



INFORMAZIONI SVIMEZ

2. MAGGIO 2023

Asili nido e infrastrutture scolastiche: il PNRR non colmerà i divari territoriali

Serenella Caravella
Ferdinando Ferrara
Carmelo Petraglia



Gli investimenti del PNRR difficilmente centreranno l'obiettivo della riduzione dei divari territoriali nell'offerta di servizi alla prima infanzia e nella dotazione di infrastrutture scolastiche. Pesano le scelte nazionali di allocazione delle risorse e la limitata capacità progettuale e amministrativa di alcune amministrazioni del Mezzogiorno.



SVIMEZ

INTRODUZIONE E SINTESI

Il sistema italiano dei servizi per la prima infanzia e dell'istruzione è caratterizzato da profondi divari territoriali nella dotazione di infrastrutture adeguate, nella quantità e qualità dei servizi offerti a bambini e alunni, negli esiti dei processi di apprendimento e formazione. Nel Mezzogiorno la disponibilità di asili nido è sensibilmente inferiore rispetto al resto del Paese, i tassi di dispersione scolastica più elevati, minori le competenze maturate dagli studenti.

Gli investimenti del PNRR ambiscono a sanare questi divari con progetti "nuovi" e "in essere"¹, ma nonostante la riduzione dei divari territoriali sia tra le principali finalità del *Next Generation EU*, il Piano italiano non ha fissato obiettivi di convergenza, limitandosi a stabilire *target* nazionali di nuovi posti asili nido e di miglioramento delle infrastrutture scolastiche.

Come noto, gli interventi del PNRR non sono stati programmati a partire da una mappatura territoriale dei fabbisogni di investimento. In questo come in altri ambiti, il PNRR prevede il rispetto della "quota Sud", ossia il vincolo normativo della destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse allocate dalle Amministrazioni centrali titolari degli interventi.

Il Ministero dell'Istruzione, di recente ridenominato Ministero dell'Istruzione e del Merito (MIM), titolare delle linee di intervento connesse al rafforzamento della filiera dell'istruzione, si è attenuto a questa previsione ed ha previsto un riparto territoriale delle risorse basato, in parte, sul criterio del *gap* infrastrutturale. Ciò ha consentito, in alcuni casi, di andare ben oltre la soglia del 40% della "quota Sud". L'effettiva distribuzione tra territori degli stanziamenti è stata tuttavia rimessa alla partecipazione ai bandi ministeriali degli enti territoriali (in prevalenza Comuni e

Città metropolitane) responsabili della realizzazione dei progetti di investimento.

Esaurita la fase di assegnazione territoriale delle risorse, questo numero di Informazioni SVIMEZ fornisce una prima fotografia del grado di aderenza alle finalità di perequazione infrastrutturale del PNRR, mettendo in evidenza le criticità emerse nelle due fasi di riparto degli stanziamenti su base regionale e di assorbimento degli stessi all'esito della partecipazione ai bandi ministeriali da parte degli enti territoriali.

Le analisi si avvalgono delle informazioni desumibili dai decreti di riparto e dalle graduatorie dei progetti presentati dagli enti territoriali ammessi a finanziamento consultabili dal sito "FUTURA – La scuola per l'Italia di Domani"² con riferimento alle seguenti cinque linee di investimento di titolarità del MIM:

- "Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia" per il rafforzamento dell'offerta di servizi educativi sia per la fascia 0-2 (asili nido), sia per la fascia 3-5 (scuole dell'infanzia), grazie alla realizzazione di nuovi spazi o alla messa in sicurezza di strutture già esistenti (Missione 4 – Investimento 1.1);
- "Piano di estensione del tempo pieno e mense" che ha per obiettivo l'incremento della disponibilità di mense scolastiche per facilitare il tempo pieno (Missione 4 – Investimento 1.2)
- "Piano per le infrastrutture per lo sport nelle scuole" che intende aumentare la disponibilità di palestre e impianti sportivi, grazie a nuove realizzazioni e alla messa in sicurezza di strutture già esistenti (Missione 4 – Investimento 1.3);
- "Piano di messa in sicurezza e riqualificazione delle scuole" (Missione 4 – Investimento 3.3) che prevede in-

Le opinioni espresse da Ferdinando Ferrara sono a titolo personale e non coinvolgono in alcun modo l'Istituzione di appartenenza

¹ Per i progetti "nuovi" la fonte di finanziamento deriva direttamente dalle risorse del *Next Generation EU* e criteri e procedure per l'assegnazione delle risorse sono stati definiti successivamente alla redazione del PNRR. Nel caso dei progetti "in essere", già esistevano coperture nel bilancio dello Stato poi sostituite da quelle del PNRR, ed erano già stati definiti criteri e procedure per l'assegnazione delle risorse.

² L'estrazione dei dati è stata curata da Fabrizio Greggi.



terventi di messa in sicurezza, adeguamento sismico, efficientamento energetico e sostituzione edilizia per garantire la sicurezza degli edifici scolastici adibiti a scuole del primo e secondo ciclo di istruzione e assicurare una reale ed effettiva fruibilità degli ambienti didattici.

- “Costruzione di nuove scuole mediante sostituzione di edifici” che mira alla realizzazione di nuove scuole del primo e del secondo ciclo di istruzione sicure, inclusive, innovative e sostenibili (Missione 2 – Investimento 1.1)

Il riparto regionale delle risorse del PNRR ha tenuto solo parzialmente conto di criteri idonei a ridurre i consistenti divari territoriali nella dotazione e nella qualità delle infrastrutture scolastiche. In aggiunta, la scelta di individuare il livello regionale come ambito territoriale di riferimento per il riparto delle risorse ha impedito di tenere adeguatamente conto dell'eterogeneità interna alle singole regioni in termini di fabbisogni di investimento.

Solo nel caso degli asili nido il *gap* infrastrutturale è stato impiegato come criterio prioritario di riparto (con un peso del 75%). Per le altre linee di intervento, hanno prevalso criteri di utenza potenziale (numero di alunni attuale e proiezione demografica della popolazione scolastica), mentre i fabbisogni di investimento hanno inciso solo per il 30/40%. Dall'applicazione di questi criteri sono derivate “quote Sud” del 55,3% per gli asili nido, del 57,9% per le mense e del 54,3% per le palestre; mentre per le altre linee di intervento (scuole dell'infanzia, costruzione di nuove scuole e riqualificazione delle scuole esistenti) la “quota Sud” si è attestata sul 40%.

La successiva fase di allocazione delle risorse agli enti territoriali responsabili delle opere ha mostrato diverse criticità in termini di efficacia perequativa territoriale, soprattutto con riferimento alle linee di intervento che hanno previsto procedure competitive per l'accesso ai finanziamenti. I progetti ammessi a finanziamento nelle diverse linee di intervento disponibili sul portale “FUTURA – La scuola per l'Italia di Domani” mostrano che in questi casi l'accesso alle opportunità offerte dal PNRR sia dipeso più

dalla sensibilità e capacità progettuale e amministrativa degli enti che dall'effettiva situazione di fabbisogno di investimento dei territori.

Venendo alle principali evidenze distributive, un primo dato riguarda la “tenuta” della quota di risorse ricevuta dagli enti delle regioni del Mezzogiorno rispetto alle “quote Sud” determinate dal riparto su base regionale del MIM. Nel caso della realizzazione di nuovi spazi o messa in sicurezza delle scuole dell'infanzia, nuove scuole e messa in sicurezza degli edifici scolastici, la “quota Sud” ha sostanzialmente tenuto. Con riferimento agli asili nido, si è determinata una riduzione di 3 punti (52%). Viceversa, sono risultate più fortemente ridimensionate rispetto alle previsioni iniziali le risorse destinate agli enti delle regioni del Mezzogiorno per le linee di investimento per il Piano di estensione del tempo pieno e mense e per le infrastrutture per lo sport nelle scuole: 41% contro il 57,9 per le mense e 43% contro il 54,3 per le palestre. Nel caso delle mense, la riduzione della “quota Sud” è riconducibile alla carenza di progetti ammissibili che ha limitato l'assorbimento delle risorse disponibili. Ciò ha riguardato, nello specifico, gli enti di Sicilia e Campania che, a fronte di assegnazioni rispettivamente di 80,5 e 83 milioni di euro, hanno presentato richieste solo per 18 e 47 milioni.

Sebbene la “quota Sud” sia stata rispettata, gli enti territoriali delle tre regioni meridionali più popolate – Sicilia, Campania e Puglia – hanno avuto accesso a risorse pro capite per infrastrutture scolastiche inferiori alla media italiana, nonostante le marcate carenze nelle dotazioni infrastrutturali che le contraddistinguono. Al contrario, gli enti delle altre regioni meridionali, in particolare Molise e Basilicata, hanno assorbito risorse pro capite sensibilmente superiori alla media italiana. A livello provinciale, tra le ultime quindici province nella graduatoria per risorse pro capite assegnate, sono presenti le grandi Città metropolitane di Napoli e Palermo.

Lo studio propone inoltre un'analisi di correlazione a livello provinciale tra indicatori di fabbisogno e risorse allocate per verificare se, e in che misura, l'allocazione degli stanziamenti ha rispettato la finalità di riequilibrio



territoriale del PNRR. I risultati mostrano che l'ammontare di risorse assegnate non sono legate ai fabbisogni effettivi dei territori. Solo nel caso del Piano asili nido le risorse assegnate aumentano con il fabbisogno, in linea con le finalità perequative. Tuttavia, la mancata mappatura iniziale dei fabbisogni si è riflessa in un'allocazione delle risorse che ha penalizzato alcune realtà meridionali molto lontane dal conseguimento dall'obiettivo fissato dal LEP di 33 posti autorizzati per 100 bambini, premiando altre che già lo rispettano. Ad esempio, la provincia di Ferrara, che presenta un indice di copertura del 36,5% ha ricevuto 2.831 euro pro capite (considerando la sola popolazione target) contro i 589 della provincia di Caltanissetta il cui indice di copertura è pari al 5%.

Per le risorse assegnate attraverso procedure a bando (asili nido, mense e palestre), risultano differenze tra province, non correlate al fabbisogno infrastrutturale, anche all'interno delle singole regioni. In particolare, in quasi tutte le regioni del Mezzogiorno, la provincia con il maggior fabbisogno di investimenti non coincide con quella che ha ricevuto le maggiori risorse pro capite. È questo il caso di Pescara, Barletta-Andria-Trani, Crotone, Caltanissetta e Caserta per gli asili nido; Reggio Calabria per le mense; Catanzaro, Isernia, Brindisi, Cagliari per le palestre; Oristano nel caso di asili nido e mense; Teramo, Matera, Palermo e Napoli per mense e palestre. Queste evidenze fanno risaltare il limite della regola di riparto iniziale a livello regionale. Un limite, questo, "amplificato" dall'accesso alle risorse attraverso il meccanismo dei bandi regionali.

Di frequente, infine, le province con i maggiori fabbisogni si collocano in coda alla graduatoria per risorse pro capite ricevute. Questa situazione caratterizza, in particolare, Napoli e Palermo, per asili nido, mense e palestre. Ciò a ulteriore conferma della limitata capacità del PNRR nel promuovere la perequazione infrastrutturale e nel dare risposta ai fabbisogni infrastrutturali che caratterizzano i diversi territori.

