

## ***I bandi PNRR destinati agli Enti territoriali: obiettivi specifici e vincoli territoriali***

Gli investimenti delineati nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) oltre a perseguire gli obiettivi propri di ciascun intervento devono essere realizzati nel rispetto di alcuni principi trasversali a tutte le misure finanziate dal piano: l'equità di genere, la creazione di nuove opportunità per i giovani e la riduzione dei divari territoriali.

Con riferimento ai divari territoriali, nel PNRR viene specificato che saranno destinate alle regioni del Mezzogiorno risorse per un ammontare pari ad almeno il 40 per cento di quelle territorializzabili, a fronte di quanto previsto dalla vigente normativa per la ripartizione degli investimenti ordinari destinati a tutto il territorio nazionale<sup>1</sup>. Successivamente, il DL 77/2021 (Decreto semplificazioni) ha confermato tale obiettivo assegnando alle Amministrazioni centrali titolari di interventi il compito di assicurare, in sede di definizione delle procedure di attuazione, che ciò avvenga<sup>2</sup>.

Questo lavoro analizza le modalità con cui il vincolo di riduzione dei divari territoriali è stato integrato nelle linee di investimento del PNRR. In particolare, l'attenzione è concentrata sui criteri di assegnazione delle risorse definiti nei bandi e avvisi pubblici che vedono come soggetti attuatori gli Enti territoriali.

Si ricorda che circa il 36 per cento delle risorse del PNRR (la stima include anche quelle gestite centralmente) saranno affidate a Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane o altre Amministrazioni locali. In termini assoluti, considerando anche il Piano nazionale per gli investimenti complementari, le disponibilità per

---

<sup>1</sup> Il DL 243/2016 (art. 7-bis) stabilisce, come obiettivo, di destinare agli interventi nel Mezzogiorno un volume complessivo di stanziamenti ordinari in conto capitale almeno proporzionale alla popolazione residente.

<sup>2</sup> Si veda l'Audizione sul federalismo fiscale anche con riferimento ai contenuti del PNRR del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Prof. Alberto Zanardi, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

gli Enti territoriali ammontano a circa 80 miliardi, di cui 66 miliardi relativi al solo PNRR<sup>3</sup>.

A tutela dell'autonomia di tali Enti, infatti, il Governo nell'ambito del PNRR ha scelto di affidare l'allocatione di una parte dei finanziamenti nelle materie di loro competenza ad appositi bandi che prevedono criteri di assegnazione delle risorse a favore degli Enti che vi partecipano su base competitiva attraverso la presentazione di progetti (cosiddetti interventi a regia), piuttosto che prevedere un meccanismo di intervento diretto delle Amministrazioni centrali (individuazione da parte di quest'ultime dei territori dove localizzare le nuove infrastrutture come avviene per le misure di digitalizzazione della pubblica amministrazione previste nell'ambito della Componente 1 della Missione 1).

La formulazione dei bandi, attraverso la specificazione dei criteri di valutazione dei progetti, persegue gli obiettivi propri dell'intervento ma deve al contempo soddisfare il vincolo di destinazione di almeno il 40 per cento delle risorse al Mezzogiorno.

Per verificare l'integrazione tra gli obiettivi propri degli interventi e la riserva del 40 per cento a favore del Mezzogiorno sono stati analizzati i bandi finora pubblicati per l'assegnazione delle risorse del PNRR a favore degli Enti territoriali. Dalla loro analisi, come evidenziato nel paragrafo successivo, emergono differenti modalità con cui questa integrazione è stata realizzata, talvolta a discapito dell'obiettivo primario. A partire da questa analisi generale, viene successivamente approfondito il caso del bando per la realizzazione di strutture da destinare ad asili nido, evidenziandone le principali criticità e delineando possibili approcci alternativi.

## **1. I bandi di assegnazione delle risorse a favore degli Enti territoriali**

L'analisi si concentra su 15 bandi (quelli disponibili al 31 dicembre 2021 sul sito [Italiadomani](https://italiadomani.gov.it)<sup>4</sup>) che complessivamente destinano agli Enti territoriali risorse per circa 12 miliardi. Tra i Ministeri titolari di interventi maggiormente coinvolti in termini di risorse vi sono: il Ministero dell'Istruzione (4,5 miliardi), con i bandi per il potenziamento dell'offerta dei servizi educativi nella fascia 0-6 anni, per la realizzazione di nuove scuole, di mense e palestre; il Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili (2,8 miliardi), con il bando per la realizzazione del Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare; il Ministero della Transizione ecologica (1,5 miliardi), con i bandi per la realizzazione di nuovi impianti di gestione dei rifiuti; il Ministero dell'Università e della ricerca (1,3 miliardi), con il bando per la creazione e il rafforzamento di ecosistemi dell'innovazione per la sostenibilità.

---

<sup>3</sup> Si veda la Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza del 23 dicembre 2021 disponibile sul portale [Italiadomani](https://italiadomani.gov.it).

<sup>4</sup> <https://italiadomani.gov.it/it/bandi-e-avvisi.html?orderby=%40jcr%3Acontent%2Fjcr%3Atitle&sort=asc>.

La tabella 1 riporta le caratteristiche salienti dei bandi considerati. Dalla loro lettura emergono differenti modalità con cui il vincolo di riduzione dei divari territoriali è stato integrato nelle singole linee di investimento.

