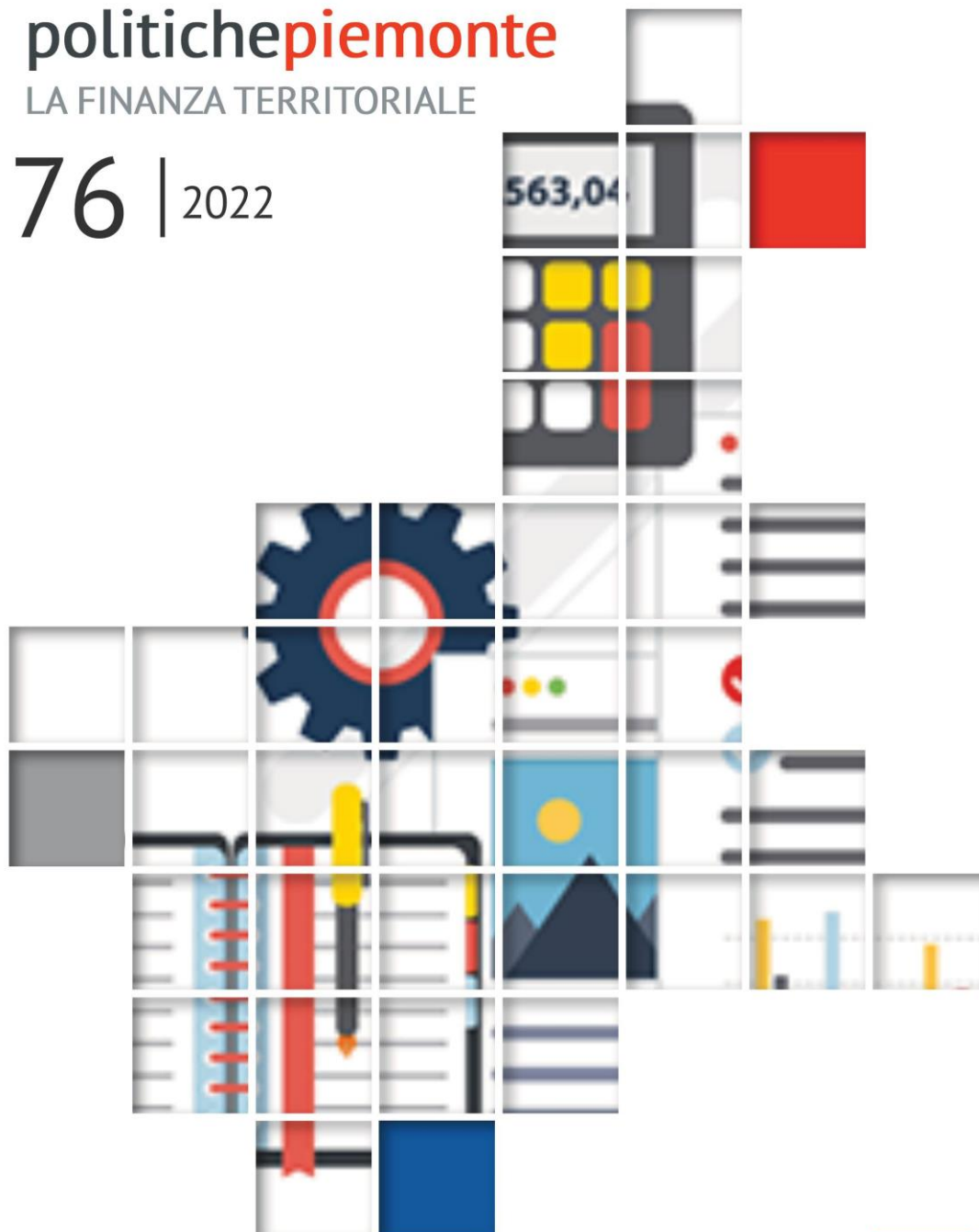


# politichepiemonte

LA FINANZA TERRITORIALE

76 | 2022



- 3 [EDITORIALE: ALLA RICERCA DI UN RUOLO PER LE ISTITUZIONI LOCALI ALLE PRESE CON LE \(S\)FORTUNE DEI TERRITORI](#)  
*di Santino Piazza (Ires Piemonte)*
- 6 [IL CONTRIBUTO DELLE POLITICHE DI COESIONE ALLE POLITICHE PUBBLICHE: UN QUADRO D'INSIEME SUL SETTORE DELLA CULTURA](#)  
*di Santino Piazza e Paolo Feletig (Ires Piemonte)*
- 11 [LA CAPACITÀ DI ASSORBIMENTO DEI PROGETTI FINANZIATI DAI FONDI DI COESIONE: UN APPROFONDIMENTO PER IL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2007-2013](#)  
*di Santino Piazza e Paolo Feletig (Ires Piemonte)*
- 16 [I SERVIZI SOCIALI TRA VECCHIE E NUOVE DISUGUAGLIANZE TERRITORIALI: RISORSE AGGIUNTIVE E OBIETTIVI DI SERVIZIO NEL FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE](#)  
*Di Roberta Garganese (Fondazione IPRES) e Francesco Porcelli (Università degli studi di Bari)*
- 20 [I NIDI IN ITALIA: L'INIZIO DI UNA VERA SVOLTA?](#)  
*di Elisabetta Tondini, Mauro Casavecchia (Agenzia Umbria Ricerche)*

Questo numero di Politiche Piemonte è stato curato da Santino Piazza e Daniela Nepote

# Editoriale: alla ricerca di un ruolo per le Istituzioni locali alle prese con le (s)fortune dei territori<sup>1</sup>

di Santino Piazza (*Ires Piemonte*)

Due temi animano trasversalmente i contributi contenuti in questo numero. Il primo è il riconoscimento del ruolo sempre più importante assunto dalle risorse non ordinarie, di fonte europea e nazionale (fondi di coesione) e dai fondi Pnrr e altre risorse aggiuntive (fondi verticali a sostegno della perequazione orizzontale comunale) per riavviare il ciclo degli investimenti degli enti locali e per la riduzione dei divari territoriali. Tale ruolo non appare destinato a ridursi, stante il perdurare della difficoltà del bilancio pubblico e l'allargarsi, o il persistere, dei divari inter- e infra-regionali nel nostro paese.

Nel primo contributo di **Piazza e Feletig** si pone l'accento sulla rilevanza delle risorse di coesione per il finanziamento della spesa locale per la Cultura, uno dei settori a cui si riconosce un ruolo significativo nelle politiche di recupero dei territori marginali, oltre a quello svolto nelle aree urbane medie e grandi. Le due regioni che fanno maggiore affidamento sulle risorse di coesione per il settore Cultura, limitando lo sguardo alle regioni del nord, sono la Toscana e il Piemonte. Nella prima, il 6% delle spese totali pubbliche, in media, è effettuato su fondi per la coesione, mentre nella seconda, il settore culturale è sostenuto per circa il 3% in media lungo il periodo 2000-2017 grazie alla rilevanza delle risorse FESR. La Toscana risulta dipendere per circa un quarto della sua spesa in infrastrutture nel settore culturale dalle risorse per la coesione territoriale, seguita dal Piemonte con circa il 12%. Anche per le altre regioni del nord analizzate questa quota è rilevante, ma non supera mai il 6% delle risorse totali destinate al settore.

Le indicazioni contenute nel secondo contributo di **Piazza e Feletig**, mostrano quanto nel nostro Paese permanga una certa difficoltà nel rendere operativi i programmi finanziati e nell'erogare la spesa nei tempi stabiliti dalle procedure europee. Si tratta di difficoltà che presentano un profilo territoriale piuttosto definito, particolarmente concentrato nelle Regioni del Meridione, ma pure il Nord del Paese è interessato da questo problema. La nostra regione è tra quelle che presentano una quota maggiore di progetti che sono stati attivati oltre le tempistiche della

---

<sup>1</sup> Il titolo scelto per questo editoriale prende spunto dal titolo del contributo di Andrés Rodríguez-Pose studioso molto attivo nel dibattito pubblico sulle politiche per la riduzione dei divari territoriali: "Institutions and the fortunes of territories" *Reg Sci Policy Pract.* 2020; 12: 371– 386. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12277>

programmazione 2007-13 per quel che riguarda il FESR, mentre Lombardia e Veneto presentano quote maggiori di progetti attivati in “ritardo” per il FSE.

Il secondo tema trattato in questo numero di Politiche Piemonte, che discende logicamente dal primo, è quello del ruolo che possono e devono assumere, in un contesto che è già caratterizzato da crescenti vincoli all'autonomia di spesa e di entrata delle autonomie territoriali, gli enti (qui i Comuni) di fronte alla pressione esercitata dalla disponibilità di ingenti risorse aggiuntive PNRR e statali finalizzate all'innalzamento dei livelli di servizio per le funzioni essenziali nei territori. La finestra temporale per cogliere tali opportunità è molto stretta, e decisiva è la determinazione a reagire con efficacia e tempestività alla disponibilità di nuove e significative risorse per soddisfare i diritti di cittadinanza.

Se i divari territoriali non sembrano diminuire nel nostro Paese, come si conferma nel saggio di **Garganese e Porcelli** a proposito della fornitura dei servizi sociali, è essenziale verificare come il processo di monitoraggio fondato sulla fissazione di obiettivi di servizio possa assicurare che le risorse aggiuntive previste per i Comuni fino al 2030 si traducano in un effettivo potenziamento dei servizi. L'analisi empirica proposta pone alcuni dubbi su tale conclusione, da cui consegue un avvertimento circa la possibilità che le disuguaglianze territoriali siano effettivamente assorbite, con le maggiori distanze – come di consueto – localizzate nei Comuni delle Regioni meridionali.