In definitiva, la finalità di coesione territoriale del "PNRR della scuola" è stata fin qui depotenziata da diversi fattori: il ridotto orizzonte temporale del Piano, la scelta dei criteri

per il riparto *ex ante* delle risorse per i nuovi progetti solo parzialmente legati ai fabbisogni di investimento, il livello regionale come scala territoriale del riparto stesso, le scelte allocative dei "progetti in essere" assorbiti nel PNRR ereditati dalle passate programmazioni, la limitata sensibilità e capacità progettuale e amministrativa delle istituzioni locali, che ha pregiudicato la partecipazione ai bandi.

Per non disperdere l'interesse e lo sforzo compiuto da molte amministrazioni locali, va data continuità al percorso di riduzione dei divari territoriali intrapreso, seppure nei limiti evidenziati, con il PNRR. Andrebbe innanzitutto, e con tempestività, applicato il principio di complementarità funzionale delle politiche e delle risorse per la coesione con le priorità e le missioni del PNRR.

La programmazione delle risorse per la coesione dovrebbe porsi tra i suoi obiettivi quello di concorrere, anche dopo il 2026, alla riduzione e al superamento dei divari territoriali nei settori di intervento del PNRR: con le risorse FESR dei Programmi Regionali delle regioni meridionali e del Programma Nazionale Scuola e Competenze del MIM e, soprattutto con il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2021-2027, attraverso un Piano Sviluppo e coesione a titolarità del MIM. Un Piano, quest'ultimo, che dovrebbe prevedere anche un ruolo maggiormente pro attivo, rispetto al PNRR, da parte delle strutture centrali del Ministero nell'individuazione, finanziamento e, ove necessario, realizzazione degli interventi nelle aree caratterizzate da maggiori *gap* infrastrutturali.

PERCHÉ SERVE INVESTIRE IN ISTRUZIONE

La qualità e l'adeguata dotazione di infrastrutture scolastiche e per la prima infanzia rappresentano elementi strategici per la riduzione dei divari territoriali e lo sviluppo socioeconomico del Mezzogiorno in due ambiti centrali per la sua crescita di lungo periodo: la partecipazione femminile al mercato del lavoro e l'accumulazione di capitale umano.

Al Nord, il tasso di occupazione femminile tra i 25 e i



49 anni scende dall'85% per le donne senza figli al 66 per le madri con figli di età inferiore ai 6 anni (-22%). Nel Sud cala in maniera ancora più accentuata: dal 58% ad appena il 38 per le donne con figli in età prescolare. Anche per la carenza di servizi per l'infanzia, nelle regioni meridionali la maternità riduce il tasso di occupazione delle giovani donne di oltre un terzo.

La disponibilità di asili nido e del tempo pieno scolastico incide positivamente sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro³. Stime recenti della Banca d'Italia confermano che nelle province italiane il tasso di attività delle madri di bambini con meno di tre anni tende a crescere con la disponibilità di servizi di assistenza alla prima infanzia a parità di caratteristiche individuali delle madri (età, titolo di studio, nazionalità)⁴.

La qualità delle infrastrutture scolastiche favorisce l'accumulazione di capitale umano determinando il successo dei processi di apprendimento sin dalle prime fasi dei per-

corsi di studio. A tale riguardo, numerosi studi evidenziano come la frequenza dell'asilo nido promuova lo sviluppo delle abilità cognitive e non cognitive dei bambini, soprattutto nei contesti di fragilità familiare. A parità di condizioni di contesto, punteggi medi più deludenti nei test Invalsi sono tipicamente associati a maggiori carenze infrastrutturali delle scuole, in particolare a causa della mancanza di impianti sportivi e della vetustà degli edifici⁵.

Le differenze nella dotazione e qualità delle infrastrutture scolastiche contribuiscono a spiegare parte del divario di competenze degli studenti tra Mezzogiorno e Centro-Nord⁶. Ad esempio, l'offerta del tempo pieno, che ha effetti positivi sull'acquisizione di nuove conoscenze⁷, può essere attivata prevalentemente in scuole con spazi per il servizio mensa. Come evidenziato nella Figura 1, la disponibilità del tempo pieno e la presenza di scuole dotate di mensa sono legate da una correlazione positiva e statisticamente significativa.



³ Carta F., Rizzica L. (2018), *Early kindergarten, maternal labor supply and children's outcomes: evidence from Italy*, *Journal of Public Economics*, 158, pp. 79-102.

⁴ Banca d'Italia (2022), *L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, *Economie regionali*, n. 22, novembre.

⁵ Banca d'Italia (2022), *L'economia della Campania*, *Economie regionali*, n. 15, giugno.

⁶ Bratti M., Checchi D., Filippin A. (2007), *Geographical differences in Italian students' mathematical competencies: Evidence from Pisa 2003*, *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 66(3), pp. 299-333.

⁷ Bovini G., De Philippis M., Sestito P. (2017), *Il tempo pieno e la dispersione dei voti*, in P. Falzetti (a cura di), *I dati Invalsi: uno strumento per la ricerca*, Milano, Franco Angeli.

Fig. 1 Scuola primaria. Correlazione tra mense e tempo pieno (province)

➔ Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati MIM.

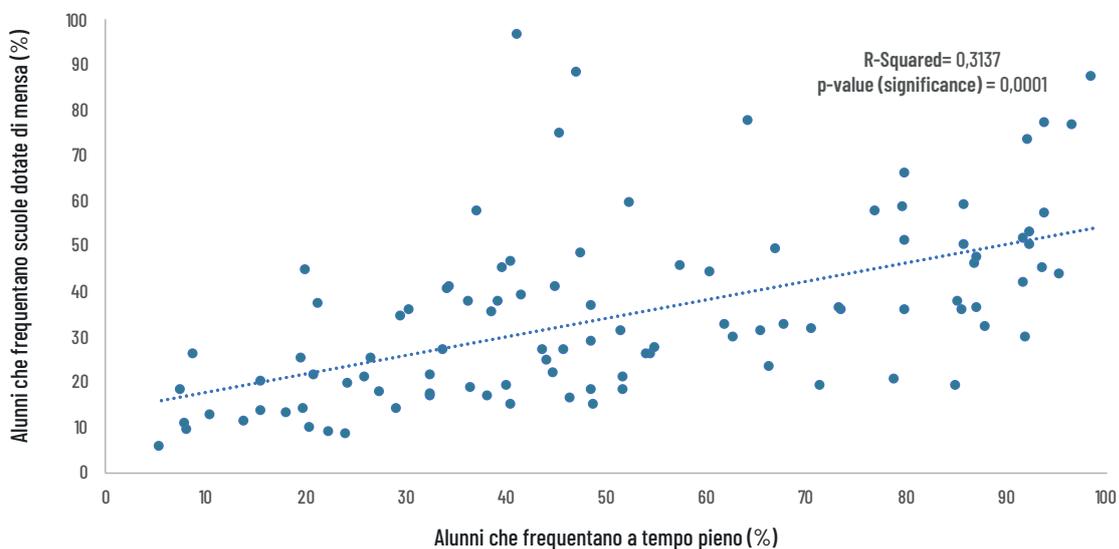
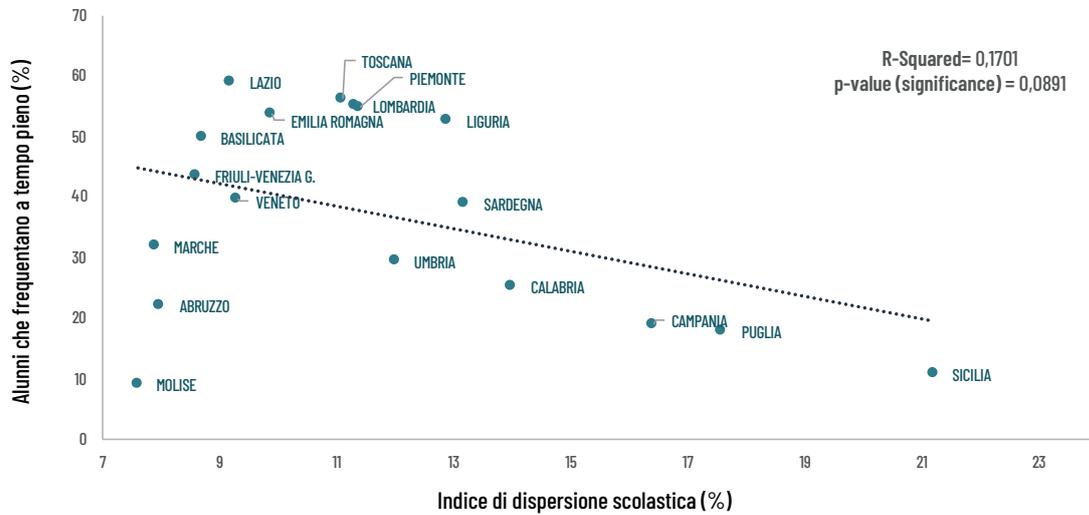


Fig. 2 Correlazione tra tempo pieno e dispersione scolastica (regioni)

➔ Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati MIM e ISTAT



La disponibilità, sin dalla prima infanzia, di infrastrutture scolastiche adeguate favorisce i processi di integrazione sociale e accumulazione delle conoscenze degli studenti, contribuendo alla prevenzione e al contenimento delle situazioni di marginalizzazione e disagio che inducono all'abbandono prematuro del percorso scolastico. Nelle regioni italiane, la minore diffusione del tempo pieno tende ad essere associata a tassi più elevati di dispersione scolastica (Figura 2)⁸.

⁸ L'indicatore di dispersione scolastica, calcolato a livello di regione per l'indisponibilità di dati provinciali completi, è definito dalla percentuale di giovani (18-24 anni) che non ha conseguito il titolo di scuola secondaria di primo grado, non è in possesso di qualifiche professionali ottenute in corsi di durata di almeno due anni e non frequenta né corsi scolastici né attività formative.

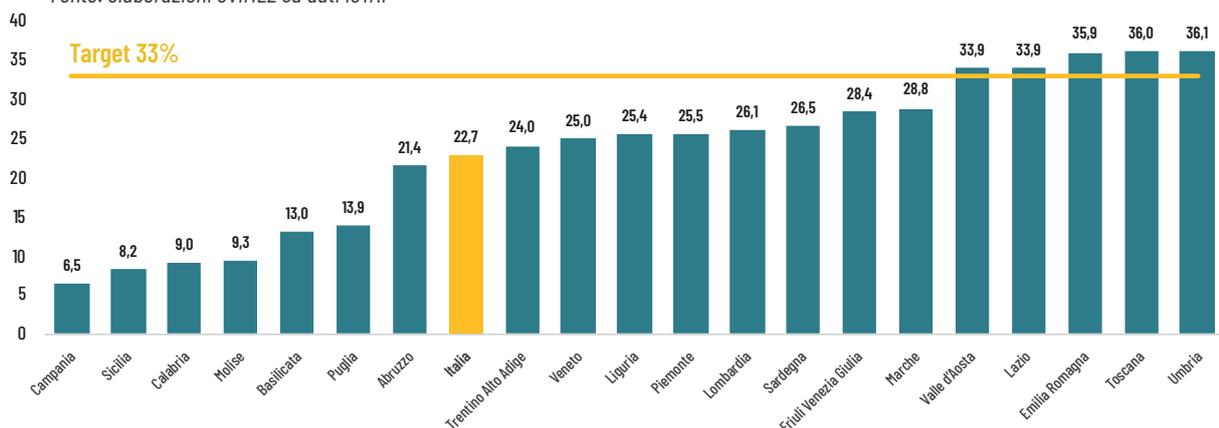
I DIVARI TERRITORIALI NELLA FILIERA DELL'ISTRUZIONE

Il Mezzogiorno soffre di un grave ritardo nell'offerta di servizi per la prima infanzia. La Fig. 3 riporta il numero di posti nido autorizzati (pubblici e privati) per 100 bambini tra 0-2 anni nel 2020. Campania (6,5), Sicilia (8,2), Calabria (9) e Molise (9,3) sono le regioni meridionali più distanti dall'obiettivo del LEP dei posti autorizzati da raggiungere entro il 2027 (il 33% della popolazione di età compresa tra 3 e 36 mesi).