- *Graduatoria nazionale con riserva del 40 per cento:* questa modalità prevede la formulazione di una graduatoria unica dei progetti per l'intero territorio nazionale sulla base dei criteri adottati dal bando. Risulteranno assegnatari tutti i progetti che avranno ottenuto il punteggio maggiore fino a esaurimento delle somme stanziata purché sia rispettata la riserva del 40 per cento per i territori del Mezzogiorno. Qualora ciò non accada risulteranno assegnatari i progetti richiesti a garantire il vincolo territoriale (mediante scorrimento della graduatoria).
- *Graduatorie per macroaree con plafond determinato sulla base del vincolo territoriale:* con questa modalità viene innanzitutto assegnato a ciascuna macroarea un *plafond* coerente con il vincolo territoriale (ad esempio, 40 per cento del totale delle risorse al Mezzogiorno). Successivamente, i progetti finanziati vengono individuati sulla base di graduatorie distinte, una per ciascuna macroarea, fino a esaurimento della capienza dei rispettivi *plafond*.
- *Graduatorie regionali con plafond determinato sulla base dell'obiettivo primario:* questa modalità prevede una pre-allocazione tra territori regionali delle risorse con l'assegnazione di *plafond* a ogni territorio regionale che in questo caso riflettono la distribuzione territoriale dell'obiettivo proprio dell'investimento (e non invece, come nelle due modalità precedenti, un vincolo fissato esogenamente quale è la riserva del 40 per cento). Coerentemente anche le graduatorie dei progetti sono formulate su base regionale.

Ognuna delle tre modalità individuate presenta criticità in termini di possibili riordinamenti della graduatoria finale dei progetti selezionati rispetto a quella che si avrebbe in assenza di applicazione del vincolo territoriale. Nel caso della *graduatoria nazionale con riserva*, a meno che la graduatoria dei progetti che deriva dai criteri del bando non soddisfi di per sé il vincolo territoriale, l'applicazione della riserva implica che progetti con un punteggio inferiore siano favoriti rispetto a quelli che li precedono determinando così un riordinamento nella graduatoria.

Nel caso delle *graduatorie per macroaree con plafond determinato sulla base del vincolo territoriale*, mentre il vincolo territoriale è, come ovvio, automaticamente rispettato, il raggiungimento dell'obiettivo proprio dell'investimento potrebbe risultare parzialmente ostacolato qualora le macroaree con le maggiori carenze infrastrutturali trovino una limitazione nell'esaurimento del *plafond* prestabilito.

**Tab. 1** – Tassonomia dei bandi per vincolo territoriale e criteri di ripartizione  
(importi in milioni di euro)

PNRR <sup>(1)</sup>	Bandi	Ente Titolare	Destinatari	Importo				Graduatoria	Vincolo territoriale	Note	Criteri di valutazione	
				Totale	Sub totale	Nord	Centro					Mezzogiorno
M1.C1.I1.4.6	Asse 1 - Maas4Italy	Ministero dell'Innovazione tecnologica e transizione digitale	Comuni, Altro	16,9				Unica	Riserva del 40%	Tra le tre "città leader", di cui una rappresentata dal Capoluogo delle città metropolitane delle regioni del Mezzogiorno con la proposta che ha ottenuto il maggior punteggio tra quelle presentate	Efficacia dell'operazione; efficienza del progetto; utilità del progetto; sostenibilità/durabilità del progetto; maturità e digitalizzazione del trasporto pubblico/privato	
M1.C3.I1.3	Misura 1: promozione dell'ecoefficienza e riduzione dei consumi energetici nelle sale teatrali e nei cinema, pubblici e privati	Ministero della Cultura	Imprese, Terzo settore, Regioni, Province, Comuni, Altro	200				Unica	Riserva del 40%		Stato di avanzamento della progettazione; qualità tecnica e innovativa del progetto; sostenibilità ambientale; durabilità del progetto; valore intrinseco dell'immobile	
M1.C3.I2.1	Presentazione di proposte di intervento per la rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici	Ministero della Cultura	Comuni, Imprese	1.000	420	180	80	160	Regionale	Macroarea con <i>plafond</i>	Ogni progetto è finanziato con 20 milioni; questo criterio destina al Mezzogiorno il 38% delle risorse che è compensato dal 42% dell'intervento della misura della riga successiva	Progetti selezionati dalla Regione
					580	340	240	Regionale	Regionale con <i>plafond</i>	Le risorse sono ripartite tra Regioni e Province secondo criteri condivisi (Accordo di Partenariato 2021-27); il 42% delle risorse è destinato al Mezzogiorno	Strategia di rigenerazione culturale e sociale; caratteristiche del contesto; grado di coinvolgimento delle comunità locali; cronoprogramma	
M1.C3.I2.3	Misura 2: rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale (restauro e valorizzazione di parchi e giardini storici)	Ministero della Cultura	Imprese, Terzo settore, Regioni, Province, Comuni, Altro	190				Unica		Almeno il 20% destinato ai beni ubicati nelle regioni del Mezzogiorno; tale riserva, congiuntamente con gli investimenti già individuati dal Ministero e localizzati nel Mezzogiorno, garantisce il rispetto dell'assegnazione del 40% delle risorse a tale area	Qualità del bene e urgenza dell'intervento; coerenza, organicità e qualità del progetto; cronoprogramma e sostenibilità finanziaria; piano di gestione	
M2.C1.I1.1	Linea d'Intervento A "Miglioramento e meccanizzazione della rete di raccolta differenziata dei rifiuti urbani" Linea d'Intervento B "Ammodernamento e realizzazione di nuovi impianti di trattamento/riciclo dei rifiuti urbani provenienti dalla raccolta differenziata" Linea d'Intervento C "Ammodernamento e realizzazione di nuovi impianti innovativi di trattamento/riciclaggio per lo smaltimento di materiali assorbenti ad uso personale, i fanghi di acque reflue, i rifiuti di pelletteria e i rifiuti tessili"	Ministero della Transizione ecologica	Regioni, Comuni, Province, Altro	1.500	600	240		360	Macroarea	Macroarea con <i>plafond</i>		Stato della progettazione; popolazione; tasso di raccolta differenziata; sviluppo tecnologico; risoluzione delle infrazioni; quadro economico; cronoprogramma
					450	180		270	Macroarea	Macroarea con <i>plafond</i>	Riserva per macroarea: 60% al Centro-Sud e 40% al Nord	Stato della progettazione; popolazione; quantità trattate; deficit impiantistico; sviluppo tecnologico; risoluzione delle infrazioni; quadro economico; tempi di realizzazione; localizzazione
					450	180		270	Macroarea	Macroarea con <i>plafond</i>		Stato della progettazione; popolazione; quantità trattate; deficit impiantistico; sviluppo tecnologico; risoluzione delle infrazioni; quadro economico; tempi di realizzazione; localizzazione
M2.C1.I3.1	Isole Verdi	Ministero della Transizione ecologica	13 Comuni delle 19 Isole minori	200			38,4	161,6	Prevista solo la richiesta dei fondi	Risorse assegnate in quota fissa in base all'appartenenza del Comune a una delle fasce determinate da tre parametri: densità abitativa (ab/km <sup>2</sup> ); produzione elettrica annua convenzionale; distanza minima dalla costa più vicina		