I risultati delle analisi indicano come il gap da finanziare, al fine di portare i comuni con maggiore carenza di risorse e superiore distanza dagli obiettivi minimi di servizio ai livelli standard di risorse disponibili, potrebbe non essere colmato anche nel medio periodo, non potendo garantire in tale periodo di transizione il raggiungimento degli obiettivi di servizio attesi per ridurre il disagio sociale nei comuni beneficiari dei fondi aggiuntivi. È da sottolineare il fatto che gli autori suggeriscono come, per raggiungere questo obiettivo, non sia sufficiente spendere nel sociale le risorse aggiuntive, ma sia necessaria anche una revisione interna della spesa, che induca i comuni, soprattutto nel meridione, ma non solo, a spendere meno in funzioni dove la spesa è superiore al fabbisogno standard per devolvere queste risorse al settore sociale.

Criticità non troppo dissimili coinvolgono – in una certa misura – anche il tema dei fabbisogni standard e dei livelli essenziali nell'offerta di beni e servizi pubblici di utilità generale. Al riguardo, il caso degli asili nido è specificamente discusso nel saggio di **Casavecchia e Tondini**. L'Italia si presenta con notevole ritardo rispetto all'obiettivo stabilito venti anni fa per tutti gli Stati membri del Consiglio Europeo di fornire – entro il 2010 – un'assistenza all'infanzia per almeno il 33 per cento dei bambini con età inferiore a 3 anni. Nel nostro paese persistono differenziali di accesso legati alla collocazione territoriale e alla dimensione dei Comuni, oltre che alle condizioni socio-economiche delle famiglie. Ne consegue che i fondi potenzialmente resi disponibili dal PNRR, affinché se ne riscontri un'accettabile efficacia, dovranno essere destinati a attenuare sensibilmente tali differenziali. Si tratta, come accennato in precedenza, di quelle condizioni minime che possono estendere l'effetto congiunturale del PNRR ad un periodo medio-lungo con esiti strutturali. I meccanismi per l'assegnazione di risorse PNRR in questo caso non sono privi di

vincoli per i percettori: i Comuni, nonostante le quote allocate ex ante, devono partecipare a bandi e rendicontare la spesa collegando le erogazioni agli obiettivi richiesti dal legislatore. Con una estrema semplificazione, si tratta di paletti al finanziamento dei servizi non troppo dissimile da quanto avviene per l'erogazione di servizi finanziata da fondi SIE.

Secondo un lavoro recente dell'UPB<sup>2</sup>, si osserva come i Comuni abbiano mostrato un minore interesse per la realizzazione di asili nido, di cui si registra una minore offerta, e abbiano concentrato l'attenzione sulle scuole dell'infanzia, che invece sono già ampiamente diffuse e coprono la quasi totalità dei potenziali utenti. Nonostante tra i target PNRR si ritrovi un incremento nel livello medio del servizio, secondo le stime UPB, poco più di 3.400 Comuni con una grave carenza di asili nido (tasso di copertura compreso tra 0 e 11 per cento) non hanno partecipato ai bandi PNRR. Il divario più rilevante è tra nord e sud, ma si nota come anche in regioni quali il Piemonte sia in atto, a causa dell'eterogeneità demografica dei territori interni, una compensazione tra Enti caratterizzati da significative differenze nella domanda e nell'offerta per il servizio per infanzia. In questi casi, come sottolineato da UPB, una delle strade percorribili per stimolare una offerta maggiore di posti nido potrebbe essere quella di incentivare ulteriormente l'associazione tra comuni confinanti per l'adesione ai bandi e la fornitura del servizio in forma associata.

E si ritorna così al punto da cui siamo partiti, ovvero il ruolo degli enti territoriali in un contesto di pressioni crescenti per adattarsi al mutato contesto economico-finanziario e alla sfida costituita dalle attese loro rivolte per un contributo efficace alla riduzione delle disparità territoriali inter e infra-regionali.

Il richiamo a fattori locali quali il contesto istituzionale, tra le determinanti nei ritardi nella spesa dei fondi di coesione e altri fondi quali il PNRR, è da considerarsi un'utile astrazione nel dibattito accademico e pubblico per sottolineare il ruolo dei fattori che migliorano l'assorbimento delle risorse di coesione, ma a questo si deve associare una declinazione operativa in termini di potenziamento delle capacità amministrative per aiutare gli enti territoriali impegnati nella trasformazione delle risorse finanziarie di coesione in progetti dotati di significativo impatto nei territori.

Infine, ma non ultimo, è vitale un ripensamento del sentiero percorso dall'autonomia territoriale, il cosiddetto "federalismo fiscale" in versione italiana, che con la riforma del Titolo V della Costituzione ha rappresentato il punto di arrivo di un processo di decentramento avviato fin dal 1992. Allargare lo sguardo dal chi fa cosa a livello delle istituzioni (e con quale efficacia) ai processi che hanno sin qui regolato i rapporti tra livelli di governo, consentirebbe di comprendere meglio i processi che influenzano le attuali strategie di sviluppo delle città e dei territori e aiuterebbe a comprenderne gli aggiustamenti necessari per un rilancio.

---

<sup>2</sup> Ufficio Parlamentare Bilancio, Focus n. 9/2022, "Piano asili nido e scuole dell'infanzia: prime evidenze dall'analisi delle graduatorie", 25 novembre 2022

# Il contributo delle politiche di coesione alle politiche pubbliche: un quadro d'insieme sul settore della cultura

di Santino Piazza e Paolo Feletig (Ires Piemonte)

## Introduzione

Il presente lavoro intende offrire una ricostruzione delle risorse erogate dalle amministrazioni centrali e dagli enti locali (nonché dalle loro partecipate) per investimenti nel settore della cultura, quantificandone la dimensione da un punto di vista territoriale e temporale. In particolare viene presentato quanto della spesa settoriale sia l'esito del finanziamento ordinario da parte del sistema delle pubbliche amministrazioni, derivante prevalentemente dalla fiscalità generale e dai trasferimenti da altre amministrazioni, e quanto provenga da fondi nazionali e comunitari per la coesione territoriale. Effettuare studi comparati a livello territoriale delle risorse disponibili ai diversi livelli di governo e per tipologia di ente offre elementi per monitorare la capacità degli enti di programmare nel breve e medio termine.

Viene inoltre evidenziato e declinato settorialmente il tema del contributo delle risorse di coesione al finanziamento delle funzioni svolte ai livelli di governo centrale e locale.

Ricordiamo infatti che, nonostante il criterio dell'aggiuntività<sup>3</sup> non sia più vincolante per gli Stati membri al fine di accedere ai fondi, l'erogazione di risorse di coesione non deve essere accompagnata da una riduzione delle risorse ordinarie dello Stato percettore.

Le informazioni da noi ricostruite con riferimento alla cultura contribuiscono a una ricognizione dal punto di vista finanziario della distribuzione delle risorse "ordinarie" e "straordinarie" all'interno dei diversi domini classificatori e per tipologia di governo e territorio.

Il potenziale della metodologia proposta può tuttavia essere esteso anche alla rilevazione delle risorse finanziate dal PNRR (documentate attraverso il sistema informativo ReGiS), nonché dal nuovo FSC e altri fondi aggiuntivi (FPI).

## I dati e la metodologia

Le elaborazioni presentate si basano sulla messa in comunicazione di due set informativi, i flussi dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) e Open Coesione (OC), che hanno fonti, classificazioni, composizione e scopi differenti. Da un lato i CPT forniscono informazioni sulle spese delle amministrazioni pubbliche suddivise per regioni e per livello di governo e per categoria economica delle spese.

Dall'altro lato OpenCoesione (OC) rappresenta la base di dati relativa ai fondi della Politica di Coesione, dettagliata fino al livello di singolo progetto attivato e finanziato.

---

<sup>3</sup> Il criterio dell'addizionalità stabilisce che i contributi erogati attraverso i Fondi non devono sostituire la spesa pubblica o gli investimenti strutturali equivalenti di uno Stato membro.

Il lavoro ha quindi previsto innanzitutto una fase di adattamento delle informazioni contenute nelle due fonti di dati, in modo tale che ogni variabile dei due database presentasse le stesse unità di misura (parametri monetari), la stessa composizione settoriale e il medesimo livello di governo.

L'obiettivo finale è quello di mettere a rapporto i due aggregati di spesa al fine di ottenere una misura del contributo che forniscono le risorse della Politica di Coesione nel sostenere la spesa pubblica nel settore culturale.

### Le spese in “cultura e servizi ricreativi” della politica di coesione territoriale

Come punto di partenza per l'analisi del contributo della Politica di Coesione alle politiche settoriali, si considerano le spese effettuate per i progetti contenuti in OC per il dominio “Cultura e servizi ricreativi”. Nelle tabelle che seguono si fornisce una panoramica dei pagamenti effettuati dalle amministrazioni pubbliche relativi ai progetti attivati tramite i fondi per la coesione territoriale.

La Tabella 1 mostra il complesso delle spese nelle regioni LOVERTOP (raggruppamento delle regioni focus della presente analisi e comprendente Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Toscana e Veneto), dettagliando per tipo di fondo che partecipa al finanziamento e per ciclo di programmazione.

**Tabella 1 – Spese nelle regioni LOVERTOP per fondo e ciclo di programmazione. Milioni di euro**

| Ciclo     | Regione            | FESR  | FSE  | FONDI NAZIONALI |
|-----------|--------------------|-------|------|-----------------|
| 2007-2013 | EMILIA-<br>ROMAGNA | 51,4  | 18,9 | 14,0            |
|           | LOMBARDIA          | 23,6  | 2,8  | 52,3            |
|           | PIEMONTE           | 204,9 | 1,5  | 21,9            |
|           | TOSCANA            | 111,5 | 1,6  | 318,6           |
|           | VENETO             | 47,6  | 2,7  | 102,9           |
| 2014-2020 | EMILIA-<br>ROMAGNA | 18,7  | 4,0  | 74,6            |
|           | LOMBARDIA          | 8,0   | 4,7  | 14,5            |
|           | PIEMONTE           | 14,7  | 0,5  | 11,9            |
|           | TOSCANA            | 8,1   | 3,2  | 43,3            |
|           | VENETO             | 14,5  | 2,2  | 23,4            |

Fonte: elaborazione degli autori su dati OC

Per il primo ciclo di programmazione, si nota come i pagamenti relativi ai progetti attivati tramite il FESR siano preponderanti in Toscana e in Piemonte, mentre per le altre regioni questo abbia una più ridotta rilevanza nella distribuzione di risorse.