Con riferimento ai gradi di istruzione successivi, gli Open Data dell'Anagrafe dell'edilizia scolastica del MIM con-

Fig. 3 Disponibilità di posti negli asili nido, 2020 (valori %)

➔ Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT



tengono informazioni utili a definire un set di indicatori relativi alla presenza nei Comuni italiani di infrastrutture scolastiche che garantiscono agli studenti condizioni adeguate per intraprendere appropriati percorsi di integrazione, socializzazione e accumulazione di conoscenze.

Nella Tab. 1 sono esposti, rispettivamente per prima infanzia, primo ciclo e secondo ciclo, i valori di tre indicatori connessi alle aree di fabbisogno coperte dalle linee di intervento finanziate dal PNNR: la percentuale di alunni che frequentano scuole dotate di mense e palestre e

in possesso delle certificazioni di agibilità e prevenzione incendi. Nelle regioni del Mezzogiorno tutti gli indicatori considerati registrano valori sensibilmente più contenuti rispetto al Centro-Nord.

I divari regionali più marcati si osservano per la disponibilità di mense scolastiche, la cui assenza limita la possibilità di offrire il tempo pieno. Meno del 25% degli alunni meridionali della scuola primaria frequenta scuole dotate di mensa (contro circa il 60% nel Centro-Nord); meno del 32% dei bambini nel caso delle scuole dell'infanzia (contro circa



Tab. 1 Indicatori di dotazione infrastrutturale, anno scolastico 2021/2022 (valori %)

► Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati MIM; valori medi regionali e di macro-area elaborati a partire dai dati comunali estratti da <https://dati.istruzione.it/opendata/opendata/catalogo/elements1/?area=Scuole>.

	MENSE				PALESTRE				CERTIFICAZIONI DI AGIBILITÀ E PREVENZIONE INCENDI			
	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado
Abruzzo	53,6	40,9	13,9	3,8	16,8	49,2	70,6	77,0	21,0	27,8	30,3	22,6
Basilicata	29,4	31,4	20,6	11,1	9,8	22,6	16,8	20,7	30,5	29,5	37,7	30,5
Calabria	28,0	23,7	19,4	3,1	8,1	18,9	26,0	61,2	8,4	12,6	10,7	20,3
Campania	19,9	14,9	8,8	0,4	16,9	34,4	49,3	45,8	13,1	15,9	18,5	16,6
Emilia Romagna	43,6	66,8	35,6	2,9	11,4	38,5	50,2	72,1	35,3	30,8	33,9	42,0
Friuli Venezia Giulia	45,9	59,2	38,1	1,0	11,4	52,8	59,3	53,9	30,2	29,9	37,2	58,4
Lazio	36,2	38,4	20,2	0,9	20,6	42,5	49,4	69,2	7,0	4,3	4,2	10,9
Liguria	69,7	69,6	57,8	16,4	34,3	59,7	71,7	86,5	11,9	14,8	15,7	19,4
Lombardia	41,2	49,4	32,7	6,9	11,9	52,8	58,3	85,0	40,3	34,9	31,7	22,1
Marche	72,0	52,4	29,1	8,2	10,4	27,7	42,5	76,2	32,7	43,0	43,5	42,5
Molise	39,2	21,6	15,0	1,6	17,9	42,0	64,0	60,8	35,9	46,7	40,3	45,1
Piemonte	91,1	89,3	73,7	4,8	12,8	46,8	64,4	86,5	27,9	27,9	33,7	22,9
Puglia	54,0	39,4	16,3	3,8	27,8	71,1	81,7	71,1	15,1	14,9	18,3	13,8
Sardegna	60,1	48,8	25,3	9,2	19,6	54,9	69,2	75,1	3,9	6,7	7,0	10,6
Sicilia	16,7	13,7	9,3	2,2	12,8	21,0	32,8	49,3	10,5	11,7	13,8	21,4
Toscana	87,1	91,4	56,2	10,0	28,4	70,8	92,6	84,1	22,1	26,3	24,9	19,1
Umbria	70,6	51,9	32,9	0,1	9,7	29,3	51,2	66,1	28,8	31,6	37,7	41,6
Veneto	65,4	58,0	36,7	6,0	18,4	56,2	72,2	65,1	37,0	40,9	39,0	35,3
Mezzogiorno	31,7	24,8	13,2	2,8	16,9	38,9	51,3	56,0	13,1	15,1	17,2	18,2
Centro-Nord	58,9	60,2	39,0	5,5	16,7	49,6	61,3	76,7	27,7	28,5	28,5	26,8
Italia	46,7	47,7	29,6	5,5	16,8	45,8	57,7	68,8	21,1	23,9	24,5	23,5

il 59% nel Centro-Nord). Le situazioni più deficitarie interessano Sicilia e Campania, con percentuali inferiori al 15%.

Con riferimento alla fruizione di palestre, lo scarto tra la percentuale di alunni meridionali che può godere di questa opportunità e l'analogo dato del Centro-Nord è di circa 10 punti nella scuola primaria e secondaria di primo grado, di oltre 20 nella scuola secondaria di secondo grado. La carenza di infrastrutture per lo sport è particolarmente marcata nelle scuole di Basilicata, Calabria e Sicilia.

Per quanto riguarda la sicurezza, la percentuale di alunni che frequentano scuole dotate di entrambe le certificazioni (agibilità e prevenzione incendi), inferiore al 25% a livello nazionale per tutti i gradi di istruzione, risulta particolarmente bassa in Sardegna, Sicilia, Calabria e Lazio.

L'OCCASIONE DEGLI INVESTIMENTI DEL PNRR NELLA FILIERA DELL'ISTRUZIONE

Dai dati di spesa pubblica di fonte Conti Pubblici Territoriali risulta che il progressivo disinvestimento dalla scuola ha interessato soprattutto le regioni del Mezzogiorno. Di pari passo si è indebolita l'azione di riequilibrio territoriale delle politiche pubbliche. Tra il 2008 e il 2020, la spesa per investimenti nella scuola si è ridotta di oltre il 20% al Sud contro il 18% del Centro-Nord (Tabella 2).

Nel 2020, nel Mezzogiorno risultano investimenti pubblici per studente pari a 185 euro, contro i 300 del Centro-Nord (Figura 4). Un differenziale di spesa che tende ad amplificare i divari evidenziati in precedenza.



Tab. 2 Spesa in conto capitale del Settore Pubblico Allargato nel settore Scuola

► Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati Conti Pubblici Territoriali; il Settore Pubblico Allargato include, oltre alla PA, le imprese pubbliche nazionali e le imprese pubbliche locali

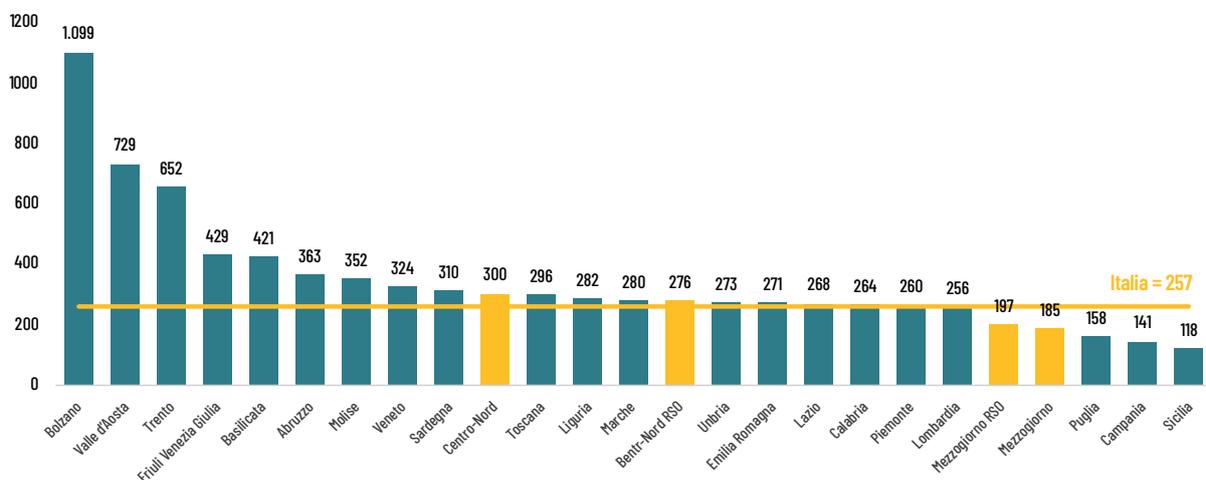
REGIONI	MILIONI DI EURO A PREZZI COSTANTI 2015					VAR. % 2008-2020
	2008	2018	2019	2020	VAR. ASS. 2008-2020	
Piemonte	160	108	112	130	-30	-18,9
Valle d'Aosta	12	5	7	11	-1	-7,9
Lombardia	401	237	245	292	-109	-27,2
Veneto	222	120	136	180	-42	-19,0
Friuli Venezia Giulia	69	46	94	58	-11	-15,5
Liguria	36	27	27	46	10	26,5
Emilia Romagna	185	101	105	145	-40	-21,6
Toscana	152	101	114	132	-20	-13,2
Umbria	23	16	20	30	7	29,7
Marche	52	37	47	55	2	4,2
Lazio	111	88	81	189	78	69,6
Abruzzo	50	57	51	59	9	16,9
Molise	13	15	14	12	0	-1,8
Campania	158	94	86	113	-44	-28,2
Basilicata	26	23	23	32	6	21,2
Calabria	76	40	45	65	-10	-13,7
Sicilia	119	65	58	78	-41	-34,3
Sardegna	66	36	52	57	-9	-13,8
Provincia Autonoma di Trento	105	69	50	41	-64	-61,0
Provincia Autonoma di Bolzano	169	93	97	82	-87	-51,4
Mezzogiorno	627	404	395	500	-127	-20,2
Centro-Nord	1.697	1.049	1.135	1.390	-307	-18,1
Italia	2.324	1.453	1.531	1.892	-433	-18,6

Le risorse del PNRR rappresentano un'occasione unica per colmare i gap territoriali nella filiera dell'istruzione, ovviando allo stallo degli investimenti ordinari e delle politiche di coesione in questo ambito. Le risorse disponibili, inclusive degli stanziamenti aggiuntivi a valere sui capitoli di spesa del MIM, sono pari a 11,28 miliardi di euro, di cui 10,73 risultano assegnati agli enti territoriali (Tabella 3).

