

Rivista N°: 3/2022
DATA PUBBLICAZIONE: 13/09/2022

AUTORE: Alberto Zanardi*

IL RUOLO DEGLI ENTI TERRITORIALI NELL'ATTUAZIONE DEL PNRR**

Una quota assai rilevante delle linee di investimento attivate dal PNRR coinvolge le autonomie territoriali come soggetti attuatori – ovvero soggetti che assumono la responsabilità della realizzazione operativa degli interventi tramite l'avvio, l'esecuzione, il monitoraggio e la rendicontazione degli stessi (i cosiddetti interventi a regia). Questo non stupisce perché è ben noto come le Amministrazioni locali abbiano anche in tempi normali un ruolo assai rilevante nell'attivazione della spesa in conto capitale delle Amministrazioni pubbliche. In media, dal 2010 al 2019 quasi la metà della spesa pubblica in conto capitale in generale, e più specificamente circa il 60 per cento della spesa per investimenti fissi lordi, è stata erogata dalle Amministrazioni locali.

Per completezza va richiamato che, oltre a essere soggetti attuatori di linee di investimento di grande rilievo (in aree, come vedremo, che vanno dagli asili nido, ai progetti di rigenerazione urbana, all'edilizia scolastica e ospedaliera, all'economia circolare, agli interventi per il sociale e altri ancora), le Amministrazioni locali partecipano, in qualità di destinatari finali, alla realizzazione di alcuni progetti attivati a livello nazionale come per esempio quelli in materia di digitalizzazione della Pubblica amministrazione.

Facendo riferimento solo al principale strumento del programma Next Generation EU (NGEU) – ovvero il Dispositivo di ripresa e resilienza (RRF), la cui quota a beneficio dell'Italia ammonta a 191,5 miliardi complessivi –, la Ragioneria generale dello Stato valuta in circa 66 miliardi (37 per cento) la dimensione finanziaria delle misure (in gran parte investimenti, assai meno per riforme) che saranno realizzate da Regioni, Comuni, Città metropolitane o altre Amministrazioni locali in quanto soggetti attuatori (questa dimensione finanziaria aumenta a 80 miliardi se accanto al PNRR si considera anche il Piano nazionale complementare, con una quota sul totale che resta più o meno invariata). Queste sono le misure che gli Enti territoriali

* Presidente Commissione tecnica fabbisogni standard – MEF; Università degli Studi di Bologna.

** Relazione al seminario AIC su "PNRR e ordinamento costituzionale", Università di Roma Tre, 20 maggio 2022. Contributo non referato, pubblicato ai sensi dell'art. 4 del regolamento della Rivista AIC.

L'Associazione Italiana Costituzionalisti è iscritta al Registro Operatori della Comunicazione dal 9.10.2013 col n. 23897. La Rivista AIC è registrata presso il Tribunale di Roma col n. 339 del 5.8.2010 — Codice ISSN: 2039-8298 (on-line) Rivista sottoposta a referaggio — Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche. Direttore Responsabile: Prof. Sandro Staiano — Direttori: Prof.ssa Elisabetta Catelani, Prof. Claudio Panzera, Prof. Fabrizio Politi, Prof.ssa Antonella Sciortino.

dovranno gestire, con modalità che vanno dall'impiego diretto delle risorse alla predisposizione e al completamento di tutti i passaggi propedeutici al trasferimento delle risorse ai beneficiari finali, ivi incluse eventuali procedure di riparto (tramite bandi di gara, tipicamente).

Questi interventi, come è ovvio, si concentrano soprattutto nei settori del Piano che riguardano gli ambiti di competenza degli Enti territoriali (in particolare sanità, servizi sociali, trasporto, gestione del territorio). Per esempio, l'88,5 per cento del totale delle risorse allocate sulla Missione 5 "Inclusione e coesione" dovrebbe essere attivato principalmente da Regioni ed Enti locali, rispettivamente impegnati negli interventi che riguardano le politiche del lavoro (riforma delle politiche attive, potenziamento dei centri per l'impiego e altro, per un totale di 5,6 miliardi) e le politiche sociali (rigenerazione urbana, piani urbani integrati, politiche abitative e altre varie iniziative, per un totale che oscilla tra 11,3 e 13 miliardi).