Quelli che sono denominati fondi nazionali, ovvero un insieme di fondi per la coesione derivanti dalla politica nazionale, il cui principale è il FSC, sono molto importanti per il settore in Veneto, con una quota di 102 milioni di euro spesi, ed ancora più rilevante in Toscana, dove raggiunge quota di 319 milioni spesi nel settennio 2007-2013. Il FSE risulta essere invece strettamente rilevante solamente in Emilia-Romagna.

Il ciclo di programmazione 2014-2020 è formalmente appena concluso, ma protrarrà i suoi effetti per altri tre anni in quanto la Commissione Europea accetterà la rendicontazione dei pagamenti fino al 2023.

I dati a nostra disposizione per questa programmazione sono quindi parziali ed aggiornati alla fine del 2021. Si indica tuttavia come Emilia-Romagna, Piemonte e Veneto siano le Regioni che maggiormente indirizzano le risorse FESR nel settore culturale, con spese che oscillano tra i 14,5 ai 18,7 milioni di euro, mentre Lombardia e Toscana non superano gli 8 milioni. Il FSE gioca anche per questa programmazione un ruolo marginale nel settore, mentre sembrano avere un ruolo importante i fondi nazionali per la coesione territoriale, specialmente in Emilia-Romagna dove le spese nel settore derivanti da FSC sono più che quadruplicate rispetto al ciclo precedente.

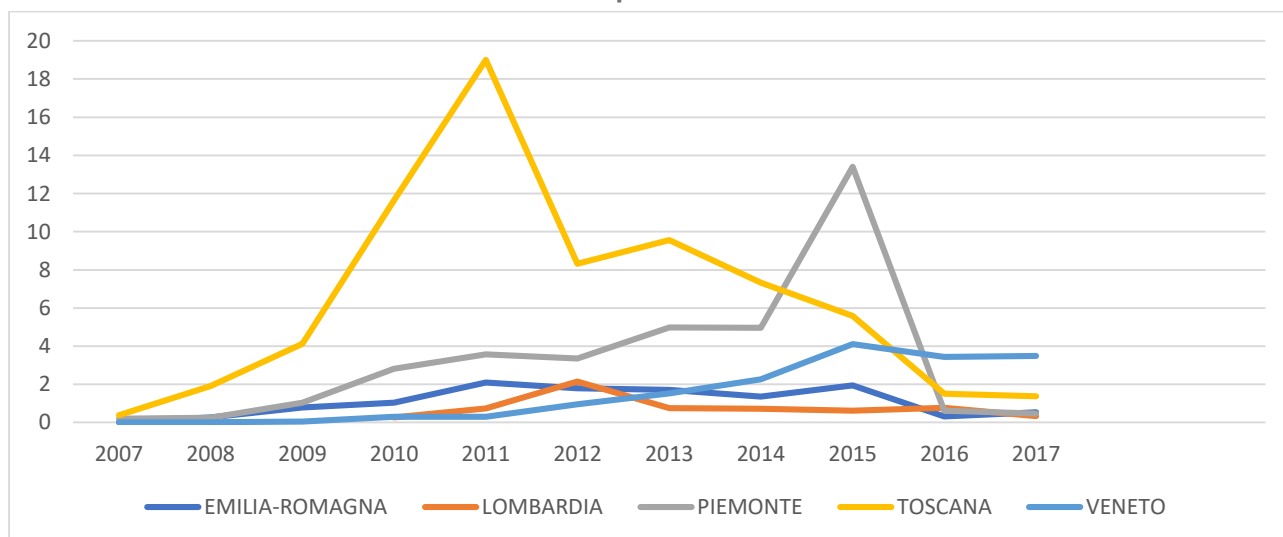
### Il peso delle risorse per la coesione territoriale nel settore “cultura e servizi ricreativi”

Mettendo a rapporto le spese derivanti dalle politiche di coesione con quelle rilevate dai flussi CPT consolidati si può ricostruire il peso che ha assunto la Politica di Coesione comunitaria e nazionale sul totale della spesa nazionale, dettagliando per regione e per livelli di governo.

Un primo confronto permette di identificare l'ordine di grandezza del peso che la Politica di Coesione territoriale ha tra le regioni.

Nella Figura 1 si confronta il peso delle spese per per “Cultura e servizi ricreativi” derivanti dai fondi di coesione sul totale della spesa per “Cultura e servizi ricreativi” nelle Regioni LOVERTOP declinato annualmente per il periodo 2007-2017.

**Figura 1 – Peso della Politica di coesione rispetto al totale della spesa nel settore cultura. Valori percentuali**



Fonte: elaborazione degli autori su dati OC e CPT

La Politica di Coesione, che pesa mediamente il 3,6% a livello nazionale lungo l'intero periodo considerato, ha rilevanti differenze tra le regioni. Le due regioni che fanno maggiore affidamento alle risorse di coesione per il settore Cultura sono la Toscana e il Piemonte. Nella prima, il 6% delle spese, in media, è effettuato a valersi su fondi per la coesione, mentre nella seconda il settore culturale è sostenuto per circa il 3% in media

grazie alla rilevanza delle risorse FESR. Per le altre Regioni il contributo della politica di coesione è più ridotto, pesando da un minimo dello 0,6% in Lombardia fino a circa il 2% in Emilia-Romagna e in Veneto.

**Tabella 2 - Peso della Politica di coesione rispetto al totale della spesa nel settore cultura per livello di governo. Valori percentuali, media di periodo**

|                | <b>Amministrazioni Centrali</b> | <b>Amministrazioni Regionali</b> | <b>Amministrazioni Locali</b> | <b>Imprese pubbliche locali</b> |
|----------------|---------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|
| EMILIA-ROMAGNA | 0,0                             | 9,9                              | 3,4                           | 1,8                             |
| LOMBARDIA      | 0,3                             | 13,3                             | 0,5                           | 0,1                             |
| PIEMONTE       | 0,1                             | 11,2                             | 5,0                           | 0,1                             |
| TOSCANA        | 0,1                             | 10,0                             | 13,8                          | 0,2                             |
| VENETO         | 0,1                             | 9,6                              | 3,1                           | 1,2                             |

Fonte: elaborazione degli autori su dati OC e CPT

Per quanto riguarda gli attori coinvolti nella spesa, si indica in Tabella 2 come le Amministrazioni Centrali e le Imprese Pubbliche Locali giochino un ruolo marginale nella spesa culturale. Le Amministrazioni Regionali sono i veri motori di questa spesa per tutte le regioni analizzate. Per la sola regione Toscana, invece, attraverso le Amministrazioni Locali passano le risorse spese sul territorio nel settore, pesando circa 14 punti percentuali.

Una ulteriore dimensione di approfondimento è il calcolo del contributo dei fondi per la coesione territoriale suddiviso per categoria di spesa. Nella tabella 3 possiamo osservare come la suddivisione per categoria di spesa renda ancora più eterogenee le differenze tra le regioni.

**Tabella 3 - Peso della Politica di coesione rispetto al totale della spesa nel settore cultura per categoria di spesa. Valori percentuali, media di periodo**

|                | <b>Investimenti</b> | <b>Corrente</b> |
|----------------|---------------------|-----------------|
| EMILIA-ROMAGNA | 5,6                 | 0,40            |
| LOMBARDIA      | 2,3                 | 0,17            |
| PIEMONTE       | 11,9                | 0,23            |
| TOSCANA        | 26,8                | 0,27            |
| VENETO         | 5,9                 | 0,38            |

Fonte: elaborazione degli autori su dati OC e CPT

La Toscana risulta dipendere per circa un quarto della sua spesa in infrastrutture nel settore culturale dalle risorse per la coesione territoriale, seguita dal Piemonte con circa il 12%. Anche per le altre regioni analizzate questa quota è rilevante, ma non supera mai il 6% delle risorse totali destinate al settore. Per quanto riguarda le spese in conto corrente, invece, per tutte le regioni la politica di coesione risulta essere addizionale alla spesa ordinaria, non raggiungendo neanche l'1% della spesa pubblica regionale.

## Conclusioni

Una componente considerata sempre più rilevante tra le politiche per lo sviluppo locale e l'attrattività dei territori è costituita dalla Cultura e dalle attività connesse alla funzione ricreativa. In alcune regioni italiane, nel periodo 200-2017 le risorse disponibili derivanti dalle politiche di coesione sono diventate una fonte di finanziamento importante, in alcuni casi sostitutiva dei canali di finanziamento ordinari.

La governance e l'implementazione dei progetti finanziati da risorse di coesione (nazionali o europee), che più correttamente andrebbero ormai considerate "ordinarie" e non "straordinarie", impongono ai beneficiari (in prevalenza enti locali) visione, strategia e significativa capacità realizzativa.

Il successo, o il fallimento, delle erogazioni in particolare per investimenti nei territori dipendono in maniera cruciale da queste caratteristiche endogene dei beneficiari, ma gli output raggiunti devono essere attentamente monitorati, oltre che valutati ex post, insieme al costo sostenuto dalle collettività per realizzarli.