Il "Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia" e il "Piano di messa in sicurezza e riqualificazione delle scuole" concentrano circa l'80% delle risorse stanziati; agli interventi per mense e palestre, in entrambi i casi, sono destinati circa 600 milioni, alla costruzione di nuove scuole 1,2 miliardi circa.

Fig. 4 Spesa in conto capitale per studente del Settore Pubblico Allargato nel settore Scuola, 2020

Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati Conti Pubblici Territoriali; il Settore Pubblico Allargato include, oltre alla PA, le imprese pubbliche nazionali e le imprese pubbliche locali



Tab. 3 Risorse del PNRR stanziati e assegnate, asili nido e infrastrutture scolastiche (milioni di euro)

Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati estratti dal sito "FUTURA - La scuola per l'Italia di Domani"; nella voce "asili nido" sono ricomprese anche le risorse assegnate ai "Poli per l'infanzia dedicati ai bambini tra 0 e 6 anni"

Linee di intervento	Risorse stanziati	Risorse assegnate
"Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia"	3.809	3.504
di cui: nuovi progetti asili nido	2.437	2.239
di cui: nuovi progetti scuole dell'infanzia	672	670
di cui: progetti in essere asili nido e scuole dell'infanzia	700	595
di cui: progetti in essere asili nido	n.d.	398
di cui: progetti in essere scuole dell'infanzia	n.d.	197
"Piano di estensione del tempo pieno e mense"	600	425
"Piano per le infrastrutture per lo sport nelle scuole"	587	587
"Costruzione di nuove scuole mediante sostituzione di edifici"	1.189	1.189
"Piano di messa in sicurezza e riqualificazione delle scuole"	5.098	5.030
di cui: nuovi progetti	710	704
di cui: progetti in essere	4.388	4.326
Totale	11.283	10.735

LE CRITICITÀ DELL'ALLOCAZIONE TERRITORIALE DELLE RISORSE: LE REGOLE DI RIPARTO E IL SISTEMA DEI BANDI

Per quel che riguarda i “nuovi progetti”, l’allocazione degli stanziamenti ha previsto due fasi: il riparto su base regionale nel rispetto, comunque, del vincolo di destinazione di almeno il 40% delle risorse alle regioni del Mezzogiorno; la pubblicazione di bandi competitivi rivolti agli enti locali per la selezione degli interventi ammissibili al finanziamento.

Il riparto regionale delle risorse si è basato su criteri di fabbisogno (indicatori di *gap* infrastrutturale) e di utenza potenziale (numero di alunni attuale e proiezione demografica della popolazione scolastica). Solo nel caso degli asili nido il *gap* infrastrutturale è stato individuato come criterio prioritario di riparto (con un peso del 75%). I fabbisogni di investimento hanno invece inciso solamente per il 30% sul riparto delle risorse stanziato per la costruzione di nuove scuole, e per il 40% per i piani di estensione del tempo pieno (mense) e le infrastrutture per lo sport nelle scuole (palestre)⁹.

Dall’applicazione di questi criteri sono risultate “quote Sud” del 55,3% per gli asili nido, del 57,9% per le mense e del 54,3% per le palestre; mentre per le altre linee di intervento (scuole dell’infanzia, costruzione di nuove scuole, riqualificazione delle scuole esistenti del primo e secondo ciclo di istruzione) la “quota Sud” si è attestata sul 40%.

Anche i criteri di riparto territoriale delle risorse relative ai “progetti in essere” sono stati solo parzialmente orientati ai fabbisogni di investimento. Con riferimento alla messa in sicurezza e riqualificazione dell’edilizia scolastica, a ciascuna regione è stato destinato un *plafond* di risorse

proporzionale al numero di studenti/edifici esistenti¹⁰. Successivamente, le amministrazioni regionali hanno presentato al Ministero l’elenco degli enti locali e degli interventi da finanziare. Nel caso di asili nido e scuole dell’infanzia, invece, sebbene il riparto sia avvenuto sulla base di meccanismi competitivi fondati sulla qualità dei progetti, è stata prevista una riserva del 60% a favore dei progetti presentati dagli enti delle aree svantaggiate – individuate facendo riferimento all’indice ISTAT di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM) – e a favore delle periferie urbane dei Comuni capoluogo di provincia.

L’assegnazione delle risorse a favore di ciascuna regione ha dunque tenuto solo in parte conto di criteri idonei a ridurre i consistenti divari di dotazione di infrastrutture scolastiche che caratterizzano i territori italiani e non si è basata su una preventiva e puntuale mappatura territoriale dei fabbisogni di investimento. A ciò si è aggiunta la limitata efficacia perequativa della scelta di individuare il livello regionale come ambito territoriale di riferimento per il riparto delle risorse¹¹. Una scelta, questa, che ha impedito di tenere conto dell’eterogeneità interna alle singole regioni in termini di fabbisogni di investimento.

Ulteriori criticità si sono aggiunte nella fase di allocazione “competitiva” delle risorse a favore delle singole realtà territoriali. Fatta eccezione per i progetti in essere del “Piano di messa in sicurezza e riqualificazione delle scuole”, l’allocazione si è basata esclusivamente sulla partecipazione ai bandi ministeriali da parte degli enti territoriali responsabili delle opere. In alcuni casi, come vedremo più avanti, il sistema dei bandi ha, di fatto, penalizzato i territori con maggiori fabbisogni le cui amministrazioni locali, meno sensibili a questo ambito di intervento o/e meno attrezzate in termini di capacità progettuali e amministrative, non hanno saputo rispondere adeguatamente alle sfide del PNRR. >

⁹ Per maggiori dettagli sui criteri di riparto delle risorse si rimanda al sito <https://pnrr.istruzione.it/>. Va segnalato che il decreto ministeriale n. 343 del 2021 “per la definizione dei criteri di riparto, su base regionale, delle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza” non specifica né gli indicatori di *gap* infrastrutturale di volta in volta utilizzati, né le formule su cui si basano, per le quote legate ai *gap* infrastrutturali, i riparti regionali.

¹⁰ Fanno eccezione i 120 milioni di euro stanziati con il decreto ministeriale n.427 del 2019 per accelerare gli interventi nelle scuole delle quattro Regioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017 (Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria).

¹¹ A tale riguardo, si veda Ufficio Parlamentare di Bilancio (2022), Piano asili nido e scuole per l’infanzia: prime evidenze dall’analisi delle graduatorie, Focus n. 9, novembre.

Una prima evidenza di queste criticità emerge dalle elaborazioni esposte di seguito basate sui progetti ammessi a finanziamento nelle diverse linee di intervento disponibili sul portale "FUTURA - La scuola per l'Italia di Domani".

Con riferimento agli asili nido, la Tab. 4 evidenzia una riduzione di 3 punti della quota di risorse ricevuta dagli enti delle regioni del Mezzogiorno (52%) rispetto a quanto previsto nel decreto ministeriale di assegnazione (55,3%).

Vanno inoltre evidenziate due circostanze. La prima riguarda il fatto che, con le risorse messe a disposizione dal PNRR a favore dei nuovi progetti per gli asili nido, sono stati finanziati per circa 460 milioni di euro, anche i Poli dell'infanzia per la fascia di età 0-6 anni, considerato che anche i poli dell'infanzia prevedono un incremento di posti nella fascia di età 0-2 anni, così come previsto dal decreto del Ministro dell'istruzione 14 aprile 2022, n. 100. La seconda circostanza, più rilevante, è che, sempre nell'ambito delle risorse destinate a nuovi progetti per gli asili nido, sono residuati circa 188 milioni di euro che erano stati assegnati alle regioni del Mezzogiorno, non utilizzati per mancanza di interventi in graduatoria. Ciò nonostante il fatto che il MIM, proprio per aumentare le proposte pervenienti dalle regioni del Mezzogiorno, abbia dapprima prorogato i termini del primo bando e poi emanato un successivo bando riservato alle regioni meridionali. Questa situazione ha fatto sì che, mentre gli enti locali dell'Abruzzo e della Puglia hanno usufruito di risorse superiori alla loro originaria assegnazione, gli enti locali delle altre regioni meridionali hanno ricevuto risorse inferiori a quanto loro assegnato nei decreti di riparto. Non a caso, dalla Tab. 4 emerge un dato di risorse pro capite (cioè rapportato alla popolazione *target* di bambini cui è destinato l'intervento) allocate agli enti della Sicilia (1.600 euro) ben inferiore alla media italiana (2.138 euro), nonostante la regione sia penultima per posti disponibili. Questo deludente risultato è ascrivibile anche alla circostanza che gli enti locali della Sicilia abbiano presentato, per il bando sui nuovi progetti, interventi ammissibili per importi sensibilmente inferiori alle risorse assegnate (progetti presentati per soli 149 milioni di euro

a fronte di un *plafond* di 276 milioni di euro). Non soddisfacente appare anche la situazione della Campania: gli enti della regione italiana più distante dal *target* del 33% hanno assorbito risorse (2.823 euro pro capite) inferiori a quelle delle Marche (3.436 euro). Gli enti delle altre regioni del Mezzogiorno occupano invece le prime sei posizioni per risorse pro capite ricevute, con assegnazioni finanziarie di particolare rilievo per Basilicata (4.603 euro), Calabria (4.678), Abruzzo (6.142) e, soprattutto, Molise (9.087).

Tab. 4 Asili nido: risorse PNRR complessive e pro capite per regione (euro)

► Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati MIM e ISTAT; risorse assegnate agli enti locali dai decreti direttoriali di approvazione delle graduatorie dei progetti rinvenibili sul sito "FUTURA - La scuola per l'Italia di Domani" (ultimo accesso 25 marzo 2023); (1) in rapporto alla popolazione di bambini di 0 -2 anni.

REGIONI	RISORSE ASSEGNATE	
	complessive	pro capite (1)
Abruzzo	154.815.694	6.142
Basilicata	48.186.674	4.603
Calabria	194.309.039	4.678
Campania	381.400.347	2.823
Emilia-Romagna	145.731.759	1.590
Friuli-Venezia Giulia	37.790.906	1.682
Lazio	167.622.750	1.439
Liguria	58.808.766	2.225
Lombardia	253.272.202	1.174
Marche	98.101.494	3.436
Molise	47.923.753	9.087
Piemonte	142.076.317	1.781
Puglia	271.386.754	3.369
Sardegna	88.222.660	3.473
Sicilia	181.704.230	1.600
Toscana	111.063.107	1.612
Trentino-Alto Adige	65.145.349	2.308
Umbria	40.873.358	2.524
Valle D'Aosta	2.408.405	1.025
Veneto	146.495.590	1.470
Italia	2.637.339.156	2.138
Quota Sud	52%	

La Tab. 5 riporta la distribuzione regionale delle risorse assegnate agli enti territoriali per gli interventi infrastrutturali per scuole dell'infanzia, mense, palestre, costruzione

di nuove scuole e riqualificazione degli edifici scolastici.

Per la realizzazione di nuovi spazi o messa in sicurezza delle scuole dell'infanzia, nuove scuole e messa in sicurezza



Tab. 5 Infrastrutture scolastiche per linea di intervento: risorse PNRR assegnate complessive e pro capite per regione (euro)

► Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati MIM e ISTAT; risorse assegnate agli enti locali dai decreti direttoriali di approvazione delle graduatorie dei progetti rinvenibili sul sito "FUTURA - La scuola per l'Italia di Domani" (ultimo accesso 25 marzo 2023); (1) in rapporto alla popolazione di alunni beneficiari dell'intervento.