**Tab. 1 – (segue) Tassonomia dei bandi per vincolo territoriale e criteri di ripartizione (importi in milioni di euro)**

PNRR <sup>(1)</sup>	Bandi	Ente Titolare	Destinatari	Importo			Graduatoria	Vincolo territoriale	Note	Criteri di valutazione		
				Totale	Sub totale	Nord					Centro	Mezzogiorno
M2.C3.I1.1	Realizzazione di nuove Scuole, innovative, sostenibili, sicure e inclusive	Ministero dell'Istruzione	Regioni, Comuni, Province, Altro	800		316,3	163,7	320,0	Regionale	Regionale con <i>plafond</i>	Riserva per macroarea: 40% al Mezzogiorno e 60% al Centro Nord. Pre allocazione regionale ottenuta dalla combinazione di quattro indicatori: vetustà dell'edificio (30% dell'importo); studenti (30% dell'importo); popolazione 3-18 anni nel 2035 (30% dell'importo); zona sismica (10% dell'importo)	Vetustà dell'edificio; classe energetica; indice di rischio di vulnerabilità sismica; rischio idrogeologico; proposta di riduzione della volumetria del nuovo edificio; inserimento della proposta progettuale nella programmazione triennale; appartenenza ad aree interne, montane o isolate
M4.C1.I1.1	Avviso pubblico per aumentare l'offerta di servizi educativi nella fascia 0-6 anni	Ministero dell'Istruzione	Regioni, Comuni, Province, Altro	3.000	2.400	784,3	288,7	1.327	Regionale	Regionale con <i>plafond</i>	<u>Asili nido</u> - pre allocazione regionale ottenuta dalla combinazione di due indicatori: <i>gap</i> nei servizi correlato con la popolazione non coperta dal servizio (75% dell'importo) e popolazione 0-2 anni nel 2035 (25% dell'importo).	<u>Asili nido</u> - Attuale assenza o grave carenza; tipologia di intervento; incremento del livello di copertura; inserimento del progetto nella programmazione triennale nazionale; appartenenza ad aree interne, montane o isolate
					600	267,1	92,9	240	Regionale	Regionale con <i>plafond</i>	<u>Scuola dell'infanzia</u> - Riserva per macroarea: 40% al Mezzogiorno e 60% al Centro Nord. Pre allocazione regionale ottenuta dalla combinazione di tre indicatori: alunni dell'infanzia (60% dell'importo); popolazione 3-5 anni nel 2035 (30% dell'importo); edifici previsti per variazione della popolazione (10% dell'importo)	<u>Scuole dell'infanzia</u> - tipologia di intervento; incremento di posti attivati; zona sismica; rischio idrogeologico; inserimento del progetto nella programmazione triennale nazionale; appartenenza ad aree interne, montane o isolate; dismissione affitto passivo
M4.C1.I1.2	Avviso pubblico per aumentare la disponibilità delle mense	Ministero dell'Istruzione	Regioni, Comuni, Province, Altro	400		104,3	65,0	230,7	Regionale	Regionale con <i>plafond</i>	Pre allocazione regionale ottenuta dalla combinazione di due indicatori: numero studenti nelle scuole statali del primo ciclo (60% dell'importo); <i>gap</i> infrastrutturale (40% dell'importo).	Attuale assenza; inagibilità totale o parziale; tipologia di intervento; tasso di abbandono scolastico; presenza del progetto nella programmazione triennale nazionale; appartenenza ad aree interne, montane o isolate
M4.C1.I1.3	Avviso pubblico per aumentare l'offerta di attività sportive a scuola	Ministero dell'Istruzione	Regioni, Comuni, Province, Altro	300		91,4	45,7	162,9	Regionale	Regionale con <i>plafond</i>	Pre allocazione regionale ottenuta dalla combinazione di due indicatori: numero di alunni delle scuole statali (60% dell'importo) e <i>gap</i> infrastrutturale (40% dell'importo). Il 30% delle risorse regionali è destinata alle Province e il 70% ai Comuni	Assenza o presenza palestra; inagibilità; tipologia di intervento; tasso di abbandono scolastico; presenza del progetto nell'ambito della programmazione triennale nazionale; appartenenza ad aree interne, montane o isolate
M4.C2.I1.5	Creazione e rafforzamento di "ecosistemi dell'innovazione per la sostenibilità" costruendo "leader territoriali di R&S"	Ministero dell'Università e ricerca	Imprese, Terzo settore, Regioni, Comuni, Province, Altro	1.300					Unica	Riserva del 40%	Ecosistemi dell'innovazione dovranno essere creati nell'ambito delle regioni del Mezzogiorno	Fase 1 (Manifestazione di interesse): area di specializzazione; obiettivi e qualità scientifica; caratteristiche, realizzabilità e controllo; impatto dei programmi. Sono giudicate idonee alla Fase 2 le proposte progettuali con punteggio di almeno 70 punti per singolo criterio di valutazione
M5.C2.I2.3	Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare	Ministero delle Infrastrutture e mobilità sostenibili	Regioni, Comuni, Province, Altro	2.820					Unica	Riserva del 40%	Finanziamento di almeno una proposta per Regione	Qualità della proposta e coerenza con le finalità; entità degli interventi; recupero e valorizzazione dei beni culturali, ambientali e paesaggistici; risultato del "bilancio zero" del consumo di nuovo suolo; attivazione di risorse finanziarie pubbliche e private; coinvolgimento di operatori privati; applicazione della metodologia BIM
M5.C3.I2	Valorizzazione di beni confiscati	Ministero del Sud e Coesione territoriale	Regioni, Comuni, Province, Altro	250				250	Unica	Riserva del 40%	Come previsto nel PNRR realizzazione di 200 progetti nelle otto regioni del Mezzogiorno	La valutazione di merito è effettuata in base a tre gruppi di criteri: ordine generale; specifico (voto da 0 a 5); premiale, con i seguenti criteri: livello progettuale; valorizzazione con finalità centro antiviolenza; valorizzazione con nidi e micronidi; completamento opera; cofinanziamento