Il nostro lavoro crediamo possa costituire un piccolo mattone per la costruzione dell'architettura informativa a supporto delle analisi del contributo delle politiche di coesione alle politiche pubbliche nazionali e locali.

# La capacità di assorbimento dei progetti finanziati dai fondi di coesione: un approfondimento per il ciclo di programmazione 2007-2013

di Santino Piazza e Paolo Feletig (Ires Piemonte)

## Introduzione

Si è da poco concluso il ciclo di programmazione dei fondi di coesione 2014-2020, almeno formalmente, e l'attenzione è già rivolta al nuovo settennio di programmazione 2021-2027, che redistribuirà 330,6 miliardi di euro in Europa, di cui 43,5 diretti in Italia. Contemporaneamente il PNRR è ormai al suo secondo anno di vita e figura già erogato circa il 40% dei 191,5 miliardi di euro destinati al nostro Paese.

Tra le preoccupazioni ricorrenti nella letteratura specialistica e tra i policy-makers europei, pertanto, vi è quella relativa alla capacità del nostro Paese di assorbire nei tempi prestabiliti un tale quantitativo di risorse, canalizzando al contempo la spesa verso obiettivi capaci di massimizzarne l'impatto di medio e lungo periodo.

Esiste tuttavia ampia convergenza sul fatto che il nostro Paese non sia (e non sia stato) in grado di assorbire con una tempistica adeguata le risorse stanziare dai fondi di coesione europei. Anche per l'ultimo ciclo di programmazione 2014-2020, formalmente concluso ma ancora in corso (sono ammissibili le spese sostenute e pagate entro il 31 dicembre 2023), si rilevava come l'Italia a metà del 2020 avesse speso solo il 39% dei fondi impiegati<sup>4</sup>.

Sfruttando le informazioni relative ai progetti finanziati con i fondi di coesione contenute nel portale OpenCoesione (OC), l'iniziativa di Open Government Data sulle politiche di coesione, e concentrando l'analisi sul ciclo di programmazione 2007-2013, l'unico ad oggi osservabile integralmente, vengono presentate in questo contributo alcune delle principali evidenze disponibili sulla capacità di assorbimento delle risorse europee nelle regioni LOVERTOP (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana e Piemonte) proponendo alcune considerazioni relative alla spesa erogata per progetti avviati al di fuori del "normale" svolgimento del ciclo di programmazione.

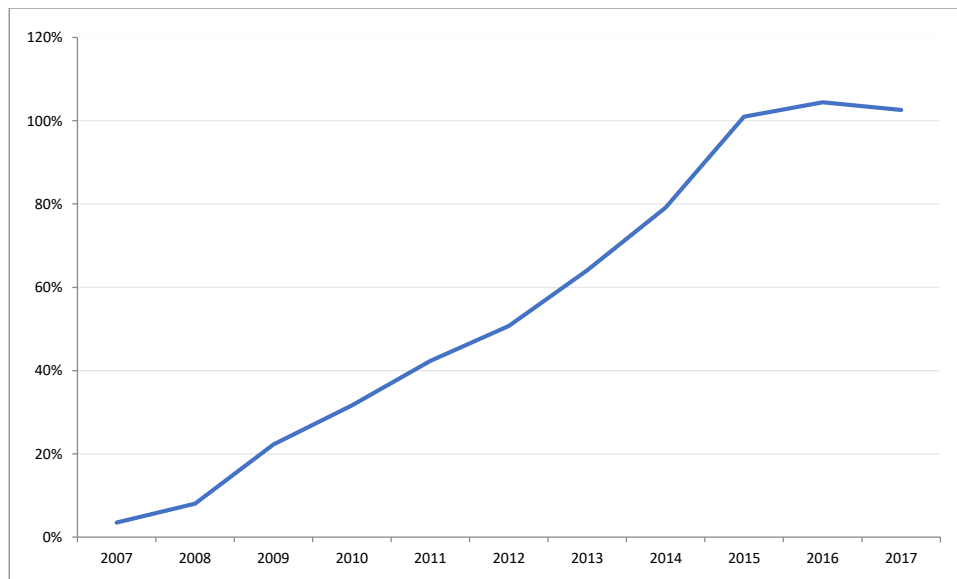
## L'assorbimento delle risorse derivanti dalla politica di coesione

In Figura 1 si mostra il caso italiano dove, dopo un biennio iniziale con una dinamica di crescita molto lenta, vi sia un progressivo recupero, fino alla completa saturazione delle risorse disponibili nel biennio successivo la fine del ciclo di programmazione 2007-2013.

---

<sup>4</sup> Feletig P., Piazza S. (2021) "Indicatori per la misura della capacità di assorbimento dei progetti finanziati dai fondi di coesione: un approfondimento per il ciclo di programmazione 2007-2013". La Finanza Territoriale, Rapporto 2021. Rubettino editore, 2021

Figura 1 - Quota di assorbimento delle risorse in Italia



Fonte: elaborazione degli autori su dati OC

Considerando che alla fine del 2013 era stato speso il 64% delle risorse, come si è arrivati a un assorbimento pari al 100% per questo ciclo di programmazione, e quali procedure sono state messe in opera per accelerare l'assorbimento di risorse e non incorrere nel decommitment dei fondi dopo due anni dalla scadenza del ciclo 2007-'13? Gli interventi che hanno contribuito in misura significativa a migliorare il nostro tasso di assorbimento di risorse, che risultava tra i più bassi insieme alla Spagna e altri Paesi dell'Est europeo, sono:

- riduzione della quota di cofinanziamento nazionale e regionale (nell'ordine di poco meno di 14 miliardi di euro), a fronte del mantenimento delle quote comunitarie;
- interventi da parte delle Autorità di Gestione per riallocare le risorse verso misure che risultavano avere maggior successo, abbandonando azioni scarsamente attrattive e per le quali le spese non risultavano erogate;
- ammissione del rimborso di spesa per progetti a cavallo tra la programmazione in scadenza (2013) e la nuova 2014-2020;
  - deroga a favore di misure adottate per portare a conclusione progetti di taglia superiore ai 5 milioni di costo non ancora conclusi al 2013 ma non suddivisi in fasi (c.d. progetti non funzionanti);
  - incentivazione all'utilizzo di strumenti di ingegneria finanziaria, ovvero misure di sostegno finanziario agli investimenti che possono assumere la forma di prestiti, garanzie rimborsabili, partecipazione al capitale di rischio;
  - ammissione dello strumento dei Progetti chiamati retrospettivi, ovvero progetti, finanziati a valere su altre fonti e già avviati (o addirittura già completati) prima che il contributo UE sia formalmente richiesto, così da poter produrre giustificativi di spesa entro la data del 31 dicembre 2015.

Ognuno di questi meccanismi derogatori si caratterizza per specifiche procedure di attivazione, controllo e valutazione finale, ma ciò che li accomuna trasversalmente è la rilevanza che hanno assunto a partire dalla fine del 2013, imponendo una decisa accelerazione all'assorbimento di risorse, in tutto il territorio nazionale.

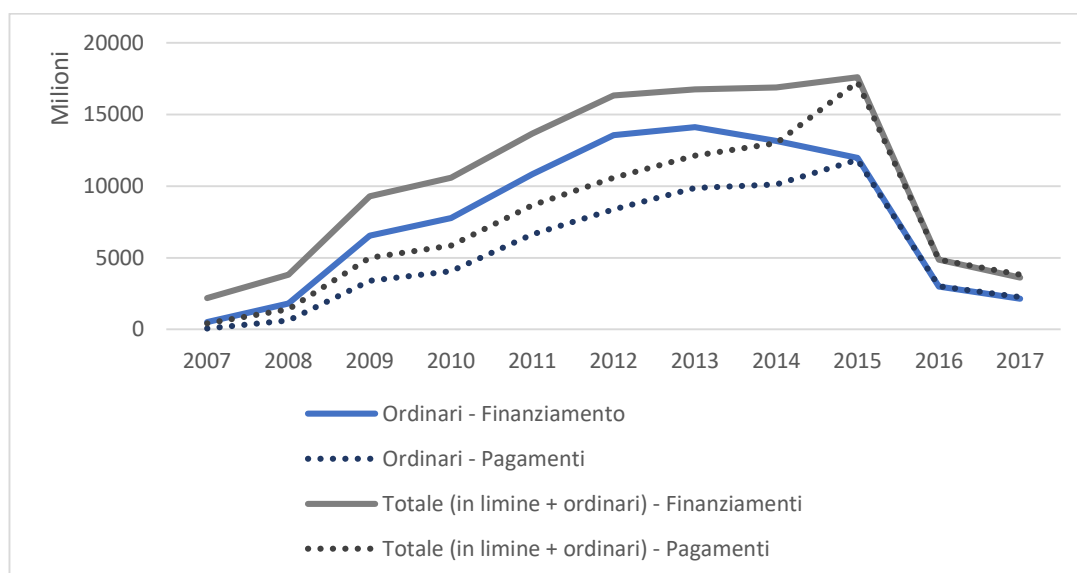
L'esercizio che segue fornisce una prima stima per le Regioni LOVERTOP dell'insieme dei progetti che sono stati attivati durante il settennio e quindi definibili come realizzazioni entro

la scadenza “ordinaria” della programmazione della Politica di Coesione Europea, in contrapposizione ai progetti “in limine”, ovvero progetti avviati oltre le tempistiche della programmazione, potenzialmente appartenenti a uno degli strumenti indicati in precedenza. I progetti definiti in limine sono stati selezionati tra quelli di OC come quei progetti che hanno una data di inizio effettiva antecedente l'inizio (2007) o successiva la fine (2013) del ciclo di programmazione, mentre quelli ordinari sono stati individuati come progetti attivati all'interno del periodo 2007-2013.