REGIONI	SCUOLA INFANZIA		MENSE		PALESTRE		NUOVE SCUOLE		RIQUALIFICAZIONE		TOTALE RISORSE
	Risorse complessive	Risorse pro capite (1)	Risorse complessive	Risorse pro capite (1)	Risorse complessive	Risorse complessive	Risorse pro capite (1)	Risorse complessive	Risorse pro capite (1)	Risorse complessive	
Abruzzo	38.817.584	1.493	21.470.811	250	18.864.572	113	33.895.035	202	149.115.369	889	262.163.371
Basilicata	16.143.784	1.539	9.669.775	276	33.849.658	460	24.436.149	332	75.485.235	1.025	159.584.601
Calabria	39.348.413	1.058	29.837.529	227	28.221.148	107	49.483.857	188	230.697.836	877	377.588.783
Campania	106.789.131	960	47.997.681	113	63.419.561	76	213.445.606	255	492.929.482	589	924.581.462
Emilia Romagna	66.894.229	1.032	39.979.377	133	45.994.182	82	146.252.813	261	332.599.995	594	631.720.595
Friuli Venezia Giulia	18.469.264	1.121	5.652.100	74	1.401.288	10	32.206.524	227	110.043.080	777	167.772.256
Lazio	55.247.153	527	28.512.192	74	22.524.721	31	57.824.187	79	469.313.810	641	633.422.063
Liguria	27.374.574	1.250	2.948.315	34	5.374.700	32	11.487.360	68	110.386.562	649	157.571.511
Lombardia	103.994.687	792	69.010.138	102	72.683.514	61	119.801.712	101	639.423.230	539	1.004.913.281
Marche	34.341.811	1.134	10.346.583	100	32.056.015	157	63.701.395	312	213.330.195	1.045	353.775.990
Molise	12.446.409	2.360	3.146.458	176	2.074.500	57	15.650.260	431	42.009.087	1.157	75.326.714
Piemonte	35.968.863	530	27.735.975	100	45.693.818	88	55.498.953	107	331.073.065	639	495.970.675
Puglia	69.497.711	908	34.794.662	124	36.487.814	66	80.237.332	144	356.173.420	641	577.190.939
Sardegna	21.391.783	904	10.449.234	106	18.727.297	97	27.505.743	142	177.436.079	919	255.510.137
Sicilia	69.761.614	707	18.033.678	51	50.078.848	73	59.562.483	87	474.514.957	689	671.951.580
Toscana	56.769.774	881	17.605.598	73	59.506.597	126	80.845.032	172	307.968.679	654	522.695.681
Trentin Alto Adige	32.684.747	1.600	6.092.562	72	7.398.138	51	9.588.608	66	12.065.773	84	67.829.829
Umbria	6.597.000	406	9.653.424	163	14.581.560	128	25.814.171	226	112.431.466	986	169.077.620
Valle D'Aosta	414.000	185	625.275	73	0	0	4.372.595	281	9.144.915	587	14.556.785
Veneto	57.027.128	1.271	35.398.437	106	27.590.575	47	77.717.099	133	383.508.321	658	581.241.559
Italia	869.979.658	892	428.959.804	106	586.528.507	77	1.189.326.905	155	5.029.650.557	657	8.104.445.431

"Quota Sud"	43,0%	40,9%	42,9%	42,4%	39,7%	40,8%
-------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

za degli edifici scolastici, si è confermata sostanzialmente la “quota Sud” rispetto a quella prevista dai criteri *ex ante* fissati dai decreti ministeriali di riparto.

Le “quote Sud” delle linee di investimento per mense e palestre, viceversa, sono risultate ridimensionate rispetto alle previsioni dei decreti di riparto delle risorse del MIM (41 contro 57,9% per le mense e 43 contro 54,3% per le palestre) per motivazioni diverse per le due linee di intervento.

Nel caso delle mense, il valore dei progetti ammissibili presentati da alcune regioni meridionali è risultato inferiore ai *plafond* di risorse definito in fase di riparto. Il MIM ha pertanto riallocato gli stanziamenti residui alle altre regioni del Mezzogiorno, senza però esaurire le risorse per carenza di progetti finanziabili. La carenza di proposte progettuali che ha limitato l'assorbimento delle risorse disponibili ha riguardato, nello specifico, gli enti di Sicilia e Campania, che a fronte di assegnazioni rispettivamente di 80,5 e 83 milioni di euro hanno presentato richieste solo per 18 e 47 milioni, mentre le altre regioni del Mezzogiorno sono risultate beneficiarie di risorse ben superiori alle rispettive assegnazioni iniziali.

Con riferimento alle palestre, il primo provvedimento di assegnazione agli enti locali dei 331 milioni di euro messi a bando e rinvenienti dal Piano per le infrastrutture per lo

sport nelle scuole, ha rispettato la “quota Sud” prevista nei decreti ministeriali. Tuttavia, il successivo decreto ministeriale n. 320 del 2022 che ha finanziato per ulteriori 256 milioni di euro lo scorrimento delle graduatorie del medesimo bando, ma attraverso disponibilità rinvenienti dalla la Missione 4 - Componente 1 - Investimento 3.3 Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica, non ha tenuto conto della quota riservata al Sud per le palestre, determinando una riduzione della percentuale di risorse a favore delle regioni del Mezzogiorno.

Le criticità distributive evidenziate fin qui risaltano anche dai valori delle assegnazioni pro capite relative al complesso degli investimenti PNRR in infrastrutture scolastiche, calcolati a livello regionale (Fig. 5) e provinciale (Fig. 6).

Gli enti di Sicilia, Campania e Puglia hanno avuto accesso a risorse pro capite per infrastrutture scolastiche inferiori alla media italiana, nonostante le forti carenze infrastrutturali e sebbene tali regioni già si caratterizzano, come risulta dalla Fig. 4, dalla più bassa spesa per investimenti nel settore della scuola. Gli enti delle altre regioni meridionali, in particolare Molise e Basilicata, hanno invece assorbito risorse pro capite sensibilmente superiori alla media italiana (Fig. 5).

Fig. 5 Infrastrutture scolastiche: risorse PNRR pro capite assegnate per scuole dell'infanzia, mense, palestre, nuove scuole e riqualificazione, regioni (euro)

► Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati MIM e ISTAT; risorse assegnate agli enti locali dai decreti direttoriali di approvazione delle graduatorie dei progetti rinvenibili sul sito “FUTURA - La scuola per l'Italia di Domani” (ultimo accesso 25 marzo 2023); valori pro capite (in rapporto alla popolazione di alunni beneficiari dell'intervento) ponderati per il peso finanziario a livello nazionale delle diverse linee di intervento.

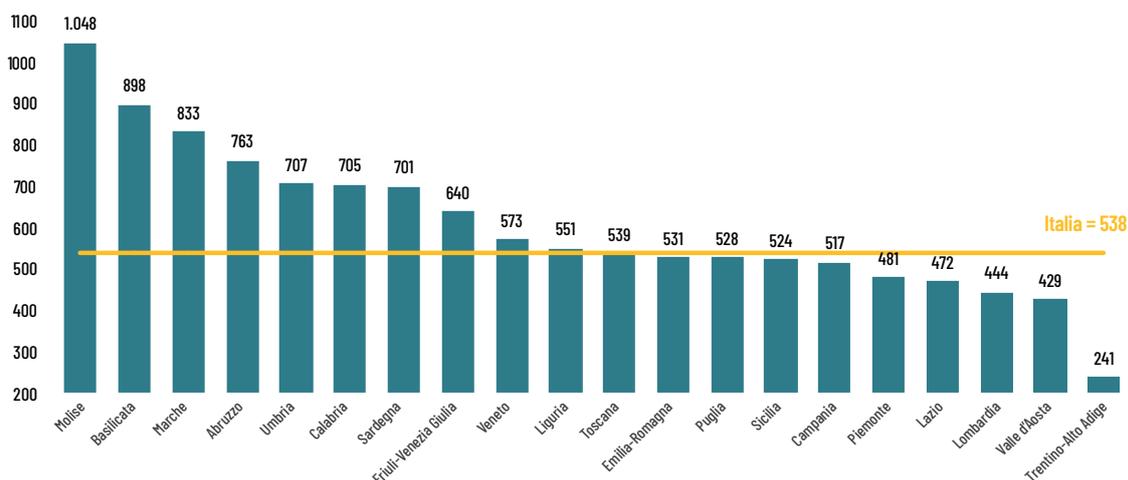
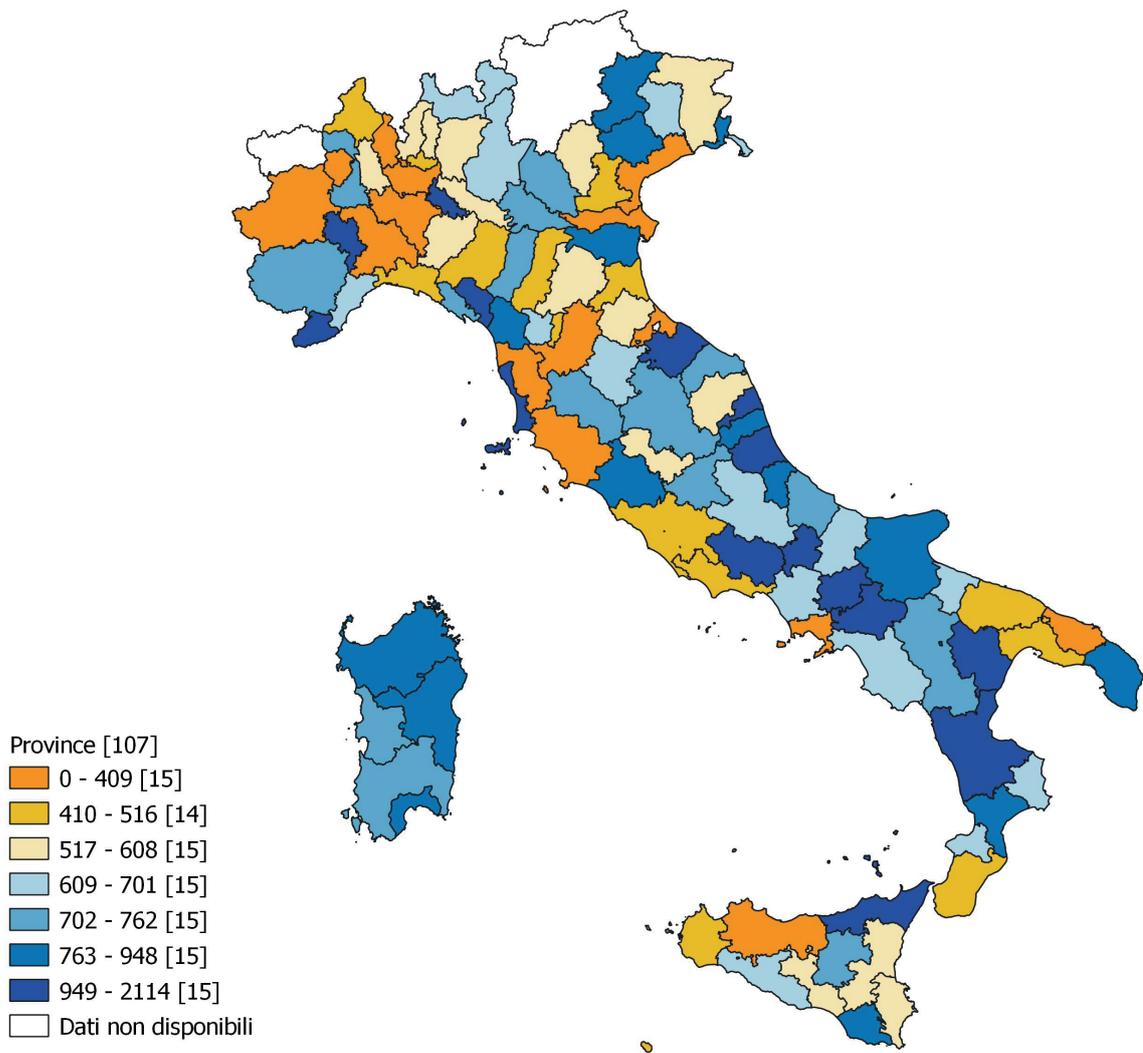