Analogamente, per il 60 per cento della totalità delle risorse relative alla Missione 6 "Salute" (9,3 miliardi su 15,6 complessivi) si prevede che i soggetti attuatori siano Regioni e ASL, per progetti che riguardano l'assistenza territoriale e lo sviluppo della telemedicina (7 miliardi) e investimenti in capitale fisso orientati all'ammodernamento e alla digitalizzazione delle strutture (7,7 miliardi).

La Missione 4 "Istruzione e ricerca" prevede che il 32 per cento delle risorse passi attraverso le Autonomie territoriali (asili, mense, scuole nuove), come il 41 per cento delle risorse della Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica (realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti).

Un'altra prospettiva con cui valutare il ruolo delle Amministrazioni locali nel PNRR è quello di guardare agli impegni assunti con il Piano. Il PNRR, configurandosi come è ben noto come un contratto di performance con l'Unione europea e non come un semplice programma di spesa, prevede 213 Milestone, ossia traguardi di natura qualitativa e/o procedurale, e 314 Target, ossia obiettivi quantitativi. La realizzazione di tali Milestone e Target è condizione per il versamento delle rate di finanziamento da parte dell'Unione europea. Milestone e Target la cui attuazione coinvolge gli Enti locali sono in totale 137, con una netta prevalenza dei Target (108, che costituiscono il 34,4 per cento di tutti Target del PNRR) sulle Milestone (29, il 13,6 per cento del totale), dovuta al ruolo preponderante di soggetto attuatore giocato dalle Amministrazioni territoriali.

Al fine di raggiungere pienamente gli obiettivi e realizzare le opere entro i termini di chiusura del Piano (giugno 2026), è di tutta evidenza che lo sforzo delle Amministrazioni locali (in termini di progettazione, predisposizione dei bandi di gara, svolgimento delle procedure di gara d'appalto, verifica dell'esecuzione delle opere, monitoraggio e rendicontazione a favore del sistema informativo Regis della RGS, ecc.) sarà nei prossimi anni assai gravoso.

Qualche elemento di valutazione aggiuntivo circa il carico organizzativo che graverà sulle strutture amministrative e tecniche dei livelli decentrati di governo per l'attuazione del PNRR può essere ricavato, al di là di quanto appena riferito sulla dimensione finanziaria e sui Target, dalle informazioni circa la tempistica di realizzazione degli interventi di spesa in cui gli Enti territoriali assumono responsabilità di gestione. E questo perché il profilo temporale della spesa che si prevede di erogare nei vari anni può fornire una *proxy* della concentrazione dei

carichi amministrativi e organizzativi che graveranno sul comparto degli Enti territoriali lungo il ciclo di attuazione del PNRR.

A partire dalle previsioni di erogazione della spesa 2021-2026 pubblicato sul portale Italia.domani relativamente agli interventi i cui soggetti attuatori sono gli Enti territoriali risulta, come è ovvio, che la finalizzazione di questi programmi ricade perlopiù nella seconda parte dell'orizzonte temporale coperto dal Piano. Infatti, entro il 2022 (cioè nella primissima fase) verrebbe erogato meno del 20 per cento della spesa mentre nel biennio 2024-25 si concentrerebbe il 46 per cento degli esborsi. Questo vale per il totale delle risorse che dovrebbero essere intermedie dagli Enti territoriali, ma un profilo qualitativamente simile caratterizza molte delle singole missioni/componenti/linee di intervento.

In termini assoluti questo implica la realizzazione da parte degli Enti territoriali di un flusso di spese PNRR di circa 16 miliardi per ciascun anno del biennio 2024-25, quello cioè in cui si concentra maggiormente la spesa. Ipotizzando che il 75 per cento sia aggiuntivo, tali spese corrisponderebbero a circa 12 miliardi l'anno. Si tratterebbe di un valore pari a più del 40 per cento del valore annuo medio della spesa in conto capitale realizzata dalle Amministrazioni locali nel triennio 2018-2020, un periodo contraddistinto già da una crescita di tali voci di spesa rispetto al minimo toccato nel 2017.

Se quindi si ritiene che i livelli di spesa in conto capitale abbiano già oggi determinato un carico amministrativo crescente e gravoso sulle Amministrazioni locali, ipotizzare un ulteriore incremento dell'ordine di oltre 10 miliardi annui entro un triennio pone certamente qualche interrogativo circa la capacità delle strutture locali a far fronte alla realizzazione degli interventi del PNRR.