### L'effetto “velocizzante” dei progetti in limine

La spesa erogata per i progetti in limine avrebbe consentito, insieme al salvagente fornito dalla riduzione delle quote di cofinanziamento nazionale e regionale, di accelerare l'assorbimento di risorse per questo ciclo di programmazione, fino a una completa saturazione nel biennio 2015-'16. La maggiore velocità di assorbimento delle risorse grazie all'attivazione di progetti in limine può essere visualizzata nella Figura 2.

**Figura 2 – Finanziamenti e pagamenti dei progetti ordinari e totali**



Fonte: elaborazione degli autori su dati OC

Le linee piene rappresentano, per ogni anno, l'ammontare dei finanziamenti dei progetti attivi a quella data per i quali non è stata completata la liquidazione dei pagamenti, mentre le linee tratteggiate rappresentano l'ammontare dei pagamenti effettuati fino a quella data per quegli stessi progetti. Ciò significa che un progetto verrà conteggiato nel calcolo appena viene attivata la sua linea di finanziamento ed uscirà dal computo appena sarà completamente pagato. Si nota bene che l'ammontare dei finanziamenti dei progetti ordinari (linea blu piena) è decrescente dal 2013, mentre per il totale, ovvero considerando anche i progetti in limine (linea grigia piena) è crescente. Questo non dovrebbe sorprendere vista la definizione che è stata data per la selezione dei progetti in limine, ovvero, lo ricordiamo, tutti quei progetti attivati successivamente la chiusura formale della programmazione nel 2013. Osservando la pendenza della curva dei pagamenti (linee tratteggiate), si può però notare come la velocità dei pagamenti a partire dal 2014 sia superiore per il totale dei progetti rispetto ai soli progetti ordinari. Ciò significa che i progetti in limine hanno contribuito a saturare un maggior quantitativo di risorse con una velocità superiore rispetto a quella che si sarebbe raggiunta con l'attivazione di soli progetti ordinari.

## Il peso dei progetti in limine nelle regioni lovertop

Nonostante le Regioni del Sud Italia si caratterizzino per una quota di risorse erogate per progetti in limine doppia rispetto a quella delle Regioni del Centro-Nord, si segnala anche tra le regioni LOVERTOP la presenza di quote significative di progetti implementati in "ritardo", a conferma di quanto sia stato, e sia, rilevante l'affanno realizzativo anche al di fuori dei territori a più lento sviluppo.

Le quote da noi ricostruite dei progetti in limine in Italia, nelle ripartizioni per macro aree e nelle singole Regioni LOVERTOP per i due fondi principali, FESR e FSE, sono riportate in Tabella 1.

**Tabella 1 – Quote percentuali di finanziamenti per progetti in limine sul totale dei finanziamenti nelle regioni e nelle macro-aree. cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020**

|                    | FESR | FSE |
|--------------------|------|-----|
| PIEMONTE           | 18   | 8   |
| LOMBARDIA          | 10   | 27  |
| VENETO             | 10   | 11  |
| EMILIA-<br>ROMAGNA | 9    | 2   |
| TOSCANA            | 10   | 3   |
| CONVERGENZA        | 30   | 20  |
| COMPETITIVITÀ      | 14   | 15  |
| ITALIA             | 18   | 17  |

Fonte: elaborazione degli autori su dati OC. Regioni Convergenza: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia. Regioni Competitività: tutte le altre.

Per quanto riguarda il FESR, il Piemonte risulta essere la Regione che ha fatto un ricorso maggiore a progetti in limine, con una quota di finanziamento del 18% sul totale, al pari della media italiana e al di sopra della media delle regioni ad obiettivo Competitività. Nelle altre regioni analizzate la quota non supera mai il 10%. Per quanto riguarda il FSE la Lombardia risulta avere sostenuto l'assorbimento delle risorse attraverso progetti in limine per il 27% delle risorse. Il Piemonte e il Veneto hanno finanziato tra l'8 e l'11% del FSE attraverso progetti in limine, mentre quote molto inferiori si indicano per Emilia-Romagna e Toscana.

## Conclusioni

Le indicazioni che provengono dalla lettura dei tassi di assorbimento delle risorse a livello nazionale e regionale basate sui dati OC per il ciclo 2007-13 giustificano una riconsiderazione critica della nozione di "ritardo" nella realizzazione dei programmi.

L'identificazione di differenze nella velocità di assorbimento delle risorse dei fondi SIE, anche in regioni non Convergenza, merita un approfondimento specifico, ma non crediamo sia possibile evitare un passaggio attraverso l'analisi dei processi di implementazione dei programmi e dei livelli di governo coinvolti nella realizzazione dei progetti finanziati dalla politica di coesione.

Preliminare dunque alla stima delle determinanti delle differenze nei tassi di assorbimento nazionali e regionali attraverso indicatori aggregati quali le proxy della qualità istituzionale, o il grado di sviluppo locale, è la comprensione del ruolo giocato dalla complessità procedurale, pena la potenziale irrilevanza delle analisi orientate alla misurazione della capacità realizzativa delle diverse amministrazioni (o dei livelli di governo) coinvolte.

Questo approfondimento, in particolar modo a fronte delle necessità imposte dai fondi del PNRR in materia di selezione degli enti di programmazione e di rapidità di esecuzione, sembra della massima rilevanza, a maggior ragione stante il persistente divario nel tasso di assorbimento tra Regioni convergenza e competitività da noi stimato sui dati 2007-13.

# I servizi sociali tra vecchie e nuove disuguaglianze territoriali: risorse aggiuntive e obiettivi di servizio nel Fondo di Solidarietà Comunale<sup>5</sup>

Di Roberta Garganese (Fondazione IPRES) e Francesco Porcelli (Università degli studi di Bari)

## Introduzione

Per dar seguito alle disposizioni della Legge 42/2009, è stata avviata già da diversi anni - da parte del Ministero delle Economia e delle Finanze (MEF) in cooperazione con Associazione dei Comuni Italiani (ANCI) - la rilevazione delle informazioni utili alla determinazione dei fabbisogni standard comunali<sup>6</sup>.

In particolare, i fabbisogni standard comunali per i servizi sociali, dopo alcune innovazioni metodologiche apportate nel 2021, sono stati quantificati in 5,8 miliardi di euro, con un aumento di fabbisogno teorico complessivo nazionale di circa 654 milioni di euro rispetto alla spesa storica di riferimento<sup>7</sup>.

In questo contributo, si sviluppa una analisi quantitativa degli obiettivi di servizio introdotti, a partire dal 2021, a supporto del monitoraggio relativo all'utilizzo delle nuove risorse previste a potenziamento dei servizi. L'analisi si basa sui dati raccolti per il calcolo dei fabbisogni standard - pubblicati sul portale OpenCivitas - e sui dati degli obiettivi di servizio allegati al DPCM del 1° settembre 2021.

## Analisi dei risultati

L'analisi quantitativa degli obiettivi di servizio<sup>8</sup> introdotti a partire dal 2021, condotta nei mesi scorsi, ha segnalato una parziale capacità degli stessi obiettivi di servizio di ridurre le disuguaglianze territoriali, principalmente a causa della mancata definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni.

Attraverso gli obiettivi di servizio, individuati dal DPCM del 1° settembre 2021 in base alla forbice tra il Fabbisogno Standard Monetario (FSM) e la spesa storica, si è quantificato il

---

<sup>5</sup> Il lavoro di ricerca è stato pubblicato, in forma completa, nel Rapporto 2021 'La Finanza Territoriale in Italia', curato da Ires Piemonte, Irpet Toscana, Fondazione Ipres Puglia, SRM, Polis Lombardia, Liguria ricerche, AUR Umbria, edito da Rubbettino.

<sup>6</sup> I "fabbisogni standard" sono il livello di spesa che deve essere garantito tenendo conto di tutti gli elementi che concorrono a determinare la domanda e i costi che l'ente deve sostenere per erogare i servizi concernenti funzioni fondamentali.

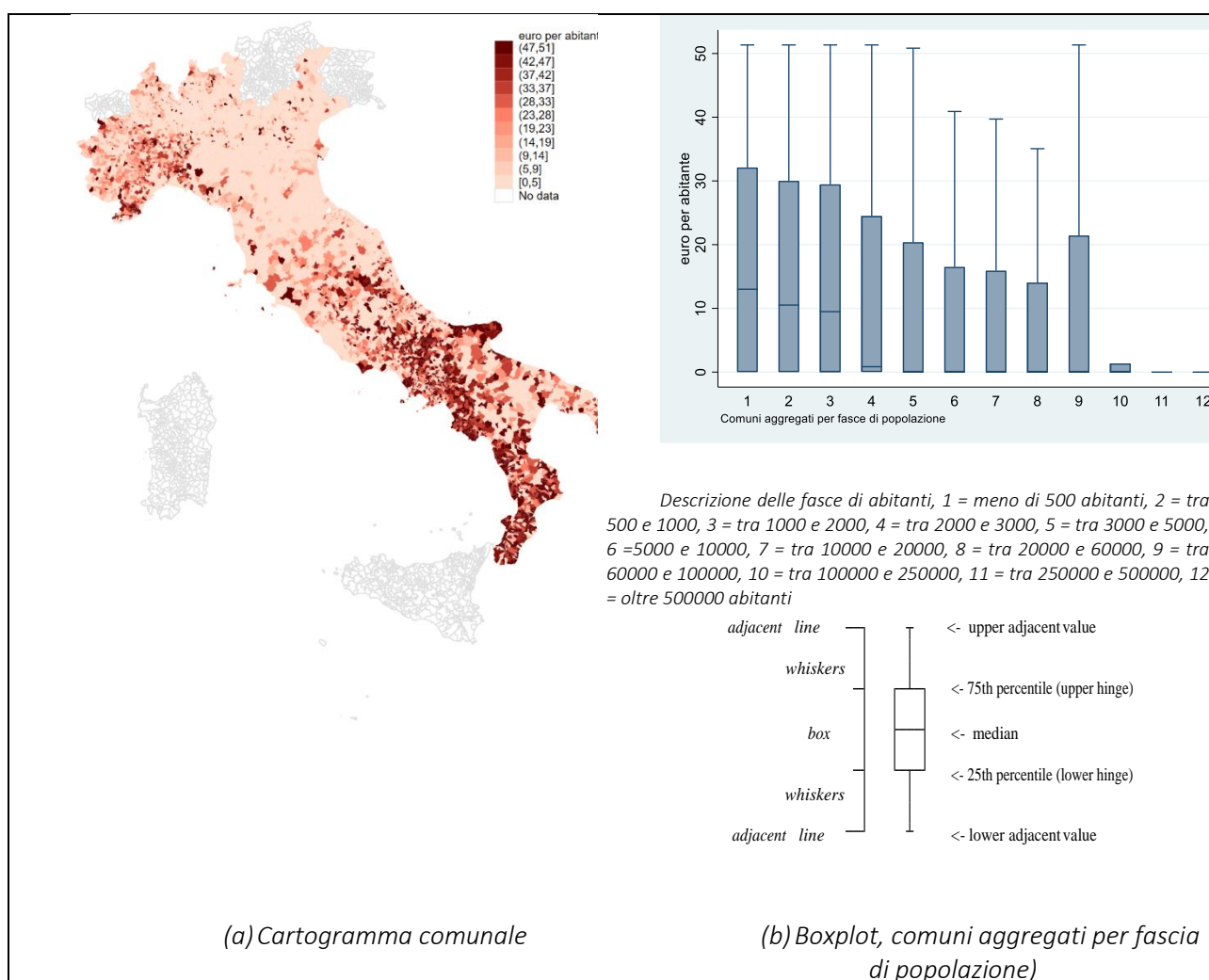
<sup>7</sup> Con la dicitura "spesa storica di riferimento" si intende un valore strutturale di lungo periodo che non si può riferire ad un anno preciso.

