

PNRR e servizi all'infanzia

Stime sui posti creati e nodi dell'implementazione

Francesco Corti, Christian Morabito, Tomas Ruiz, Doina Postica, | 11 luglio 2023

I primi anni di vita sono un periodo cruciale per la formazione delle competenze chiave: cognitive ma anche e soprattutto socio-emozionali, quali la capacità di adattamento, di collaborazione, comunicazione, essenziali per vivere e lavorare in economie e società sempre più connesse e complesse. I primi anni di vita sono anche quelli in cui le disuguaglianze emergono, determinate in larga parte dalla condizione socioeconomica dei genitori.

Come mostrato in vari studi, tra cui quelli condotti dal premio Nobel Heckman, la frequenza di servizi e scuole per l'infanzia di qualità ed economicamente accessibili favorisce l'acquisizione di tali competenze da parte di tutti i bambini, ed in particolare dei minori più svantaggiati sotto il profilo socio-economico. Gli effetti di tale frequenza permangono nel lungo periodo, diminuendo, ad esempio, la propensione all'abbandono scolastico, aumentando le opportunità di accesso all'educazione terziaria, e, da adulti, ad un'occupazione di qualità. Nel breve periodo, inoltre, asili nido e scuole dell'infanzia contribuiscono ad incrementare le possibilità di accesso al mercato del lavoro, soprattutto da parte delle donne, riducendo le disparità di genere e le disuguaglianze economiche tra le famiglie.

Purtroppo, l'Italia ha un'offerta molto limitata di asili nido per i bambini di età inferiore ai 3 anni: solo il 27,2% ha accesso a tale servizio (mentre per quanto riguarda la scuola dell'infanzia, per i bambini con età superiore ai 3 anni, la copertura supera il 90%). Non solo, il tasso di copertura dei servizi pubblici, più accessibili ai minori che provengono da famiglie economicamente svantaggiate, e che seguono standard di qualità molto più stringenti, soprattutto riguardo le condizioni lavorative e salariali di educatori ed educatrici, raggiunge soltanto il 13,3% a livello nazionale (nelle regioni del Sud la copertura scende sotto il 10%, in Calabria raggiunge soltanto il 3%).

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha fissato l'ambizioso obiettivo di costruire entro il 2025, 264.480 nuovi posti (di cui il 55% nel Mezzogiorno) tra asili nido e scuole dell'infanzia, in cambio di un finanziamento di 3 miliardi di Euro, che si aggiungono ai 1,6 miliardi che attengono i progetti in essere. Di questi 1,6 miliardi, 900 milioni sono destinati alla copertura delle spese correnti derivanti dalla gestione delle nuove strutture, ovvero all'assunzione di circa 42 mila nuovi educatori, 280 milioni sono per gli asili nido, 175 per le scuole dell'infanzia e i restanti 245 milioni per i centri polifunzionali per la famiglia e la riconversione degli spazi inutilizzati per le scuole dell'infanzia.

L'intervento rappresenta indubbiamente il più significativo nella storia del nostro paese per quanto riguarda i servizi per l'infanzia (0-2 anni), cui è assegnato circa il 70% delle risorse (2,7 miliardi, di cui 2,4 coperti dal PNRR). L'obiettivo è raggiungere in ciascun Comune o bacino territoriale un numero garantito di posti (pubblici e privati) a tempo pieno pari al 33% della popolazione compresa tra i 3 e i 36 mesi, raggiungendo in questo modo il Livello Essenziale di Prestazione Sociale introdotto con la legge di bilancio per il 2022 (L. 234/2021). Quanto al criterio di distribuzione delle risorse per i nuovi progetti, queste sono ripartite tra le Regioni sulla base di due criteri: i) il divario nei servizi per la fascia di età 0-2, inteso come numero di posti ogni 100 bambini di questa fascia di età nel contesto regionale (75% del punteggio); e ii) la popolazione di età pari o inferiore a due anni nel 2035 (25% del punteggio). Dall'applicazione di questi criteri è risultata la "quota Sud" del 55,3% per gli asili nido menzionata sopra. Infine, 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. Tale riserva si applica tuttavia solo ai fondi che finanziano i progetti in essere.