(1) Sono indicati la Missione, la Componente e l'Investimento.

Infine, le *graduatorie regionali con plafond determinato sulla base dell'obiettivo primario* non garantiscono necessariamente il rispetto del vincolo territoriale così come risultano incerti gli effetti sul conseguimento dell'obiettivo. Potrebbe infatti accadere che per effetto della pre-allocazione regionale un territorio in cui l'obiettivo primario sia stato già raggiunto venga comunque finanziato perché Enti della stessa regione, con maggiori *gap* strutturali, decidano di non partecipare al bando lasciando libere le risorse a loro destinate.

## 2. Il caso degli asili nido

Nell'ambito di questa analisi generale è di particolare interesse considerare in dettaglio il caso del bando per la realizzazione di strutture da destinare ad asili nido e a scuole per l'infanzia, pubblicato in attuazione del decreto del Ministro dell'Istruzione n. 343 del 2 dicembre 2021<sup>5</sup>.

Il decreto ministeriale stanziava complessivamente 5 miliardi di cui: 0,8 per la costruzione di nuove scuole; 2,4 per gli asili nido (fascia 0-2 anni) e 0,6 per le scuole per l'infanzia (fascia 3-6 anni); 0,4 miliardi per il piano di estensione del tempo pieno al fine di incrementare le strutture destinate alle mense scolastiche; 0,3 miliardi per le infrastrutture per lo sport nelle scuole (palestre); 0,5 miliardi per il piano di messa in sicurezza e riqualificazione delle scuole. Sono previsti sia una pre-allocazione regionale basata su indicatori in qualche modo legati all'obiettivo primario di ciascun investimento, sia i criteri di valutazione dei progetti. Per ognuno degli interventi previsti, la pre-allocazione è caratterizzata dalla determinazione discrezionale dei pesi allocativi associati ai vari indicatori di volta in volta utilizzati; inoltre la metodologia di determinazione dei *plafond* regionali varia a seconda del tipo di intervento.

In particolare, per quanto riguarda gli interventi infrastrutturali per gli asili nido il decreto ministeriale individua gli importi dei finanziamenti (i menzionati 2,4 miliardi), determina la pre-allocazione delle risorse tra le singole regioni e individua i criteri di valutazione. Questa linea di intervento del PNRR ha come obiettivo la realizzazione di circa 265.000 posti necessari a garantire, entro la fine del 2025, il superamento dell'obiettivo europeo del 33 per cento di copertura della popolazione nella fascia 3-36 mesi.

Si ricorda che nella legge di bilancio per il 2022 (L. 234/2021) sono state stanziare somme per il finanziamento delle spese di funzionamento connesse con l'incremento dei posti per i nidi e micronidi sino al raggiungimento di un livello minimo che ciascun Comune o bacino territoriale è tenuto a garantire. Tale livello, fissato per la prima volta in termini normativi come livello essenziale delle prestazioni (LEP), è definito come numero dei posti (incluso il servizio privato) nidi equivalenti in termini di costo standard al servizio a tempo pieno pari al 33 per cento della popolazione compresa tra 3 e 36 mesi e deve essere garantito su base locale<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> [https://pnrr.istruzione.it/wp-content/uploads/2021/12/m\\_pi.AOOGABMI.Registro-DecretiR.0000343.02-12-2021.pdf](https://pnrr.istruzione.it/wp-content/uploads/2021/12/m_pi.AOOGABMI.Registro-DecretiR.0000343.02-12-2021.pdf).

<sup>6</sup> Si veda l'*Audizione* del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Prof. Giuseppe Pisauro, nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2022.