<sup>8</sup> Gli obiettivi di servizio corrispondono al raggiungimento del fabbisogno standard monetario definito con il DPCM del del 1° settembre 2021. Non esiste un valore univoco per tutti i comuni.

deficit di risorse da colmare affinché possano essere livellate le disuguaglianze che, storicamente, caratterizzano l'offerta dei servizi sociali lungo la penisola.

Dall'analisi emerge che i comuni con spesa inferiore al fabbisogno monetario<sup>9</sup> sono localizzati prevalentemente nel centro-sud della penisola, oltre che in Piemonte e in Liguria. In particolare, è in Campania e Calabria che si riscontra la più alta concentrazione di enti sotto il target del fabbisogno standard con valori, in molti casi, tra i 40 e i 50 euro per abitante. Invece, la grande maggioranza dei comuni in Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna presenta una spesa molto vicino o superiore al FSM. Sul fronte dimensionale, la distanza tra fabbisogno e spesa si riduce al crescere degli abitanti: quasi il 75% degli enti sotto i 2000 abitanti ha una spesa inferiore al fabbisogno standard, di contro la quasi totalità dei comuni sopra i 100000 abitanti ha una spesa in linea o superiore al FSM.

**Figura 1 – Comuni con Fabbisogno standard monetario superiore alla spesa storica 2021 in euro per abitante (i comuni con variazione negativa sono posti uguale a zero)**



Fonte: Elaborazioni su dati OpenCivitas e del DPCM 1/09/2021

Nell'ipotesi, puramente teorica, di una misurazione degli obiettivi di servizio effettuata a livello di singolo comune bisognerebbe giungere, per colmare la differenza tra FSM e

<sup>9</sup> Il fabbisogno standard monetario ammonta a 4,070 miliardi di euro.

spesa storica dell'insieme degli enti sotto obiettivo, ad un incremento totale dell'offerta pari a circa 586.000 utenti standard annui entro il 2030.

In realtà però, la Tabella 1 mostra come, a fronte di oltre 5,459 milioni di utenti serviti nel 2021, la rendicontazione potrebbe portare ad un incremento dell'1,4% degli utenti, pari a circa 77.000 unità concentrate prevalentemente nei comuni delle regioni meridionali. L'incremento più alto si dovrebbe registrare in Calabria, pari al 10,5% (circa 10000 utenti), e in Campania con il 7,7% (circa 10000 utenti). La proiezione di questi risultati al 2030, a fronte della rendicontazione completa dei circa 651 milioni aggiuntivi, porterebbe ad un incremento potenziale del 5% degli utenti, corrispondente a circa 273.000 unità, di cui oltre la metà concentrata nelle regioni del sud. Gli incrementi più ampi potrebbero verificarsi sempre in Calabria e Campania con punte, rispettivamente, del 24% e 23%. In aggregato, i comuni campani sono caratterizzati dall'incremento potenziale più ampio pari a circa 72.000 unità. All'estremità opposta, i comuni dell'Emilia-Romagna sono quelli che verrebbero investiti da minime variazioni degli utenti, a conferma di come sia proprio questa la regione-riferimento del Paese per l'intensità dei servizi sociali offerti.

Per i comuni piemontesi, si registrerebbe un incremento pari al 9%, leggermente inferiore a quello medio nazionale.

**Tabella 1 – Simulazione dell'incremento di utenti standard compatibile con le maggiori risorse e gli obiettivi di servizio per il settore sociale**

| Comuni aggregati per regione | Popolazione (milioni) | Totale utenti servizi sociali 2017 (migliaia) | Maggiori utenti standard 2021, risorse aggiuntive 2021 (% utenti 2017) | Maggiori utenti standard, risorse aggiuntive proiezione 2030 (% utenti 2017) | Maggiori utenti standard 2021, obiettivo di servizio 2021 (% utenti 2017) | Maggiori utenti standard, obiettivo di servizio proiezione 2030 (% utenti 2017) |
|------------------------------|-----------------------|---|--|--|---|---|
| Piemonte                     | 4,36                  | 547   | 1.5%   | 5.2%   | 6.5%  | 9.0%  |
| Lombardia                    | 9,74                  | 1141  | 0.2%   | 1.2%   | 1.5%  | 2.5%  |
| Veneto                       | 4,86                  | 661   | 0.2%   | 2.1%   | 1.8%  | 3.2%  |
| Liguria                      | 1,57                  | 208   | 0.6%   | 6.0%   | 1.9%  | 5.8%  |
| Emilia-Romagna               | 4,34                  | 676   | 0.1%   | 1.3%   | 0.5%  | 1.7%  |
| Toscana                      | 3,67                  | 319   | 1.7%   | 6.3%   | 6.2%  | 9.8%  |
| Umbria                       | 0,88                  | 102   | 3.3%   | 11.1%  | 13.1%   | 18.8%   |
| Marche                       | 1,54                  | 176   | 0.1%   | 1.4%   | 1.5%  | 3.8%  |
| Lazio                        | 5,50                  | 668   | 0.9%   | 3.1%   | 5.0%  | 7.2%  |
| Abruzzo                      | 1,31                  | 111   | 3.8%   | 10.5%  | 15.9%   | 21.3%   |
| Molise                       | 0,31                  | 24  | 2.8%   | 9.6%   | 18.5%   | 22.1%   |
| Campania                     | 5,77                  | 311   | 7.7%   | 23.2%  | 46.6%   | 59.0%   |
| Puglia                       | 4,05                  | 392   | 2.6%   | 7.1%   | 14.4%   | 18.6%   |
| Basilicata                   | 0,58                  | 31  | 2.4%   | 13.5%  | 22.4%   | 28.7%   |
| Calabria                     | 1,96                  | 92  | 10.5%  | 24.1%  | 57.2%   | 69.0%   |
| TOTALE                       | 50,44                 | 5459  | 1,4%   | 5,0%   | 7,8%  | 10%   |

**Fonte:** Elaborazioni su dati ISTAT e del DPCM 1/09/2021

La insufficiente capacità delle risorse aggiuntive di colmare, da sole, il divario tra FSM e spesa è dunque un fenomeno che interessa principalmente i comuni delle regioni meridionali e non può essere attribuito né alla carenza di risorse né a criticità nella definizione degli obiettivi.

Una delle possibili motivazioni per cui, al termine del periodo di transizione, previsto nel 2030, nonostante le risorse aggiuntive, il livello dei servizi sociali potrebbe continuare ad essere più basso del fabbisogno in alcune aree del Paese risiede nella (legittima) scelta politica di destinare risorse ad altri settori. I trasferimenti perequativi erogati con il Fondo di Solidarietà Comunale, infatti, sono privi di un vincolo di destinazione e, pur mettendo a disposizione dei comuni sotto obiettivo risorse sufficienti per finanziare interamente (a parità di efficienza nella gestione) il fabbisogno standard monetario, non devono essere destinati obbligatoriamente al settore sociale. Una seconda possibile motivazione, invece, passa dalla mancata definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP). Se questi ultimi, infatti, venissero definiti con riferimento all'intero fabbisogno standard monetario, oppure in relazione ad una sua percentuale, si imporrebbe un vincolo sui trasferimenti perequativi supportato normativamente dalla fissazione dei LEP.

### Conclusioni

In conclusione, nonostante il grande passo in avanti compiuto verso la riduzione delle disuguaglianze territoriali, si segnalano alcune criticità nel meccanismo di individuazione degli obiettivi di servizio ed in quello di attribuzione delle risorse aggiuntive oggetto del monitoraggio. In particolare, emerge come, per aggredire in modo più incisivo il disagio sociale, risulti importante colmare quanto più possibile il gap tra fabbisogno standard monetario e spesa storica. Per raggiungere questo obiettivo non è sufficiente spendere nel sociale le risorse aggiuntive, è necessaria anche una revisione interna della spesa che induca i comuni, soprattutto a sud, a spendere meno in funzioni dove la spesa è superiore al fabbisogno standard per devolvere queste risorse al settore sociale.