Tutte queste criticità riguardano, come appena richiamato, la "seconda" fase di attuazione del Piano, quella dell'effettiva realizzazione degli interventi infrastrutturali da parte degli Enti territoriali chiamati a "mettere a terra" le risorse loro assegnate. C'è tuttavia una "prima" fase di attuazione del Piano che sta ormai volgendo a conclusione (giugno 2022): quella che ha visto coinvolti gli Enti territoriali nella presentazione delle proposte progettuali in risposta alle singole misure del PNRR e che già ha posto una serie di questioni, più che sul piano della realizzazione, su quello ancora precedente dell'allocazione delle risorse finanziarie.

Questa considerazione consente di richiamare un tema distinto ma connesso al ruolo degli Enti territoriali nell'attuazione del PNRR, che è quello del riparto dei fondi del Piano tra le varie aree territoriali, indipendentemente dall'amministrazione attuatrice degli interventi (comprendendo quindi sia interventi a titolarità sia a regia).

Come è ben noto, la riduzione dei divari tra le diverse aree del Paese costituisce uno degli obiettivi trasversali del Piano (auspicabilmente in coordinamento con le altre linee di intervento in campo infrastrutturale quali il Fondo di sviluppo e coesione (FSC), il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo per la perequazione infrastrutturale) nella prospettiva di garantire adeguati livelli di servizi ai cittadini sull'intero territorio nazionale. A tale scopo, come è ben noto, è previsto che al Mezzogiorno (nel suo complesso) venga attribuito almeno il 40 per cento delle risorse "territorializzabili" del Piano.

Nel marzo scorso il Dipartimento per le politiche di coesione ha effettuato una prima valutazione del rispetto della riserva di destinazione del 40 per cento di risorse al Mezzogiorno

considerando il grado di avanzamento delle misure del PNRR a fine gennaio 2022. Qui basta ricordare come delle risorse complessive che il Dipartimento ha valutato allocabili territorialmente (211,1 miliardi) 86 miliardi, corrispondenti al 40,8 per cento del totale, sarebbero indirizzati al Mezzogiorno, soddisfacendo così il vincolo di destinazione. Per circa il 72 per cento di queste risorse sono state già avviate le procedure per l'attuazione degli interventi. Va detto però che questo risultato, che, come detto, fotografa la situazione al fine gennaio, è tutt'altro che acquisito e dovrà essere confermato successivamente, nelle fasi di attuazione più avanzate del Piano. Come evidenziato dal Dipartimento, la valutazione è fondata su criteri di calcolo con "differente grado di solidità": 28,2 miliardi (il 32,8 per cento degli 86 destinati al Mezzogiorno) derivano da stime effettuate dalle Amministrazioni centrali titolari sulla base semplicemente di una loro "adesione di principio" al vincolo del 40 per cento, perché riguardano fondi per i quali le procedure di assegnazione non sono state ancora attivate. Mentre 23,4 miliardi (pari al 27,2 per cento) si riferiscono a interventi già oggetto di riparto attraverso procedure competitive ma che ex post potrebbero non determinare la piena assegnazione delle risorse riservate al Mezzogiorno in quanto l'attribuzione effettiva dipenderà dall'adesione dei soggetti privati e pubblici potenzialmente beneficiari e dalla capacità progettuale e amministrativa degli Enti decentrati.

In connessione a quest'ultimo aspetto, l'analisi condotta dal Dipartimento per le politiche di coesione evidenzia come uno degli snodi critici dell'attuazione del PNRR riguardi proprio gli interventi che coinvolgono gli Enti territoriali come soggetti attuatori, dove gran parte delle risorse sono attribuite mediante bandi/avvisi pubblici. Questi interventi pongono una serie di questioni riguardanti l'intersezione tra obiettivi specifici del PNRR, obiettivo trasversale della riduzione dei divari territoriali e capacità amministrative degli Enti territoriali.

La prima questione riguarda l'opportunità stessa di affidarsi allo strumento dei bandi su base competitiva (un meccanismo "dal basso", "a richiesta", dove il Governo nazionale stanziava le risorse e chiede agli Enti territoriali di proporre dei progetti tra i quali verranno selezionati quelli ritenuti più meritevoli) come procedimento per allocare sul territorio le risorse del Piano, piuttosto che ricorrere a interventi diretti delle Amministrazioni centrali, soprattutto negli ambiti in cui esistano Lep/obiettivi di servizio/standard nazionali fissati dalla normativa statale o comunque siano rilevanti diritti di cittadinanza (si pensi al caso degli asili nido). Va rilevato che in questi ambiti, l'informazione sulla distribuzione dei bisogni tra territori è generalmente completa, affidabile e disponibile alle Amministrazioni statali e questo avrebbe potuto guidare un intervento "dal centro" nella localizzazione degli interventi infrastrutturali.