Fig. 6 Infrastrutture scolastiche: risorse PNRR pro capite assegnate per scuole dell'infanzia, mense, palestre, nuove scuole e riqualificazione, province (euro)

» Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati MIM e ISTAT; risorse assegnate agli enti locali dai decreti direttoriali di approvazione delle graduatorie dei progetti rinvenibili sul sito "FUTURA - La scuola per l'Italia di Domani" (ultimo accesso 25 marzo 2023); valori pro capite (in rapporto alla popolazione di alunni beneficiari dell'intervento) ponderati per il peso finanziario a livello nazionale delle diverse linee di intervento.



La distribuzione provinciale delle risorse assegnate agli enti segnala significative differenze intra-regionali, soprattutto nelle regioni più grandi. Tra le ultime quindici province nella graduatoria per risorse pro capite assegnate sono presenti le grandi Città metropolitane di Napoli e Palermo (Reggio Calabria si colloca solo una posizione più

avanti).

La Tabella A1 in Appendice riporta, per tutte le province italiane (con l'eccezione di Trento, Bolzano e Aosta) e per le diverse linee di intervento considerate, gli indicatori di fabbisogno di investimento e le rispettive risorse assegnate in valore assoluto e pro capite.



LA DEBOLE EFFICACIA PEREQUATIVA DEL "PNRR DELLA SCUOLA"

Per ciascuna linea di intervento è stata effettuata a livello provinciale un'analisi di correlazione tra le risorse pro capite assegnate e i rispettivi indicatori di dotazione infrastrutturale di volta in volta idonei a misurare il fabbisogno di investimento dei territori di riferimento¹². Per quasi tutti i settori di intervento sono stati utilizzati gli indicatori di fabbisogno adottati presumibilmente dal MIM come criterio per il riparto regionale delle risorse. Nel caso delle scuole dell'infanzia e della messa in sicurezza e riqualificazione delle scuole, in assenza di indicatori ministeriali di riparto, sono stati utilizzati, rispettivamente, la percentuale di alunni che frequenta scuole dell'infanzia con orario ridotto (25 ore settimanali) e di scuole dotate delle certificazioni di agibilità e prevenzione degli incendi.

Dai risultati esposti nella Figura 7 risulta una sostanziale assenza di correlazione fra fabbisogni e ammontare di risorse assegnate per tutte le linee di intervento ad eccezione degli asili nido. In quest'ultimo caso, come evidenziato dalla Figura 7(a), emerge una significativa correlazione: le risorse assegnate aumentano con il fabbisogno in linea con le finalità perequative. Una conseguenza, questa, di due fattori: la priorità accordata per i nuovi progetti all'indicatore di *gap* infrastrutturale; l'utilizzo per i progetti in essere dell'indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM). Tuttavia, la mancata mappatura iniziale dei fabbisogni si è riflessa in un'allocazione delle risorse che ha penalizzato alcune realtà meridionali molto lontane dal conseguimento dall'obiettivo fissato dal LEP di 33

posti autorizzati per 100 bambini, premiando altre che già lo rispettano. Dalla Tabella A1 in Appendice risulta infatti che Terni, Ferrara, Biella, Perugia e Trento hanno ricevuto, in termini pro capite, risorse superiori rispetto a dodici province del Mezzogiorno caratterizzate da indicatori di fabbisogno particolarmente elevati (tra cui Foggia e Taranto, Reggio Calabria, Napoli e tutte le province siciliane ad eccezione di Enna). Ad esempio la provincia di Ferrara, che presenta un indice di copertura del 36,5% ha ricevuto 2.831 euro pro capite contro i 589 della provincia di Caltanissetta che presenta un indice di copertura del 5%.

Per quel che concerne le mense e le palestre, per le quali comunque il 40% delle risorse complessive è stato ripartito dal MIM sulla base dei *gap* infrastrutturali, la debole relazione fra grado di fabbisogno e risorse pro capite deriva, come argomentato in precedenza, dal limitato numero di progetti presentati da parte degli enti di alcune regioni del Mezzogiorno nel caso delle mense, mentre, con riferimento alle palestre, da provvedimenti di scorrimento delle graduatorie dei progetti ammissibili che, attingendo le risorse da Missioni e linee di investimento diverse rispetto a quelle del Piano per le infrastrutture per lo sport nelle scuole, non hanno tenuto conto del grado di dotazione infrastrutturale.

Più in generale, limitando l'analisi ai tre settori di intervento per i quali gli indicatori di fabbisogno infrastrutturale appaiono più solidi e le risorse sono state tutte assegnate attraverso procedure a bando (asili nido, mense e palestre), emergono differenze sensibili a livello provinciale nei valori pro capite, superiori a quelle riscontrabili negli indicatori di fabbisogno¹³.

¹² Con riferimento agli asili nido l'analisi ha riguardato il raffronto fra la disponibilità di posti ogni 100 bambini nella fascia 0-2 anni e le risorse assegnate rapportate alla popolazione tra 0 e 2 anni. Per le scuole materne il confronto ha riguardato la percentuale di alunni che frequentano la scuola dell'infanzia che usufruisce del tempo continuato e le risorse assegnate rapportate al numero di alunni che frequentano la scuola per l'infanzia. Per le mense sono stati messi in relazione la percentuale di studenti del ciclo primario (elementari e media inferiore) che frequentano scuole dotate di mensa con le risorse assegnate rapportate al numero di studenti che frequentano il primo ciclo di istruzione. Per le palestre il confronto ha riguardato la quota complessiva di studenti che frequentano scuole dotate di una palestra con le risorse assegnate rapportate con il numero di studenti a livello provinciale. Per le nuove scuole l'analisi si è concentrata sulla comparazione tra quota degli edifici scolastici costruiti da oltre 50 anni e le risorse assegnate rapportate con il numero di studenti a livello provinciale. Infine, per la messa in sicurezza e riqualificazione delle scuole, il raffronto ha riguardato la percentuale di studenti che frequentano scuole dotate delle certificazioni di agibilità e di prevenzione dagli incendi e le risorse assegnate rapportate con il numero di studenti a livello provinciale.

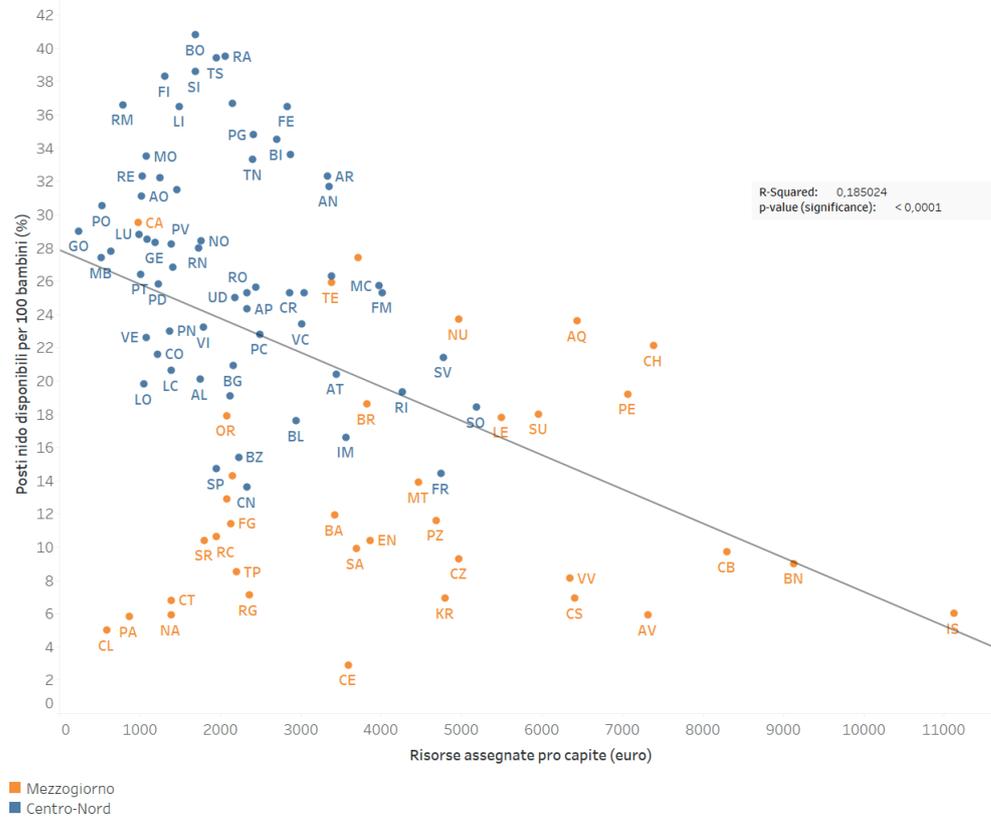
¹³ Considerando una semplice misura di dispersione come il coefficiente di variazione (CV), si osserva una sensibile dispersione tra i dati di risorse (CV > 0,50) e una maggiore concentrazione dei rispettivi indicatori di fabbisogno attorno al valore medio provinciale (CV 0,50).



