - Piano innovativo per la qualità abitativa (PinQuA)	2.144,69	896	2.172,31	425,51	19,59%

Tema	Titolo misura	Importo totale Pnrr (mln €)	Progetti	Valore progetti (mln €)	Pagamenti (mln €)	Pagamenti (%)
Ambiente e transizione energetica	Cultura e consapevolezza su temi e sfide ambientali	30	10	15,03	2,87	19,12%
Cultura e turismo	Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi per consentire un più ampio accesso e partecipazione alla cultura	300	1139	297,33	56,67	19,06%
Salute	Casa come primo luogo di cura (Adi)	2.970	21	2.720	500,13	18,39%
Salute	Case della Comunità e presa in carico della persona	2.000	1415	1.999,99	325,4	16,27%
Persone vulnerabili	Azioni volte a sostenere le capacità genitoriali e prevenire la vulnerabilità delle famiglie e dei bambini	84,6	400	84,27	12,4	14,73%
Cultura e turismo	Interventi per migliorare l'ecosistema in cui operano i settori culturali e creativi, incoraggiando la cooperazione tra operatori culturali e organizzazioni e facilitando upskill e reskill	10	53	9,98	1,37	13,71%
Digitalizzazione	Supporto operativo	5	1	5	0,655	13,10%
Cultura e turismo	Attrattività dei borghi	1.020	6144	973,36	121,24	12,46%
Cultura e turismo	Promuovere la riduzione dell'impronta ecologica degli eventi culturali	10	60	9,96	1,23	12,35%
Persone vulnerabili	Rafforzare i servizi sociali e prevenire il burn out tra gli assistenti sociali	42	216	41	5,05	12,31%
Rigenerazione urbana	Piani urbani integrati - Fondo di fondi della BEI	272	1	272	30,79	11,32%
Ambiente e transizione energetica	Green communities	135	497	119,55	12,95	10,83%

Tema	Titolo misura	Importo totale Pnrr (mln €)	Progetti	Valore progetti (mln €)	Pagamenti (mln €)	Pagamenti (%)
Digitalizzazione	Rete dei servizi di facilitazione digitale	135	471	121,62	13,04	10,72%
Cultura e turismo	Amanotesa	17,25	5	17,25	1,78	10,30%
Digitalizzazione	Piano nazionale di digitalizzazione per i beni culturali	2	1	2	0,2	9,92%
Cultura e turismo	Sostegno ai settori culturali e creativi per l'innovazione e la transizione digitale	115	1697	103,73	10,05	9,68%
Cultura e turismo	Promuovere l'innovazione e l'eco-progettazione inclusiva	20	345	19,8	1,8	9,26%
Salute	Telemedicina per un migliore supporto ai pazienti cronici	1.500	26	827,1	74,96	9,06%
Persone vulnerabili	Percorsi di autonomia per persone con disabilità	500	612	388,25	31,66	8,15%
Persone vulnerabili	Housing First (innanzitutto la casa) e stazioni di posta	450	494	411,52	27,5	6,68%
Rigenerazione urbana	Housing First (innanzitutto la casa) e stazioni di posta	450	494	411,52	27,51	6,68%
Persone vulnerabili	Rafforzare i servizi sociali domiciliari per garantire una dimissione assistita precoce e prevenire il ricovero in ospedale	66	200	65,44	4,38	6,64%
Persone vulnerabili	Azioni per una vita autonoma e deistituzionalizzazione per gli anziani	307,5	130	297,38	16,13	5,42%
Digitalizzazione	Digitalizzazione	200	22	200	10,82	5,41%
Parità di genere	Sistema di certificazione della parità di genere	10	1294	7,31	344,06	4,71%
Digitalizzazione	Sistema di certificazione dell'identità digitale per i beni culturali	16	1	16	0,73	4,57%

Tema	Titolo misura	Importo totale Pnrr (mln €)	Progetti	Valore progetti (mln €)	Pagamenti (mln €)	Pagamenti (%)
Cultura e turismo	Roman Cultural Heritage for EU-Next Generation	163,39	55	163,39	5,44	3,33%
Cultura e turismo	I percorsi Giubilari 2025	165,31	154	165,31	4,28	2,59%
Cultura e turismo	Mitingodiverde	55,19	57	55,19	1	2,36%
Cultura e turismo	La città condivisa	75,8	65	75,8	1,1	1,45%
Digitalizzazione	Piattaforma di accesso integrata della Digital Library	36	1	36	0	0,00%
Digitalizzazione	Piattaforma di co-creazione e crowdsourcing	10	1	10	0	0,00%
Digitalizzazione	Piattaforma di servizi digitali per sviluppatori e imprese culturali	45	1	5	0	0,00%
Ambiente e transizione energetica	Promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l'autoconsumo	2.200				
Rigenerazione urbana	Piani urbani integrati - Superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura	200				

Allegato 2 - Numero e valore dei progetti rientranti nelle misure di interesse per il Terzo settore in cui risulta un coinvolgimento diretto degli Ets