### Bibliografia

Arachi G. (2021). Audizione del Presidente della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard del 21 aprile 2021 presso Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

Camera dei Deputati (2021). Le risorse per i comuni: il Fondo di solidarietà comunale e il Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali, Servizio Studi, 30 marzo 2021.

Porcelli, F. (2021). Prime riflessioni dell'effetto della pandemia sulla finanza comunale in Italia, in Degni M. (a cura di), IV Rapporto Ca' Foscari sui Comuni 2021, Castelvecchi.

### Per approfondimenti:

<https://www.store.rubbettinoeditore.it/catalogo/la-finanza-territoriale-rapporto-2021/>

**Parole chiave:** servizi sociali, disuguaglianze, obiettivi di servizio, Fondo di Solidarietà Comunale

# Nidi in Italia: l'inizio di una vera svolta?

di Elisabetta Tondini, Mauro Casavecchia (Agenzia Umbria Ricerche)

## Introduzione

Il potenziamento dell'offerta dei servizi socioeducativi per l'infanzia e, più in particolare, quella degli asili nido è uno dei principali strumenti della strategia intrapresa negli ultimi anni per contrastare la denatalità e incrementare l'occupazione femminile, anche favorendo la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, partendo dal presupposto che i compiti di cura dei figli gravano ancora principalmente sulle donne.

Oltre al sostegno alla genitorialità, ai servizi per la prima infanzia viene sempre più riconosciuto un ruolo pedagogico fondamentale nei percorsi di crescita del bambino, per favorirne l'espressione delle potenzialità cognitive e relazionali e per contrastare povertà ed esclusione sociale.

Tuttavia l'offerta territoriale di tali servizi in Italia risulta fortemente disomogenea e i tentativi di avviare processi di convergenza sono stati finora frustrati dalla mancanza di adeguate risorse specificamente dedicate e di strumenti perequativi idonei.

Un importante cambio di passo è stato compiuto negli ultimi due anni, con l'introduzione di nuove regole e con lo stanziamento di risorse dedicate, sia per le spese di gestione sia per investimenti infrastrutturali, all'interno del Fondo di solidarietà comunale e nel Piano nazionale di ripresa e resilienza.

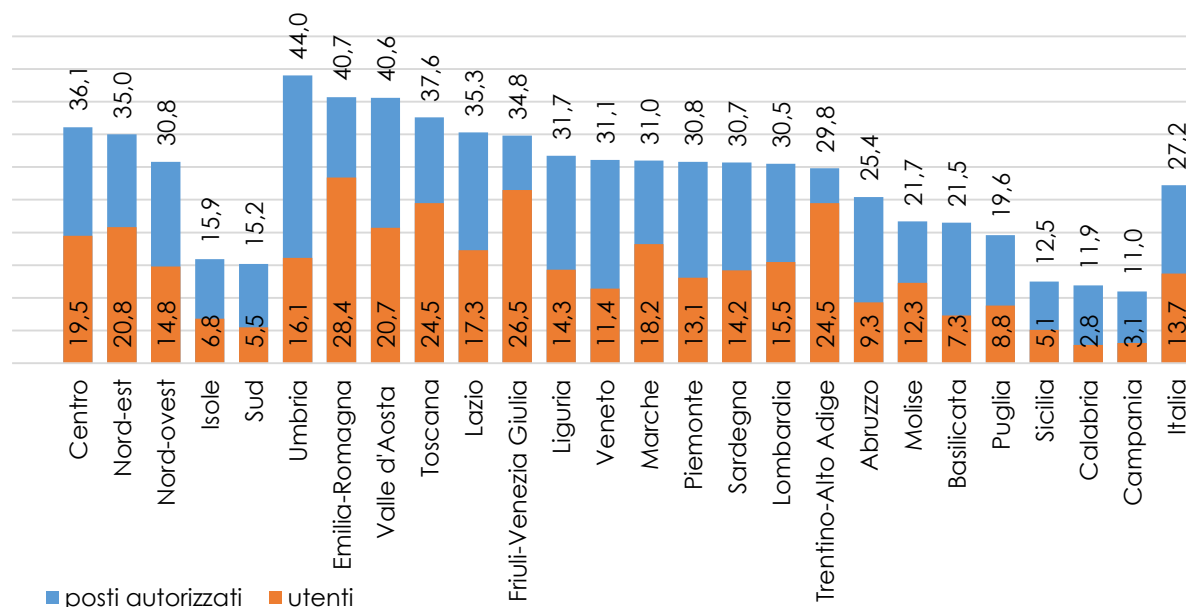
## Interventi di riequilibrio territoriale

L'offerta dei nidi in Italia è insufficiente e territorialmente disomogenea. Si concentra nei grandi comuni e nelle aree più sviluppate economicamente, evidenziando una spaccatura non solo tra Centro-Nord e Sud del paese ma anche tra centri urbani e aree periferiche e marginali, dove la domanda debole e dispersa ha storicamente limitato lo sviluppo di una appropriata rete di servizi. Il tasso medio di copertura dei nidi (posti autorizzati su popolazione 0-3 anni) è pari al 27,2 per cento, ma mentre alcune regioni superano l'obiettivo del 33 per cento fissato a livello europeo, altre, soprattutto collocate al Sud, presentano valori molto ridotti.

Ancora più basso è il tasso di partecipazione, cioè la quota di bambini utilizzatori del servizio sulla popolazione potenziale, che si colloca mediamente intorno al 14 per cento. Anche in questo caso sono molto evidenti le differenze interregionali, che a loro volta sono

la risultante di situazioni locali assai variegata, con comuni ove l'offerta non è sufficiente a soddisfare la domanda e altri dove invece la domanda è quasi nulla.

**Grafico 1. Tasso di copertura e tasso di partecipazione nei nidi e nei servizi integrativi per la prima infanzia per ripartizioni e regioni al 2020 (valori %)**



Fonte: elaborazione grafica Aur su dati Istat

Negli ultimi due anni l'esigenza di attivare un processo di convergenza nell'offerta dei nidi si è finalmente concretizzata in alcune politiche di intervento specifiche, in particolare attraverso le leggi di bilancio e l'avvio del PNRR.

La legge di bilancio 2021 ha stanziato risorse verticali aggiuntive al Fondo di solidarietà comunale – integrate dalla legge di bilancio 2022 – crescenti nel tempo (dai 120 milioni di euro del 2022 fino ad arrivare ai 1.100 milioni a decorrere dal 2027), destinate al raggiungimento di specifici obiettivi di servizio. Si tratta di una importante novità, in quanto per la prima volta è stato superato il vincolo di invarianza della spesa storica, aumentando le risorse disponibili senza toglierne agli enti caratterizzati da più alti livelli di servizio. Le risorse sono state assegnate in modo da garantire il finanziamento del costo di gestione dei posti aggiuntivi, parametrato su un fabbisogno standard che tiene conto di una serie di variabili strutturali e territoriali.

L'incremento dell'offerta avverrà in modo graduale, per permettere ai comuni – anche attraverso il servizio privato – di garantire entro il 2027 almeno 33 posti ogni 100 bambini tra i 3 e i 36 mesi. Nel 2022 le risorse, destinate ai 4.974 comuni delle regioni a statuto ordinario e di Sicilia e Sardegna caratterizzati da una copertura storica del servizio inferiore al 28,88 per cento, sono funzionali all'attivazione di 15.639 posti aggiuntivi che, aumentando di anno in anno, nel 2027 dovrebbero raggiungere i 141.885.

Sul fronte degli investimenti infrastrutturali agisce in parallelo il PNRR che, al fine di ridurre i divari territoriali e raggiungere il target europeo del 33 per cento, ha stanziato 2,4 miliardi di euro per la realizzazione di 152 mila posti negli asili nido e servizi integrativi.

Le risorse stanziato, tutte assegnate, per il 55,1 per cento sono destinate ai comuni del Mezzogiorno, una quota che, superando il 40 per cento di riserva a favore del Sud prevista per tutti i fondi PNRR, risulta ampiamente giustificata dalla scarsa offerta del servizio che caratterizza le regioni meridionali. Nonostante che la procedura di allocazione abbia cercato di tutelare dalla "concorrenza" dei comuni con migliore capacità progettuale quei comuni più deboli su questo fronte e con minore sensibilità politico-culturale verso il potenziamento del servizio asili nido, alla fine, il 20 per cento dei fondi è assegnato a comuni con una copertura del servizio già superiore al 33 per cento, mentre soltanto il 19,6 a quelli totalmente sprovvisti del servizio, con il risultato di attutire gli effetti redistributivi dell'offerta sul territorio.

La tabella seguente fornisce un quadro di insieme dell'effetto perequativo nell'allocazione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale e del PNRR.

Nel primo caso l'azione del meccanismo redistributivo è evidente e premia le regioni meridionali, più deboli nell'offerta del servizio, già in questo primo anno di applicazione e ancor di più nelle proiezioni al 2027, quando si dovrebbe raggiungere l'obiettivo del 33 per cento di copertura in tutti i comuni.

Osservando invece le risorse assegnate con il PNRR, il risultato perequativo si mantiene ma in forme meno evidenti, poiché alterato dalla diversa capacità progettuale dei territori.