Quello degli asili nido è un ambito caratterizzato da numerose complessità che ne fanno un interessante banco di prova per la componente del PNRR che passa attraverso il canale dei bandi per gli Enti territoriali. Le principali criticità riguardano:

- 1) la forte eterogeneità nei livelli di copertura attuali tra Nord e Sud: nelle regioni del Centro-Nord l'obiettivo del 33 per cento è stato già raggiunto o è prossimo ad esserlo, mentre in quelle del Mezzogiorno la distanza da esso è ancora ampia, con la Campania che fa registrare il livello più basso di tutto il territorio nazionale (10,4 per cento) (fig. 1);
- 2) l'assenza in alcuni casi di offerta del servizio: nel 2019 il 58 per cento dei Comuni non ha offerto alcun servizio di nido o micronido; di questi, circa il 40 per cento è concentrato nel Mezzogiorno e poco meno del 20 per cento in Piemonte; gran parte dei Comuni senza alcun servizio sono di piccole dimensioni, dove l'utenza potenziale non consente il raggiungimento neanche delle dimensioni minime richieste per l'apertura di un micronido (6 unità)<sup>7</sup>;
- 3) la peculiare commistione tra offerta pubblica e privata, peraltro assai differenziata nei territori; mentre su base nazionale l'offerta si ripartisce equamente tra pubblico e privato, a livello regionale si osservano profonde differenze: ad esempio, in Calabria il 72 per cento dei posti offerti è a titolarità privata mentre in Molise e nell'Emilia Romagna prevale l'offerta pubblica (rispettivamente 78 e 71 per cento);
- 4) la rilevanza dei futuri oneri di funzionamento collegati alla realizzazione di nuove strutture che in assenza di un'adeguata copertura finanziaria da parte dei trasferimenti statali potrebbero scoraggiare le Amministrazioni locali dal presentare nuovi progetti.

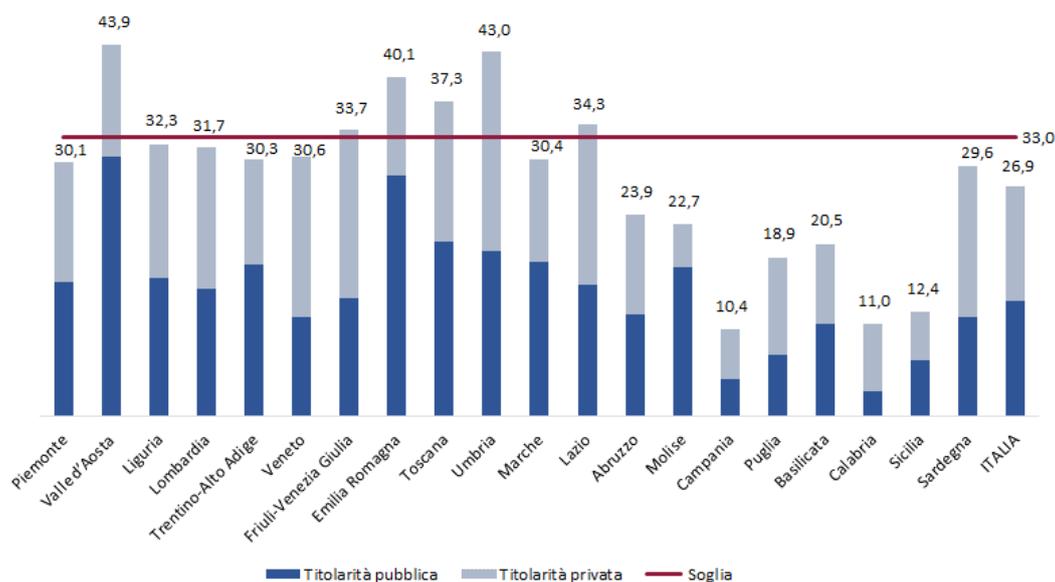
Si ricorda che la legge di bilancio per il 2022 (L. 234/2021) ha disposto un incremento di 75 milioni, nel triennio 2022-24, del Fondo di solidarietà comunale per la copertura delle spese di funzionamento dei servizi per l'infanzia. A decorrere dal 2027 è previsto poi un incremento di 800 milioni in linea con i tempi di realizzazione delle nuove strutture previste nel PNRR.

Come già richiamato, il decreto ministeriale prevede una pre-allocazione dei fondi tra territori regionali sulla base di criteri in qualche misura collegati con l'obiettivo primario dell'intervento, ovvero la riduzione dei divari territoriali nella dotazione di posti di asilo nido a livello locale rispetto all'obiettivo di copertura (e non invece sulla base dell'applicazione diretta della riserva del 40 per cento a favore del Mezzogiorno).

---

<sup>7</sup> *Ibidem.*

**Fig. 1** – Tasso di copertura e titolarità dei servizi integrativi per l’infanzia nel 2019



Fonte: elaborazione su dati Istat.

In particolare, i *plafond* per i singoli territori regionali sono determinati dalla combinazione di due criteri: 1) il *gap* nella dotazione nei servizi (numero di posti per 100 bambini nella fascia 0-2 anni) relativo alla popolazione in età non coperta dal servizio e misurato su base regionale, rispetto al quale è attribuito il 75 per cento dell’importo complessivo stanziato (1,8 miliardi); b) la popolazione regionale 0-2 anni al 2035 (stimata dall’Istat), sulla base della quale è assegnato il 25 per cento dell’importo stanziato (0,6 miliardi).