La scelta fatta dal PNRR di affidare l'attuazione degli interventi, e quindi l'attribuzione delle risorse, a meccanismi su base competitiva a cui partecipano gli Enti territoriali solleva, tra gli altri, il problema di come integrare nel disegno dei bandi gli obiettivi propri delle varie linee di intervento con la riserva dell'allocazione territoriale del 40 per cento a favore del Mezzogiorno.

L'Ufficio parlamentare di bilancio ha condotto un'approfondita analisi sui bandi di assegnazione delle risorse del PNRR a favore degli Enti territoriali pubblicati fino ad inizio di maggio sul portale Italia.domani. Sono stati rilevati 36 bandi per un valore complessivo di 24,3 miliardi, di cui il 43,3 per cento destinato al Mezzogiorno. Circa il 40 per cento delle somme stanziata

sono state messe a bando dal Ministero dell'Istruzione (20,4 per cento) e da quello dell'Università e ricerca (18,5 cento).

L'analisi di questi bandi ha evidenziato una grande varietà di modalità di integrazione tra obiettivi specifici e vincolo trasversale territoriale, modalità che si concretizzano in differenti tipologie di formulazione della graduatoria dei progetti da ammettere a finanziamento.

- 1) Un primo schema è quello di prevedere una graduatoria unica a livello nazionale su cui è imposta la riserva del 40 per cento a favore del Mezzogiorno (il caso più rilevante è quello del Programma nazionale per la qualità dell'abitare – PINQUA, per 2,82 miliardi, del Ministero delle infrastrutture e mobilità sostenibile). In questo caso si ha la formulazione di una graduatoria unica dei progetti presentati per l'intero territorio nazionale sulla base dei criteri adottati dal bando. Risulteranno assegnatari tutti i progetti che avranno ottenuto il punteggio maggiore fino a esaurimento delle somme stanziato, con eventuale scorrimento della graduatoria per soddisfare la riserva del 40 per cento per il Mezzogiorno.
- 2) Una seconda modalità è quella di prevedere graduatorie distinte per macroaree/regioni entro corrispondenti di *plafond* di risorse determinati sulla base del vincolo territoriale (come nel caso del bando del Ministero della transizione ecologica per la realizzazione di nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di quelli esistenti che vale 1,5 miliardi). Viene innanzitutto assegnato a ciascuna macroarea/regione un *plafond* coerente con il vincolo territoriale (40 per cento del totale delle risorse al Mezzogiorno). Successivamente, i progetti finanziati vengono individuati sulla base di graduatorie distinte, una per ciascuna macroarea/regione, fino a esaurimento della capienza dei rispettivi *plafond*.
- 3) Una terza modalità consiste nel prevedere graduatorie regionali ma con *plafond* determinato sulla base dell'obiettivo proprio, specifico dell'intervento considerato (è il caso del bando per l'offerta di servizi educativi nella fascia 0-6 anni (3 miliardi) e, in particolare, di quello relativo agli asili nido (2,4 miliardi)). Le risorse complessive della linea di investimento vengono pre-allocate tra i territori regionali con l'assegnazione di *plafond* che in questo caso riflettono la distribuzione territoriale dell'obiettivo proprio dell'investimento e non invece, come nelle due modalità precedenti, un vincolo fissato esogenamente qual è la riserva del 40 per cento a favore del Mezzogiorno (per esempio, nel caso degli asili nido rileva prioritariamente il divario tra il tasso di copertura del servizio su base regionale e un livello obiettivo unico a livello nazionale del 33 per cento) Le graduatorie dei progetti sono poi formulate su base regionale, applicando i criteri fissati nel bando per perseguire gli obiettivi specifici dell'investimento.

Una prima considerazione che emerge dal quadro appena descritto riguarda l'eterogeneità delle modalità effettivamente adottate per integrare gli obiettivi specifici dei vari interventi con il vincolo territoriale. Ogni Ministero nel formulare i bandi sembra aver fatto scelte proprie, senza che emergano con chiarezza le ragioni per cui si sia optato per una modalità o per l'altra. Apparentemente non c'è stato su questo piano assai delicato un reale coordinamento da parte della Cabina di regia. E, tra l'altro, molte procedure non prevedono esplicite modalità

di salvaguardia delle quote di risorse riservate al Mezzogiorno in caso di carenza di progetti ammissibili.