Gli importi sono soggetti ad arrotondamenti

Tema	Titolo misura	Importo totale Pnrr (mln €)	In quanti progetti sono stati coinvolti gli Ets	Risorse potenzialmente indirizzate agli Ets (mln €)
Politiche del lavoro	Politiche attive del lavoro e formazione	5.454	355	299,64
Persone vulnerabili	Housing First (innanzitutto la casa) e stazioni di posta	450	301	215
Persone vulnerabili	Percorsi di autonomia per persone con disabilità	500	189	123,65
Persone vulnerabili	Azioni per una vita autonoma e deistituzionalizzazione per gli anziani	307,5	263	116,87
Istruzione e povertà educativa	Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore	220	424	98,13
Rigenerazione urbana	Housing First (innanzitutto la casa) e stazioni di posta	450	112	91,48
Servizio civile	Servizio civile universale	650	158	80,6
Rigenerazione urbana	Social housing - Piano innovativo per la qualità abitativa (PinQuA) - Interventi ad alto impatto strategico sul territorio nazionale	655,31	5	66,8
Cultura e turismo	Attrattività dei borghi	1.020	367	62,42
Istruzione e povertà educativa	Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado e alla riduzione dell'abbandono scolastico	1.500	386	58,11
Persone vulnerabili	Azioni volte a sostenere le capacità genitoriali e prevenire la vulnerabilità delle famiglie e dei bambini	84,6	235	49,7
Cultura e turismo	Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici	300	39	48,34

Tema	Titolo misura	Importo totale Pnrr (mln €)	In quanti progetti sono stati coinvolti gli Ets	Risorse potenzialmente indirizzate agli Ets (mln €)
Istruzione e povertà educativa	Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia	3.244,86	20	37,54
Rigenerazione urbana	Social housing - Piano innovativo per la qualità abitativa (PinQuA)	2.144,69	12	34
Rigenerazione urbana	Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	2.000	24	29,09
Rigenerazione urbana	Piani urbani integrati - progetti generali	900	11	28,15
Persone vulnerabili	Rafforzare i servizi sociali domiciliari per garantire una dimissione assistita precoce e prevenire il ricovero in ospedale	66	79	26,07
Cultura e turismo	Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi per consentire un più ampio accesso e partecipazione alla cultura	300	89	26,03
Digitalizzazione	Rete dei servizi di facilitazione digitale	135	148	24,83
Digitalizzazione	Formazione e miglioramento delle competenze digitali	20	1	20
Sport	Progetto Sport e inclusione sociale	700	17	17,16
Cultura e turismo	Sostegno ai settori culturali e creativi per l'innovazione e la transizione digitale	115	283	15,74
Persone vulnerabili	Rafforzare i servizi sociali e prevenire il burn out tra gli assistenti sociali	42	77	15,46
Digitalizzazione	Servizio Civile Digitale	60	37	13,59
Cultura e turismo	Amanotesa	17,25	1	12,3
Salute	Case della Comunità e presa in carico della persona	2.000	14	4,87
Cultura e turismo	Promuovere l'innovazione e l'eco-progettazione inclusiva	20	66	3,25

Tema	Titolo misura	Importo totale Pnrr (mln €)	In quanti progetti sono stati coinvolti gli Ets	Risorse potenzialmente indirizzate agli Ets (mln €)
Cultura e turismo	Interventi per migliorare l'ecosistema in cui operano i settori culturali e creativi, incoraggiando la cooperazione tra operatori culturali e organizzazioni e facilitando upskill e reskill	10	16	3,18
Salute	Implementazione delle Centrali operative territoriali (COT)	280	17	2,66
Cultura e turismo	Promuovere la riduzione dell'impronta ecologica degli eventi culturali	10	14	2,5
Digitalizzazione	Inclusione dei cittadini - Miglioramento dell'accessibilità dei servizi pubblici digitali	80	4	1,67
Ambiente e transizione energetica	Green communities	135	5	1,16
Parità di genere	Sistema di certificazione della parità di genere	10	167	0,83
Aree interne	Strutture sanitarie di prossimità territoriale	100	5	0,11
Digitalizzazione	Esperienza dei cittadini - Miglioramento della qualità e dell'utilizzabilità dei servizi pubblici digitali	813	1	0,07

Il **Forum Nazionale del Terzo Settore** è l'associazione di enti del Terzo settore più rappresentativa in Italia e ha quale obiettivo principale la valorizzazione delle attività e delle esperienze che le cittadine e i cittadini autonomamente organizzati attuano sul territorio per migliorare la qualità della vita, delle comunità, attraverso percorsi, anche innovativi, basati su equità, giustizia sociale, sussidiarietà e sviluppo sostenibile.

La **Fondazione Openpolis** è un ente del Terzo settore che promuove progetti per l'accesso alle informazioni pubbliche, la trasparenza e la partecipazione democratica. Raccoglie, struttura e analizza dati pubblici per favorire l'accesso di chiunque alle informazioni. Diffonde la cultura e le pratiche dell'apertura (open source, open data, open content, open access) e dei beni comuni digitali (digital commons), al fine di usare dati e tecnologie nell'interesse collettivo.

www.pnrr.forumterzosettore.it

www.openpnrr.it

Grafica e impaginazione: Fondazione Openpolis

Stampa Multiprint

Stampato su carta "Nautilus Classic" FSC Recycled

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) rappresenta un'occasione di rilancio per l'Italia, potenzialmente in grado di mobilitare le tante energie presenti nel paese. Il presente report è la terza pubblicazione nata dalla collaborazione tra Forum Nazionale del Terzo Settore e Fondazione Openpolis. L'obiettivo dell'indagine è quello di fornire, oltre a informazioni circa quanto avvenuto nel corso dell'ultimo anno alle misure di interesse del Terzo settore, una panoramica sul coinvolgimento nel piano degli Ets e anche di capire a che punto sono i vari progetti finanziati, con un focus su 3 misure particolarmente rilevanti: il supporto alle persone vulnerabili, alle persone senza fissa dimora e gli investimenti per l'aumento dei posti in asili nido e scuole dell'infanzia.

ISBN 978-88-87721-05-8