I risultati di questa pre-allocazione di risorse tra territori regionali sono riportati nella tabella 2. Va osservato che nella pre-allocazione viene utilizzato come *benchmark* la Valle d’Aosta, la regione con il più alto tasso di copertura (43,9 per cento). Ciò comporta che la Valle d’Aosta non è destinataria di nuove risorse per la quota inerente al *gap* nella dotazione di servizi. Seguendo questo approccio alle regioni del Mezzogiorno viene garantita una quota di stanziamenti superiore rispetto al vincolo territoriale fissato al 40 per cento (55,3 per cento).

Le modalità con cui viene stabilita la pre-allocazione regionale presentano diverse criticità. Innanzitutto, i pesi assegnati ai due criteri utilizzati (75 e 25 per cento) sono determinati in modo discrezionale, senza alcun apparente fondamento. Inoltre, le modalità con cui il criterio relativo al *gap* territoriale nella dotazione degli asili nido sembra essere stato applicato sono criticabili sotto due profili: a) i divari regionali non vengono misurati rispetto all’obiettivo del 33 per cento (che, come detto, è riconosciuto come LEP dalla normativa nazionale) bensì rispetto al livello massimo della dotazione

**Tab. 2** – Pre-allocazione regionale per l'intervento sugli asili nido  
(euro)

Regione	<i>Plafond</i> : gap nei servizi correlato alla popolazione 0-2 anni (75% dell'importo)	<i>Plafond</i> : popolazione 0-2 anni nel 2035 (25% dell'importo)	<i>Plafond</i> regionale
Piemonte	86.602.607	41.944.916	128.547.522
Valle d'Aosta	0	1.245.667	1.245.667
Liguria	51.907.264	14.464.109	66.371.373
Lombardia	129.106.375	111.677.535	240.783.910
Trentino-Alto Adige	61.220.864	15.087.418	76.308.282
Veneto	90.980.247	52.511.675	143.491.922
Friuli-Venezia Giulia	44.039.785	12.198.308	56.238.093
Emilia Romagna	25.073.161	46.211.492	71.284.653
Toscana	38.554.941	35.358.296	73.913.237
Umbria	3.706.132	7.426.422	11.132.555
Marche	60.640.574	13.775.613	74.416.188
Lazio	71.084.322	58.110.516	129.194.838
Abruzzo	88.106.266	11.228.134	99.334.399
Molise	79.768.339	2.231.067	81.999.406
Campania	267.522.592	60.305.897	327.828.490
Puglia	155.013.087	34.882.011	189.895.098
Basilicata	92.010.839	4.294.173	96.305.013
Calabria	163.518.871	17.088.669	180.607.540
Sicilia	227.867.295	48.630.504	276.497.799
Sardegna	63.276.439	11.327.578	74.604.017
<b>Italia</b>	<b>1.800.000.000</b>	<b>600.000.000</b>	<b>2.400.000.000</b>

Fonte: allegato 2 del Decreto del Ministero dell'Istruzione n. 343 del 2 dicembre 2021.

misurato a livello regionale (che corrisponde al caso della Valle d'Aosta); b) i divari nella dotazione di asili nido sono misurati a livello di territorio regionale, determinando un effetto compensazione nell'ambito regionale tra Comuni che hanno raggiunto l'obiettivo e quelli che ancora non lo hanno fatto, creando così una disparità tra Comuni con lo stesso livello di copertura ma situati in regioni con tassi di copertura differenti.

Per quanto riguarda la valutazione dei progetti presentati dagli Enti territoriali nell'ambito dei *plafond* regionali, l'avviso<sup>8</sup> dettaglia i cinque criteri di selezione a cui sono attribuiti punteggi differenti (tab. 3): 1) assenza o grave carenza dei servizi educativi (pubblici e privati); 2) tipologia di intervento; 3) incremento del livello di copertura nell'Ente proponente; 4) inclusione del progetto nell'ambito della programmazione triennale nazionale; 5) localizzazione dell'Ente territoriale proponente in aree interne, montane o isolate. Tra i cinque criteri di valutazione individuati il peso maggiore è attribuito anche in questo caso al tasso di copertura (max 45 punti), che premia maggiormente i territori in cui è grave la carenza del servizio con successivo *décalage* del punteggio che attribuisce il minimo (2 punti) ai territori in cui l'obiettivo del 33 per cento è stato già raggiunto.

<sup>8</sup> [https://pnrr.istruzione.it/wp-content/uploads/2021/11/m\\_pi.AOODGEFID.REGISTRO-UFFICIALEU.0048047.02-12-2021.pdf](https://pnrr.istruzione.it/wp-content/uploads/2021/11/m_pi.AOODGEFID.REGISTRO-UFFICIALEU.0048047.02-12-2021.pdf).

**Tab. 3 – Criteri di valutazione per il bando asili nido**

Criterio	Punteggio	Criterio	Punteggio	Criterio	Punteggio	Criterio	Punteggio	Criterio	Punteggio
Assenza o grave carenza dei servizi educativi (pubblici e privati) (X = tasso di copertura)	Max 45	Tipologia di intervento	Max 20	Incremento del livello di copertura (Y = posti attivati rispetto alla situazione attuale)	Max 20	Presenza del progetto nell'ambito della programmazione triennale nazionale	10	Appartenenza ad aree interne, montane o isolate	5
$0 \leq X \leq 6,6\%$	45	Nuova costruzione, ricostruzione, ampliamento	20	$80\% \leq Y \leq 100\%$	20				
$6,6\% < X \leq 16,5\%$	35	Riconversione edifici pubblici ad asili	10	$50\% \leq Y < 80\%$	15				
$16,5\% < X \leq 23,1\%$	25	Riqualificazione strutture	5	$30\% \leq Y < 50\%$	10				
$23,1\% < X \leq 30\%$	15			$10\% \leq Y < 30\%$	7				
$30\% < X \leq 32,9\%$	7			$5\% \leq Y < 10\%$	5				
$X > 32,9\%$	2			$Y < 5\%$	2				

Fonte: allegato 2 del Decreto del Ministero dell'Istruzione n. 343 del 2 dicembre 2021.