È ovvio che tutte le modalità per integrare gli obiettivi specifici del PNRR con il vincolo territoriale che abbiamo passato in rassegna possono portare a possibili riordinamenti della graduatoria finale dei progetti selezionati rispetto a quella che si avrebbe in assenza di applicazione del vincolo territoriale (cioè di puro fabbisogno), a discapito del raggiungimento dell'obiettivo primario degli interventi.

La riserva territoriale, in tutte le modalità con cui è stata applicata, nasce da un'ovvia preoccupazione: il timore che le diverse capacità delle singole Amministrazioni locali nel rispondere ai bandi, che potrebbe riflettere differenti risorse progettuali e amministrative ma anche differenti sensibilità politico-culturali, possano compromettere l'effettivo soddisfacimento dei fabbisogni dei cittadini sui territori. Le pre-allocazioni regionali contribuiscono a superare le carenze di risorse tecniche, le incapacità, inerzie o negligenze di alcune Amministrazioni decentrate, dove pure il bisogno è evidente, creando uno strumento per tutelare e sostenere la loro iniziativa.

Un caso che bene illustra questo punto è quello relativo al bando PNRR per gli asili nido. Si ricorda che il PNRR (M.4-C1-I1.1) ha stanziato 2,4 miliardi per la costruzione di asili nido (fascia 0-2 anni) e 600 milioni per le scuole per l'infanzia (fascia 3-6 anni) e per poli dell'infanzia (che ricomprendono anche la fascia 0-2). L'obiettivo è la realizzazione di circa 265.000 posti necessari a garantire, entro la fine del 2025, il superamento del target europeo del 33 per cento di copertura della popolazione nella fascia 3-36 mesi.

Con decreto del Ministro dell'Istruzione 343 del 2 dicembre 2021 si è provveduto a ripartire le risorse complessive disponibili per gli asili nido (e anche per altre finalità) tra territori regionali sulla base di criteri in qualche misura collegati con l'obiettivo specifico dell'intervento, ovvero la riduzione dei divari territoriali nella dotazione di posti di asilo nido a livello locale rispetto all'obiettivo di copertura del 33 per cento della popolazione in età. Seguendo questo approccio alle regioni del Mezzogiorno è stata garantita preventivamente una quota di stanziamenti del 55,3 per cento, superiore al vincolo territoriale del 40 per cento.

Inizialmente il bando aveva fissato il 28 febbraio 2022 come termine per la raccolta dei progetti presentati dai Comuni, ma alla data di scadenza erano giunte richieste complessivamente pari solo al 48,9 per cento delle somme stanziate, con una fortissima differenziazione tra territori regionali e quindi nel grado di effettivo utilizzo dei *budget* regionali. In particolare, i Comuni di Sicilia, Basilicata e Molise avevano presentato progetti che richiedevano finanziamenti attorno al 30 per cento delle rispettive pre-allocazioni.

Per tale motivo i termini del bando sono stati riaperti fissando la scadenza al 31 marzo 2022. Durante il mese di marzo è stato attivato uno sforzo notevole per sollecitare e sostenere le amministrazioni comunali soprattutto dei territori in ritardo nella predisposizione e presentazione di progetti. In particolare è stata istituita presso l'Agenzia per la coesione un'apposita *task force* di esperti per il bando sugli asili nido con l'obiettivo di rafforzare il supporto tecnico e informativo agli Enti locali nella predisposizione delle candidature.

Alla scadenza della proroga (fine marzo) le risorse richieste sono cresciute complessivamente a 2 miliardi dei 2,4 disponibili. Dei 400 milioni non richiesti, 330 saranno destinati al

finanziamento dei poli dell'infanzia e 70 milioni, ancora residui, saranno oggetto di un nuovo bando per gli asili nido destinato ai Comuni delle Regioni del Mezzogiorno, con priorità alla Basilicata, al Molise e alla Sicilia, in cui le richieste pervenute sono state ancora inferiori ai rispettivi *budget* regionali.