Fig. 7 Analisi di correlazione tra indicatori di fabbisogno e risorse PNRR (province)

» Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati MIM e ISTAT

a) Linea di intervento: asili nido



b) Linea di intervento: scuole dell'infanzia

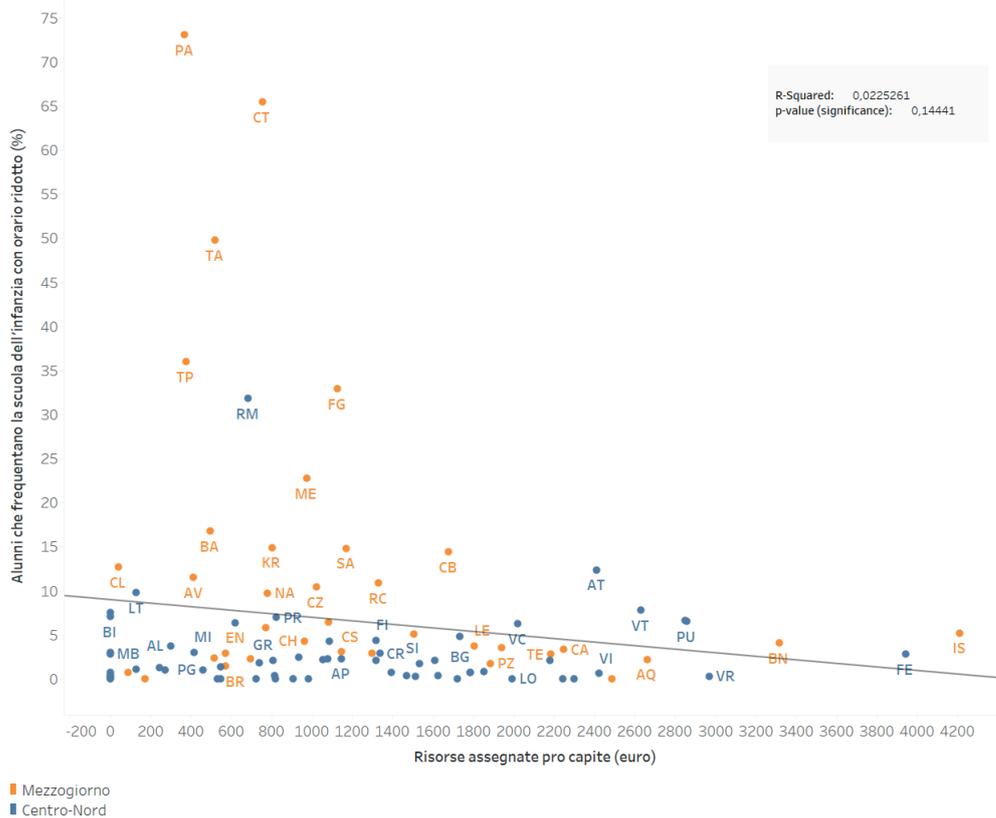
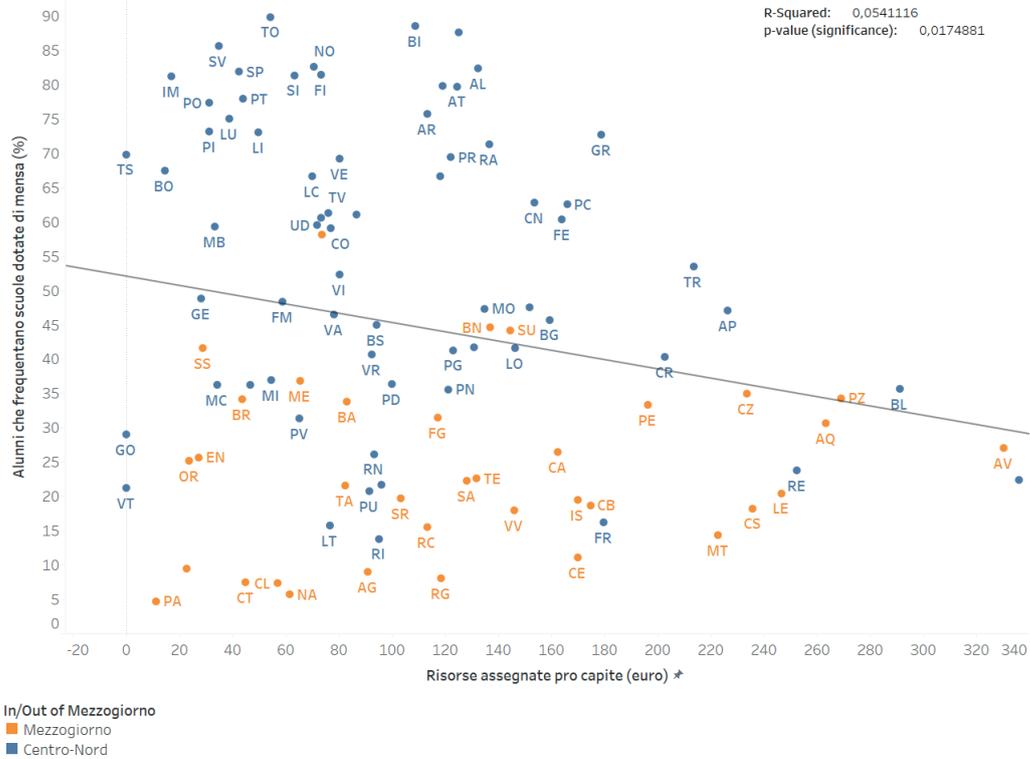


Fig. 7 Analisi di correlazione tra indicatori di fabbisogno e risorse PNRR (province)

➔ Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati MIM e ISTAT

c) Linea di intervento: mense



d) Linea di intervento: palestre



Fig. 7 Analisi di correlazione tra indicatori di fabbisogno e risorse PNRR (province)

» Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati MIM e ISTAT

e) Linea di intervento: nuove scuole



f) Linea di intervento: riqualificazione



Dal momento che tali differenze non sembrano, soprattutto per mense e palestre, ascrivibili a finalità perequative, è presumibile che esse derivino, oltre che da non ottimali criteri nell'assegnazione *ex ante* delle risorse, dal diverso grado di sensibilità e di capacità progettuale e amministrativa degli enti locali nei diversi territori. Queste differenze tra province, non correlate al fabbisogno infrastrutturale, permangono anche all'interno delle singole regioni, dove, con particolare riferimento alle regioni del Mezzogiorno di maggiori dimensioni, si osservano differenze a volte macroscopiche fra le risorse pro capite di cui beneficiano le diverse province. Inoltre, l'allocatione delle risorse tende frequentemente a non favorire le province con maggiori fabbisogni infrastrutturali.

La Tabella 6 riporta, per le sei regioni del Mezzogiorno di maggiori dimensioni, le risorse percepite dalla provincia con il minor ammontare pro capite in percentuale di quelle destinate alla provincia con il maggiore ammontare. In tutte le regioni e per tutte le tre linee di intervento le differenze appaiono fin troppo marcate e non commisurabili alle differenze provinciali nelle dotazioni infrastrutturali. Ad esempio, in Sardegna gli enti della provincia di Nuoro hanno ottenuto per le palestre solo 7,5% delle risorse destinate a quelli della provincia del Sud Sardegna.

Per quel che riguarda il secondo punto, in quasi tutte le regioni del Mezzogiorno, la provincia con il maggior

fabbisogno di investimenti non coincide con quella che ha ricevuto le maggiori risorse pro capite. È questo il caso di Pescara, Barletta-Andria-Trani, Crotone, Caltanissetta e Caserta nel caso degli asili nido; Reggio Calabria per le mense; Catanzaro, Isernia, Brindisi, Cagliari per le palestre; Oristano per asili nido e mense; Teramo, Matera, Palermo e Napoli per mense e palestre. Queste evidenze fanno risaltare il limite della regola di riparto iniziale a livello regionale. Un limite, questo, "amplificato" dall'accesso alle risorse attraverso il meccanismo dei bandi regionali.

Infine, le Tab. 7-9 descrivono la situazione delle dieci province italiane in condizione di "estremo" fabbisogno, ossia quelle che si posizionano in cima alla graduatoria di fabbisogno per le linee di intervento relative a asili nido (Tab. 7), mense (Tab. 8) e palestre (Tab. 9). Per ogni provincia è riportato l'ammontare pro capite di risorse ricevute, l'indicatore di fabbisogno e il rispettivo posizionamento in graduatoria.

Le Tabelle evidenziano come, di frequente, le province con i maggiori fabbisogni tendano a collocarsi nella parte più bassa della graduatoria delle risorse pro capite ricevute. Ciò a ulteriore conferma della limitata capacità del PNRR nel promuovere la perequazione infrastrutturale e nel dare risposta ai fabbisogni infrastrutturali di alcuni territori.



Tab. 6 Risorse pro capite dell'ultima provincia beneficiaria (in % della prima provincia beneficiaria)

► Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati MIM

	ASILI NIDO	MENSE	PALESTRE
Abruzzo	45,8	38,2	14,2
Calabria	30,7	48,0	20,7
Campania	15,2	18,6	9,0
Puglia	38	17,7	12,4
Sardegna	16,4	16,4	7,5
Sicilia	15,3	9,5	12,0

Tab. 7 Le risorse PNRR assegnate alle prime dieci province italiane per fabbisogno di investimenti (asili nido)

➔ Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati MIM e ISTAT

Province	Risorse assegnate (euro pro capite)	Posti disponibili per 100 bambini	Posizione in graduatoria	
			Risorse assegnate	Fabbisogno
Caserta	3.594	2,9	28	1
Caltanissetta	590	5,0	104	2
Palermo	867	5,8	100	3
Avellino	7.322	5,9	5	4
Napoli	1.390	5,9	81	5
Isernia	11.122	6,0	1	6
Catania	1.393	6,8	79	7
Cosenza	6.413	6,9	8	8
Crotone	4.798	6,9	15	9
Ragusa	2.359	7,1	49	10

Tab. 8 Le risorse PNRR assegnate alle dieci province italiane per fabbisogno di investimenti (mense)

➔ Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati MIM e ISTAT

Province	Risorse assegnate (euro pro capite)	% alunni primo ciclo che frequentano scuole dotate di mensa	Posizione in graduatoria	
			Risorse assegnate	Fabbisogno
Palermo	11,2	4,7	101	1
Napoli	61,5	5,7	77	2
Caltanissetta	57,0	7,3	79	3
Catania	45,0	7,4	84	4
Ragusa	118,6	8,0	44	5
Agrigento	91,0	9,0	58	6
Trapani	22,9	9,5	98	7
Caserta	170,0	11,1	20	8
Rieti	95,3	13,8	53	9
Matera	222,8	14,4	13	10

Tab. 9 Le risorse PNRR assegnate alle prime dieci province italiane per fabbisogno di investimenti (palestre)

➔ Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati MIM e ISTAT

Province	Risorse assegnate (euro pro capite)	% alunni che frequentano scuole dotate di palestra	Posizione in graduatoria	
			Risorse assegnate	Fabbisogno
Matera	485,7	13,2	2	1
Palermo	25,4	20,7	85	2
Forlì-Cesena	32,7	23,8	81	3
Potenza	485,9	24,4	1	4
Vibo Valentia	72,4	28,3	59	5
Catanzaro	108,2	29,2	41	6
Viterbo	67,0	29,2	62	7
Napoli	23,9	31,7	86	8
Cosenza	150,6	32,6	23	9
Caltanissetta	73,7	33,1	58	10

CONCLUSIONI E INDICAZIONI DI POLICY

Il PNRR rappresenta un'occasione unica per il miglioramento delle dotazioni infrastrutturali scolastiche. Questo non solo per la rilevante mole di risorse messe a disposizione, ma anche per le modalità di attuazione del Piano, che impongono precisi obiettivi e tempistiche. Da questo punto di vista, sia pure con alcuni limiti, gli enti locali hanno colto la rilevanza dell'opportunità, presentando progettualità in grado di coprire la maggior parte delle notevoli risorse disponibili.

Tuttavia, il PNRR, da solo, non sembra in grado di contribuire al superamento dei divari territoriali nelle dotazioni infrastrutturali esistenti. In alcune realtà, il PNRR avrà difficoltà anche ad attenuarli, in particolare in Sicilia e Campania: due regioni che si caratterizzano per i più elevati indici di dispersione scolastica e la più limitata disponibilità di tempo pieno.