Anche i criteri per la valutazione dei progetti presentano una serie di criticità. In primo luogo, la modalità di utilizzo del tasso di copertura differisce da quella della fase pre-allocativa: il minor punteggio è attribuito alle realtà territoriali che hanno già raggiunto l'obiettivo del 33 per cento, mentre nei criteri di pre-allocazione si considera la distanza dalla regione con il massimo livello di copertura (Valle d'Aosta). In secondo luogo, suscita qualche perplessità anche l'applicazione del criterio relativo all'incremento del livello di copertura. In questo caso, oltre a una possibile correlazione con il criterio del *gap* nei servizi, c'è il rischio di equiparazione nei punti ottenuti tra Enti che offrendo già il servizio incrementino, ad esempio, i posti del 100 per cento, ottenendo così il massimo del punteggio, ed Enti in cui il servizio è totalmente assente e, a prescindere dal numero di posti creati, finiscano per ottenere ugualmente il massimo punteggio. In terzo luogo, tra i criteri di valutazione manca il riconoscimento di un maggior punteggio nel caso di progetti presentati da aggregazioni di piccoli Comuni che favorisca l'iniziativa di quegli Enti che hanno una dimensione della popolazione dei bambini in età troppo piccola anche per l'attivazione di un micronido.

Infine, si segnala che anche con riferimento alle eventuali risorse residue si favorisce l'ambito regionale rispetto a quello locale. In particolare, il bando prevede che "le risorse ripartite su base regionale [...] e non assegnabili ai Comuni in quanto residui di stanziamento o per carenza di fabbisogno a seguito della procedura di selezione, sono utilizzate con priorità regionale, ove presente in graduatoria un progetto di importo compatibile, ovvero, in assenza, per finanziare i progetti che, su base nazionale, hanno ottenuto i punteggi più alti in valore assoluto, nel rispetto della percentuale di risorse destinata alle regioni del Mezzogiorno", secondo quanto disposto dal Decreto ministeriale.

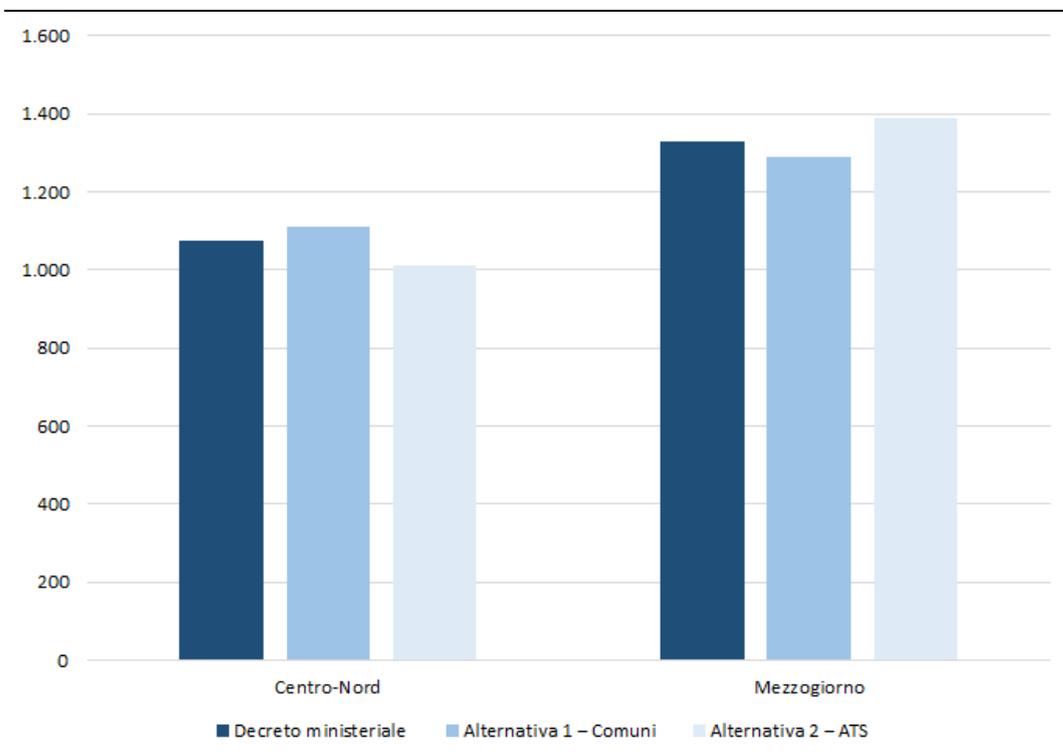
Le criticità evidenziate suggeriscono di seguire metodologie più trasparenti e di immediata interpretabilità, pur mantenendo fermi gli stessi indicatori utilizzati

nell'approccio seguito dal decreto ministeriale e dal bando. Di seguito se ne descrivono due esempi.