La tormentata vicenda del bando per gli asili nido mostra chiaramente come ha operato il sistema delle pre-allocazioni regionali: hanno costituito dei recinti che tutelano i Comuni nei territori regionali dove le capacità amministrative sono relativamente più deboli dalla concorrenza dei progetti dei Comuni localizzati nei territori amministrativamente più forti, e hanno sostenuto gli interventi di supporto tecnico e informativo attivati dall'Amministrazione centrale per favorire la predisposizione dei progetti. Cosa che non sarebbe stata ovviamente possibile se la selezione dei progetti e l'allocazione delle risorse per gli asili fosse stata affidata a una graduatoria nazionale basata unicamente sul criterio del divario nei tassi di copertura della popolazione in età rispetto all'obiettivo del 33 per cento senza l'imposizione di alcuna riserva territoriale.

La riserva del 40 per cento può tuttavia, in alcuni casi, operare da tetto, da limite massimo alla risorse attribuite ai Comuni del Sud piuttosto che come obiettivo di allocazione di risorse a cui tendere. Questo esito non desiderabile potrebbe emergere nel caso, opposto a quello degli asili nido, in cui i Comuni del Mezzogiorno si rivelassero particolarmente attivi nella predisposizione dei progetti.

Un esempio significativo in questo senso è dato dal bando per la costruzione di nuove scuole. Si ricorda che il PNRR (M.2-C3-I1.1) ha stanziato 800 milioni (poi incrementati a circa 1.200 milioni) per la costruzione di nuove scuole mediante sostituzione di edifici vetusti, per poter disporre di "plessi più innovativi, sostenibili, sicuri e inclusivi". Sempre con il decreto del Ministro dell'Istruzione 343 del 2 dicembre 2021 si è provveduto a ripartire le risorse complessive tra territori regionali sulla base di una serie di criteri collegati con l'obiettivo primario dell'intervento (vetustà degli edifici, numero degli studenti delle scuole statali, trend demografico della popolazione scolastica, localizzazione in zona sismica) a cui sono stati attribuiti specifici pesi. Ai territori regionali del Mezzogiorno è stata assegnata una quota di stanziamenti del 40 per cento, in linea con la riserva.

L'avviso pubblico del 2 dicembre è stato chiuso regolarmente l'8 febbraio scorso e le graduatorie sono ora state pubblicate sul sito del Ministero dell'Istruzione. Verranno costruite 216 nuove scuole in 85 province diverse, di cui, solo per fare degli esempi, 35 in Campania, 23 in Emilia-Romagna, 15 in Lombardia, 14 in Sicilia. Complessivamente, a bando chiuso, l'ammontare di risorse corrispondente ai progetti effettivamente finanziati nel Mezzogiorno è pari al 42,4 per cento del totale, una percentuale superiore rispetto al 40 per cento inizialmente prefissato, cresciuta grazie all'incremento di risorse. Diversamente dal caso degli asili nido, in quello delle nuove scuole si è avuta in quasi tutti i territori regionali un eccesso di proposte di intervento, con la conseguenza che progetti per circa 775 milioni di finanziamenti richiesti non hanno trovato complessivamente capienza negli stanziamenti regionali disponibili e, avendo ricevuto punteggi più bassi, non sono stati finanziati.

Tuttavia, e qui sta il punto, il meccanismo adottato di selezione dei progetti (come detto, basato su pre-allocazioni regionali delle risorse coerenti con la riserva del 40 per cento) ha in

questo caso finito per mettere un tetto all'ammontare di risorse potenzialmente destinabili al Mezzogiorno dati i progetti presentati. Infatti, se si fosse adottata una graduatoria nazionale senza alcuna riserva territoriale, l'ammontare dei progetti localizzati nel Mezzogiorno, che sarebbero stati finanziati sulla base del solo punteggio attribuito, sarebbe risultato attorno al 52 per cento, una percentuale superiore di 10 punti rispetto alla graduatoria ufficiale. Quindi, in questo caso, la previsione di quote di riserva specifiche in favore del Mezzogiorno (le pre-allocazioni regionali) ha giocato in realtà contro il Mezzogiorno rispetto a quello che sarebbe successo adottando il solo criterio di localizzare le nuove scuole dove maggiore è il bisogno (come misurato dai criteri fissati dal bando).

Tutto ciò conferma quanto, prima ancora dello stadio di effettiva "messa a terra" degli interventi infrastrutturali del PNRR, la stessa fase di disegno dei bandi di assegnazione delle risorse avrebbe richiesto maggiore attenzione e coordinamento.