La finalità di coesione territoriale è stata fin qui depotenziata da diversi fattori: il ridotto orizzonte temporale del Piano, la scelta di criteri per il riparto *ex ante* delle risorse per i nuovi progetti solo parzialmente legati ai fabbisogni di investimento, il livello regionale come scala territoriale del riparto stesso, le scelte allocative, non modificabili, dei "progetti in essere" assorbiti nel PNRR.

L'efficacia perequativa del Piano è risultata, poi, ulteriormente indebolita, in alcune circostanze, dalla limitata sensibilità e capacità amministrativa delle istituzioni locali nel farsi portatrici dei fabbisogni dei loro territori attraverso la partecipazione ai bandi emanati dal MIM. Ciò ha portato, in particolare per il Piano di estensione del tempo pieno e mense, a una allocazione territoriale delle risorse differente da quella originariamente prevista dal MIM che ha penalizzato, in termini generali, il Mezzogiorno e in particolare alcune regioni al suo interno.

A questo punto, anche per non disperdere l'interesse e lo sforzo compiuto da molte amministrazioni locali, appare prioritario dare continuità al percorso intrapreso, sia pur parzialmente, con il PNRR per la riduzione dei divari territoriali che penalizzano il Mezzogiorno in un ambito strategico come l'accumulazione del capitale umano.

Ciò, ovviamente, pone un tema sia di risorse che di azione di *policy*, da affrontare contestualmente all'obiettivo di realizzare nei tempi previsti gli interventi finanziati con il PNRR.

Con riferimento al tema delle risorse, andrebbe immediatamente applicato il principio di complementarietà funzionale delle politiche e delle risorse per la coesione con le priorità e le missioni del PNRR¹⁴, laddove le scelte e le priorità definite nel PNRR devono rappresentare, ove necessario e coerente, la base per coordinare strategicamente le scelte di programmazione operativa della politica di coesione europea e nazionale. La programmazione delle risorse per la coesione dovrebbe porsi l'obiettivo di concorrere, anche dopo il 2026, alla riduzione e superamento dei divari territoriali nei settori di intervento del PNRR.

Per quel che riguarda le risorse potenzialmente disponibili nei programmi europei 2021-2027, va segnalato che gli interventi infrastrutturali per la scuola possono essere finanziati attraverso il FESR nell'ambito dell'obiettivo specifico 4.2-Istruzione, formazione e competenze¹⁵.

Il programma nazionale Scuola e Competenze del MIM prevede, complessivamente, circa 934 milioni di euro per l'obiettivo specifico 4.2 finalizzato al miglioramento delle infrastrutture e delle competenze, da destinare a tutto il territorio nazionale. I programmi regionali FESR 2021-27 delle regioni del Mezzogiorno non sembrano destinare particolare rilevanza strategica al rafforzamento delle infrastrutture scolastiche. Abruzzo, Basilicata e Molise non prevedono alcuna risorsa per l'obiettivo specifico 4.2, mentre le rimanenti regioni destinano una percentuale di risorse



¹⁴ D'altronde, la rilevanza di questo approccio complementare è ben ribadita nei documenti strategici di programmazione sia della politica di coesione europea, sia di quella nazionale.

¹⁵ Gli interventi infrastrutturali per la scuola il cui obiettivo primario riguarda la messa in sicurezza o l'efficientamento energetico degli edifici possono essere finanziati anche nell'ambito dell'obiettivo strategico di Policy 2-Un'Europa più verde.

rispetto alla dotazione complessiva dell'obiettivo strategico di Policy 4-Un'Europa più sociale e inclusiva che oscilla dal 18,3% della Puglia al 43% della Sicilia, per un ammontare complessivo di risorse pari a circa 305 milioni di euro¹⁶.

Le risorse potenzialmente rinvenienti dai programmi europei non appaiono quindi sufficienti a garantire la prosecuzione e, soprattutto, il completamento del processo di perequazione territoriale delle infrastrutture scolastiche, a meno che non venga modificata la programmazione 2021-27.

Al contrario, un consistente contributo alla riduzione dei divari potrebbe provenire dalle risorse della politica di coesione nazionale, dal momento che allo stato attuale permangono ancora da programmare circa 49 miliardi del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2021-2027.

Difatti, con riferimento all'area tematica istruzione e formazione, i tre principali obiettivi strategici su cui concentrare le risorse del Fondo sono rappresentate dal "completamento del programma di investimenti in palestre e mense", dal "sostegno agli interventi di riqualificazione delle strutture scolastiche" e dalla riduzione "dei divari di offerta di servizi educativi per la prima infanzia, con particolare riferimento agli asili nido"¹⁷.

L'utilizzo di risorse provenienti dal FSC consente inoltre una programmazione la cui realizzazione possa concludersi anche oltre lo stringente termine del primo semestre 2026. Questo aspetto può assumere un certo rilievo alla luce delle evidenze del maggior tempo impiegato dalle amministrazioni locali meridionali nella progettazione ed esecuzione delle infrastrutture sociali¹⁸.

Risulta pertanto auspicabile la predisposizione e il finanziamento in tempi brevi, nell'ambito della programmazione 2021-2027 del FSC¹⁹, di un Piano Sviluppo e Coesione (PSC) a titolarità del MIM che, con precisi cronoprogrammi attuativi e criteri di riparto territoriale, preveda adeguate risorse. Il

Piano dovrebbe riconoscere anche un ruolo maggiormente proattivo, rispetto al PNRR, delle strutture centrali del Ministero nell'individuazione, finanziamento e, ove necessario, realizzazione degli interventi nelle aree caratterizzate da maggiori *gap* infrastrutturali.

In tal senso, alcune implicazioni di *policy* sono già desumibili dall'esperienza dei bandi emanati per assegnare le risorse del PNRR.

Con riferimento ai bandi relativi alla costruzione di nuove scuole e alla costruzione o ristrutturazione di scuole dell'infanzia e palestre si evince, anche nelle regioni del Mezzogiorno, un elevato numero di progetti dichiarati ammissibili, ma non finanziati per carenza di risorse. In questi casi, il nuovo PSC dovrebbe consentire l'immediato finanziamento dei progetti provenienti dalle aree con maggiori *gap* infrastrutturali, anche per non vanificare lo sforzo amministrativo prodotto dagli enti locali.

In relazione alla costruzione e ristrutturazione degli asili nido, al contrario, i bandi emanati secondo procedure competitive si sono dovuti confrontare con la ridotta capacità propositiva e amministrativa degli enti locali del Mezzogiorno che ha indotto, correttamente, il MIM prima a prorogare i termini del bando, poi a prevederne uno aggiuntivo per quelle regioni meridionali che non avevano ancora raggiunto, con le proposte presentate, la quota di risorse loro riservata. Ciò nonostante, sono comunque residuati, per mancanza di interventi finanziabili, circa 188 milioni di euro che erano stati assegnati alle regioni del Mezzogiorno. Situazione ancora più preoccupante si è verificata per le mense scolastiche, laddove le risorse che residuavano, per assenza di progetti ammissibili, dalle assegnazioni *ex ante* a favore delle regioni del Mezzogiorno, sono state riallocate a livello nazionale, con il rischio di far emergere, in assenza di finanziamento di ulteriori interventi al Sud, un classico caso di *trade-off* tra efficienza allocativa ed equità perequativa >

¹⁶ Informazioni acquisite dal sito del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del consiglio dei Ministri.

¹⁷ Fondo di sviluppo e coesione. Aree tematiche e obiettivi strategici. Comunicazione ai sensi dell'articolo 1, comma 178, Legge n. 178/2020, del marzo 2022, pp. 41-43.

¹⁸ Caravella S., Petraglia C., Vecchione G. (2023), "I Comuni alla prova del PNRR", Informazioni SVIMEZ, n. 1, marzo

¹⁹ Le risorse del FSC sono destinate, ai sensi di legge, per l'80% a favore delle regioni del Mezzogiorno.

(in questo caso territoriale), in cui la necessità di raggiungimento dei target previsti nel PNRR²⁰ si pone in antitesi alla finalità di riduzione dei divari territoriali. Un rischio, questo, sul quale il Dipartimento per le politiche di coesione ha alertato la *governance* del PNRR fin dalla sua prima Relazione sul rispetto della “quota Sud”²¹.

Soprattutto in questi due ultimi casi, la sola destinazione di ulteriori risorse a favore delle aree con maggiori *gap* rischia di rivelarsi insufficiente se basata nuovamente su meccanismi a bando, che non solo rimettono alla sensibilità e capacità delle amministrazioni locali la decisione di partecipazione, ma tendono anche a dare luogo, come visto, ad allocazioni territoriali non correlate al grado di fabbisogno. Anche l’assegnazione alle singole regioni del compito di individuare a livello locale gli interventi da finanziare non sembra essersi rivelata, almeno nel caso della riqualificazione e messa in sicurezza delle scuole, particolarmente efficace ai fini perequativi.

Sarebbe, pertanto, auspicabile un intervento diretto delle strutture ministeriali, che, sulla base del vasto patrimonio informativo disponibile, sensibilizzino e supportino le amministrazioni locali dei territori più svantaggiati a individuare e realizzare gli interventi di cui necessitano, soprattutto se si considera che asili nido e mense rappresentano due capisaldi essenziali per la riduzione degli attuali divari territoriali di cittadinanza concernenti l’accessibilità

ai servizi per l’infanzia e al tempo pieno a scuola.

In conclusione, appare desiderabile un’azione coordinata a livello centrale che individui, sulla base di indici sia di dotazione infrastrutturale che di *outcomes* (come la diffusione del tempo pieno e la dispersione scolastica) le aree territoriali (e le scuole) su cui prioritariamente intervenire, e che supporti e accompagni l’azione amministrativa degli enti locali, anche attraverso il ricorso e il rafforzamento di appositi programmi di assistenza tecnica e *task force* (già attivate per alcuni interventi del PNRR e nei passati cicli delle politiche di coesione), finanziabili, tra l’altro, anche attraverso il nuovo programma nazionale “Capacità per la coesione”. Le prime azioni del nuovo PSC potrebbero, ad esempio, essere la costituzione di apposite *task force* per il finanziamento e la realizzazione di (i) nuovi posti per gli asili nido negli ambiti territoriali nei quali, anche dopo gli interventi da realizzarsi con il PNRR, non si dovesse raggiungere l’obiettivo del 33% di copertura, (ii) interventi in quei Comuni che, pur in presenza di gravi carenze infrastrutturali, non abbiano partecipato ai bandi del PNRR, (iii) interventi nei Comuni caratterizzati da indici di dispersione scolastica particolarmente elevati o di attivazione del tempo pieno sensibilmente bassi.

Un percorso non semplice e immediato, ma cruciale per offrire pari opportunità e servizi alle nuove generazioni e ai genitori del Mezzogiorno.

²⁰ Il target previsto dal PNRR per le mense prevede la costruzione e/o messa in sicurezza e riqualificazione di almeno mille edifici scolastici adibiti a mense.

²¹ Dipartimento per le Politiche di Coesione (2022), Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente, 9 marzo.

Tab. A1 Asili nido, scuole dell’infanzia, mense, palestre, nuove scuole e riqualificazione e infrastrutture scolastiche: indicatori di fabbisogno e risorse assegnate complessive e pro capite (1), province

► Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati MIM e ISTAT; (1) valori ponderati per il peso finanziario delle linee di intervento a livello nazionale

APPENDICE

clicca qui