Una prima metodologia alternativa (Alternativa 1 – Comuni) prevede che, per tenere conto del *gap* infrastrutturale rispetto al LEP (33 per cento), la ripartizione delle risorse sia ottenuta calcolando per ogni comune i posti necessari al raggiungimento dell'obiettivo. Per evitare l'adozione di pesi discrezionali (75 e 25 per cento) si considera come popolazione di riferimento su cui calcolare i posti necessari a colmare il *gap* quella stimata al 2035 dall'Istat. In questo modo, i *gap* comunali sono ottenuti come differenza tra i posti autorizzati (pubblici e privati) nel 2019 e quelli necessari al raggiungimento della soglia del 33 per cento nel 2035 (dati dal prodotto tra questo valore e la popolazione del singolo comune attesa nel 2035). L'effetto compensazione tra comuni che hanno già raggiunto l'obiettivo e quelli che non lo hanno ancora fatto è eliminato attraverso l'aggregazione regionale ottenuta sommando i soli posti necessari in questi ultimi comuni. Una volta ottenuti i posti mancanti per ogni regione il peso per attribuire le somme stanziare è determinato dal rapporto tra i posti mancanti nella singola regione rispetto al totale nazionale.

Confrontando i *plafond* regionali ottenuti nell'Alternativa 1 con quelli del decreto ministeriale emerge che le somme destinate al Mezzogiorno (vincolo territoriale) sarebbero solo di poco inferiori a quelle previste nel decreto (53,7 per cento contro 55,3) (fig. 2).

**Fig. 2** – Confronto per macroarea tra la pre-allocazione del decreto ministeriale e quelle di due metodologie alternative  
(milioni di euro)



Fonte: elaborazione su dati Istat e Ministero dell'Istruzione.

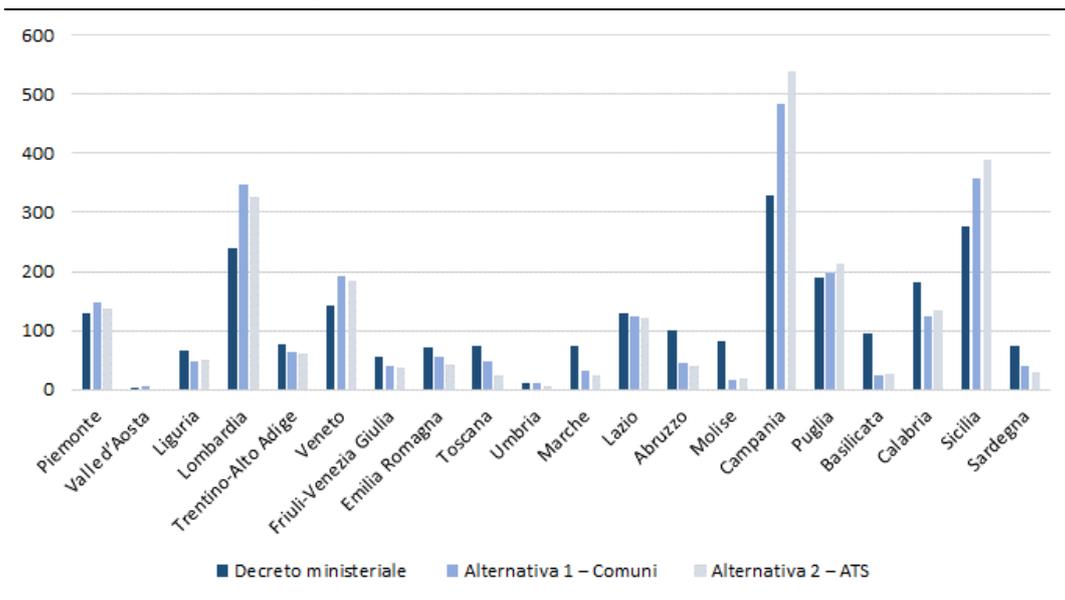
Differenze di rilievo si evidenzerebbero invece nella distribuzione tra le Regioni. In termini assoluti, nel Mezzogiorno, la Campania e la Sicilia riceverebbero più fondi (per un ammontare pari, rispettivamente, a 157 e 80 milioni), mentre la Basilicata, il Molise e la Calabria ne otterrebbero meno (rispettivamente, 73, 65 e 58 milioni). Nel Centro-Nord, maggiori finanziamenti verrebbero destinati alla Lombardia e al Veneto (rispettivamente, 106 e 48 milioni) (fig. 3).

Una seconda metodologia alternativa (Alternativa 2 – ATS) è identica alla prima tranne che per l’ambito territoriale di riferimento. Partendo da quanto disposto dalla legge di bilancio per il 2022 e cioè che il raggiungimento del LEP deve essere garantito dai Comuni in forma singola o associata all’interno del bacino territoriale di appartenenza, in questa seconda alternativa come ambito territoriale di riferimento si è considerato al posto del Comune gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS). Rispetto all’Alternativa 1 ciò determina un effetto compensazione a livello di ATS tra Comuni che hanno raggiunto l’obiettivo e quelli che ancora non lo hanno fatto.

Si ricorda che gli ATS sono aggregazioni intercomunali che individuano bacini appropriati per la pianificazione e programmazione dei servizi sociali dei Comuni. I 580 ATS sono individuati dalle Regioni secondo quanto previsto nella L. 328/2000.

In questo caso, le risorse assegnate al Mezzogiorno risulterebbero superiori a quelle dell’Alternativa 1 (57,8 per cento, a fronte del 53,7; fig. 2). Gli incrementi maggiori si registrerebbero in Campania, Sicilia, Puglia e Calabria, mentre la Sardegna sarebbe destinataria di minori risorse (fig. 3). Le regioni del Centro-Nord vedrebbero ridursi le risorse pre-allocate (42,2 per cento, contro 46,3 per cento); tale fenomeno riguarderebbe tutte le regioni dell’area con l’eccezione della Liguria.

**Fig. 3** – Confronto regionale tra la pre-allocazione del decreto ministeriale e quelle di due metodologie alternative



Fonte: elaborazione su dati Istat e Ministero dell’Istruzione.