**Tabella 1. Ripartizione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale e del PNRR finalizzate ai Nidi (i valori unitari sono riferiti alla popolazione con meno di 3 anni)**

| RSO e isole | FSC                       |                                 | PNRR           |                 |
|-------------|---------------------------|---------------------------------|----------------|-----------------|
|             | euro pro capite anno 2022 | euro pro capite proiezione 2027 | % per regione* | euro pro capite |
| Campania    | 204                       | 1.851                           | 14,6           | 2.603           |
| Sicilia     | 200                       | 1.831                           | 7,0            | 1.508           |
| Calabria    | 196                       | 1.801                           | 8,1            | 4.592           |
| Molise      | 164                       | 996                             | 2,4            | 10.352          |
| Basilicata  | 161                       | 1.344                           | 2,2            | 4.960           |
| Abruzzo     | 159                       | 1.156                           | 6,1            | 5.660           |
| Piemonte    | 121                       | 808                             | 5,3            | 1.508           |

|                |     |       |      |       |
|----------------|-----|-------|------|-------|
| Puglia         | 120 | 1.198 | 11,1 | 3.267 |
| Sardegna       | 106 | 826   | 3,6  | 3.154 |
| Marche         | 66  | 640   | 3,1  | 2.513 |
| Liguria        | 57  | 399   | 2,7  | 2.471 |
| Lazio          | 56  | 531   | 6,1  | 1.204 |
| Veneto         | 56  | 604   | 5,6  | 1.331 |
| Lombardia      | 54  | 539   | 9,9  | 1.091 |
| Umbria         | 35  | 340   | 0,9  | 1.300 |
| Emilia-Romagna | 27  | 265   | 3,7  | 957   |
| Toscana        | 22  | 259   | 3,1  | 1.044 |
| Totale         | 100 | 907   | 95,5 |       |

\* Al Trentino-Alto Adige è stato assegnato il 2,9 per cento e al Friuli-Venezia Giulia l'1,7 per cento delle risorse. La Valle d'Aosta non ha ricevuto fondi in quanto presenta il più alto livello di copertura.

Fonte: elaborazioni Aur su dati Sose e Minzyuk-Zanardi

## Conclusioni

Le recenti innovazioni sui meccanismi di finanziamento dei servizi educativi per l'infanzia, nel rafforzare lo sforzo perequativo, sono state introdotte per raggiungere una maggiore equità territoriale sul versante dell'offerta. Tuttavia, un aumento dell'investimento pubblico non è di per sé sufficiente a garantire maggiore equità sociale.

Affinché questo processo produca un reale miglioramento dell'inclusività, è necessario rivolgere l'attenzione anche sul versante della domanda, cioè del grado di partecipazione da parte delle famiglie, il quale non necessariamente consegue all'ampliamento dell'offerta.

Diversi fattori ambientali, collegati prevalentemente alla provenienza socio-economica, giocano un ruolo determinante sulla effettiva fruizione del servizio. Come noto, il ricorso al nido è correlato positivamente al livello di reddito, al titolo di studio, alla condizione professionale dei genitori; ne consegue che ad avvantaggiarsi maggiormente del potenziamento dell'offerta di servizi educativi per l'infanzia finiscono per essere i bambini con maggiori opportunità, mentre restano esclusi per lo più quelli socio-economicamente più svantaggiati che, in quanto tali, ne avrebbero più bisogno.

Occorre dunque creare condizioni favorevoli alla rimozione delle barriere – di tipo economico, ma anche culturale – che pregiudicano un'effettiva fruizione del servizio. L'ostacolo più importante è il costo elevato, conseguenza della natura non obbligatoria

del servizio: su questo fronte il bonus asilo nido sembra aver contribuito positivamente all'aumento della domanda registrato negli anni più recenti, a dimostrazione del fatto che il percorso intrapreso sul fronte del potenziamento dell'offerta debba essere accompagnato da politiche di sostegno e di sensibilizzazione alla domanda.

### **Bibliografia**

L. Minzyuk, A. Zanardi, 27 settembre 2022, Dove costruire gli asili nido del PNRR?, lavoce.info

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche della Famiglia, Istat, Università Cà Foscari Venezia, Mipa, 2022, Nidi e servizi educativi per bambini tra 0 e 6 anni: un quadro d'insieme

S.A. Sernia, 6 luglio 2022, Audizione dell'Amministratore Delegato e Direttore Generale di SOSE sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

**Parole chiave:** asili nido, PNRR, Fondo di solidarietà comunale

# politichepiemonte

Redatto in **IRES Piemonte** - Via Nizza, 18 - 10125 Torino

---

## Comitato di Redazione.



**Fiorenzo Ferlaino**

Direttore editoriale.  
IRES Piemonte.



**Francesca Silvia Rota,**

Redattrice. Università di  
Torino, IRCrES CNR.



**Maria Teresa Avato**

Redattrice . IRES  
Piemonte.



**Cristina Bargerò**

Redattrice. IRES  
Piemonte.



**Davide Barella**

Redattore. IRES  
Piemonte.



**Carlo Alberto Dondona**

Redattore responsabile  
IRES Piemonte.



**Carla Nanni**

Redattrice . IRES  
Piemonte.



**Daniela Nepote**

Redattrice. IRES  
Piemonte



**Marco Bagliani**

Redattore. Università  
di Torino.

## La Rete dei Corrispondenti.

Prof. **Francesco ADAMO**, Presidente Geoprogress, Università del Piemonte Orientale. - Prof. **Carlo Alberto BARBIERI**, vice-Presidente INU, Politecnico di Torino. - Dott. **Franco BECCHIS**, Presidente Fondazione per l'Ambiente Teobaldo Fenoglio. - Prof. **Giuseppe BERTA**, Università Bocconi di Milano. - Dott. **Enrico BERTACCHINI**, Centro Studi Silvia Santagata, Torino. - Dott. **Federico BOARIO**, esperto analisi sul commercio, Torino. - Dott. **Francesco BRIZIO**, Presidente Gruppo Torinese Trasporti – GTT. - Prof. **Giorgio BROSIO**, Presidente SIEP, Università di Torino. - Dott. **Marco CAMOLETTO**, Presidente, AMIAT Torino. - Prof. **Riccardo CAPPELLIN**, Presidente Associazione Italiana di Scienze Regionali. - Prof. **Alberto CASSONE**, POLIS, Università Piemonte Orientale. - Dott. **Marco CAVAGNOLI**, Responsabile Centro di Competenza Edilizia e Gestione del Territorio CSI-Piemonte. - Dott.sa **Tiziana CIAMPOLINI**, Responsabile Osservatorio delle Povertà e delle Risorse, Caritas Torino. - Prof. **Sergio CONTI**, DITer, Università di Torino. - Prof. **Giuseppe COSTA**, Università di Torino, Centro di Documentazione per la Promozione della Salute DoRs.- Dott. **Roberto CULLINO**, Banca d'Italia, Sede di Torino. - Dott. **Luca DAL POZZOLO**, Presidente Fondazione Fitzcarraldo. - Prof. **Luca DAVICO**, Comitato Rota - Eau Vive. - Prof. **Antonio DE LILLO**, Università degli Studi di Milano Bicocca. - Prof. **Giuseppe DEMATTEIS**, Presidente Dislivelli, DITer, Politecnico di Torino. - Dott. **Livio DEZZANI**, Regione Piemonte, Direttore Programmazione strategica, Politiche territoriali. - Prof. **Cesare EMANUEL**, Pro-Rettore Università Piemonte Orientale. - Prof. **Roberto GAMBINO**, European Documentation Centre on Nature Park Planning, Politecnico di Torino. - Prof. **Massimo Umberto GIORDANI**, Fondazione Torino Wireless, Politecnico di Torino. - Arch. **Mauro GIUDICE**, Presidente Istituto Nazionale di Urbanistica del Piemonte. - Prof. **Francesca GOVERNA**, Professore associato confermato, Politecnico di Torino - Arch. **Daniela GROGNARDI**, Urbanistica, Comune di Torino. - Prof. **Piero IGNAZI**, Dipartimento di Scienza Politica, Università di Bologna. - Prof. **Adriana LUCIANO**, Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università degli Studi di Torino. - Prof. **Maria Luisa BIANCO**, Presidente del Dipartimento di Ricerca Sociale del Piemonte Orientale. - Prof. **Roberto MAZZOLA**, Dipartimento di Scienze Giuridiche ed Economiche, Università del Piemonte Orientale. - Prof. **Alfredo MELA**, Direttore Appunti di Politiche Territoriali, DINSE, Politecnico di Torino. - Prof. **Manfredo MONTAGNANA**, Presidente Unione Culturale Franco Antonicelli. - Dott.sa **Paola MORRIS**, CEI-Invest in Torino Piemonte Centro Estero per l'Internazionalizzazione. - Prof. **Angelo PICHIERRI**, Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università degli Studi di Torino. - Dott. sa **Pina NAPPI**, ARPA-Piemonte. - Prof. **Enzo RISSO**, Presidente IRES-Piemonte. - Dott. **Marco RIVA**, Fondazione Rosselli. - Prof. **Giuseppe RUSSO**, Founding Partner, Step Ricerche. - Prof. **Salvatore RIZZELLO**, Preside Facoltà di Giurisprudenza, Università del Piemonte Orientale. - Prof. **Riccardo ROSCELLI**, Presidente SITI, Politecnico di Torino. - Prof. **Nanni SALIO**, Presidente Centro Studi Sereno Regis. - Prof. **Mario SALOMONE**, Presidente Istituto per l'Ambiente e l'Educazione Scholé Futuro. - Prof. **Carlo SALONE**, DITer, Università di Torino. - Centro Studi Silvia Santagata, Torino. - Prof.sa **Agata SPAZIANTE**, DITer, Politecnico di Torino. - Dott. **Roberto STROCCO**, Ufficio Studi e Statistiche dell'Unioncamere Piemonte. - Dott.sa **Francesca TRACLO'**, Direttrice Fondazione Rosselli. - Prof. **Massimo Umberto GIORDANI**, Fondazione Torino Wireless, Politecnico di Torino. - Prof. **Giampaolo VITALI**, Ceris-Cnr. - Dott. **Mauro ZANGOLA**, Direttore Ufficio Studi della Confindustria di Torino.