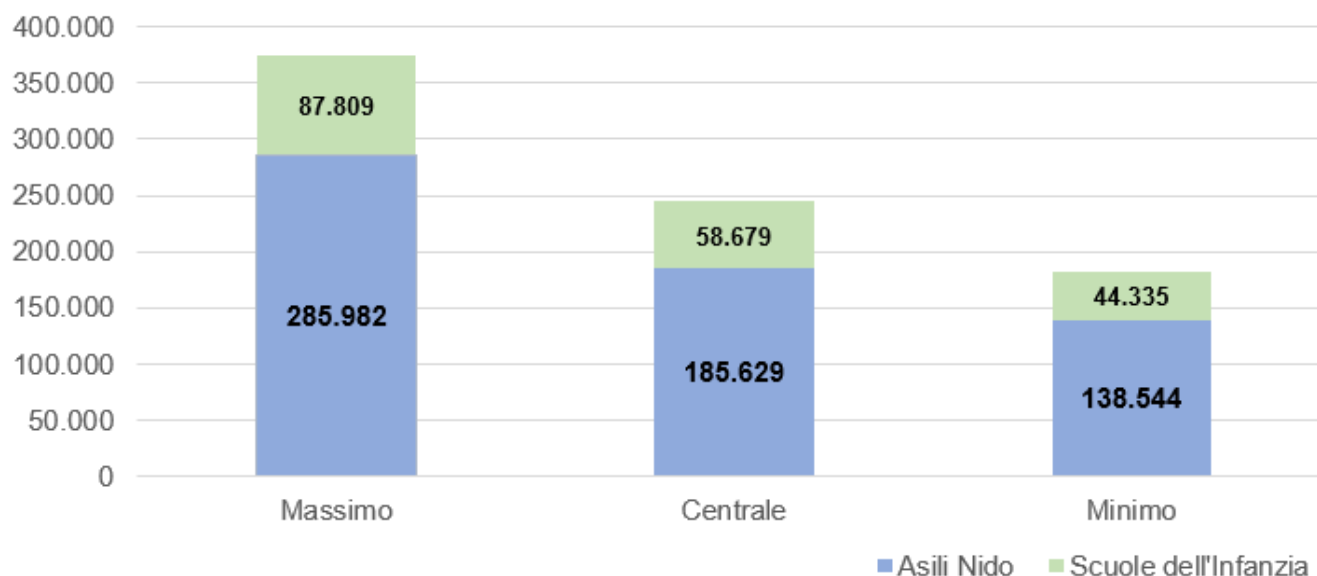
A fronte di ingenti risorse destinate agli asili nido, lo scenario che si delinea mostra che parte delle debolezze strutturali che caratterizzano il sistema di offerta dei nidi in Italia rischiano di rimanere irrisolte.

Ad oggi, infatti, basandosi sulle graduatorie riguardanti i progetti ammessi, è possibile fare una stima del numero potenziale di posti creati con i fondi PNRR, che si attesterebbe tra i 236.500 e i 244.000, quindi al di sotto (di circa 20.000 posti) rispetto al target inizialmente stabilito. Di questi, tra i 178.000 e i 185.500 posti sarebbero creati in asili nido.

Elaborazioni degli autori, sulla base della metodologia adottata dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio.[note]La metodologia utilizzata dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio nel *Focus Tematico* n° 9 / 25 novembre 2022, curato da Roberto Fantozzi, stima il numero di posti che saranno creati sulla base della superficie dei progetti finanziati, confrontata con il numero minimo di mq per bambino definito dalle normative regionali. Il calcolo parte dall'importo totale finanziato (secondo le graduatorie dei progetti ammessi, in essere e nuovi) e considera il costo dei lavori (CL), che è stato posto pari a quello medio rilevato dalle informazioni relative ai progetti in essere, equivalente al 70% dell'importo complessivo del finanziamento. Viene quindi stimata la superficie lorda, considerando il CL e dividendolo per un minimo di 1.300 euro/mq e un massimo di 2400 euro/mq (come indicato nell'Avviso pubblico n. 48047), con un valore medio di 1850 euro/mq, per gli interventi relativi a demolizione e ricostruzione, nuova costruzione e ampliamenti di edifici esistenti. Per gli interventi di riqualificazione, riconversione e messa in sicurezza, il range varia tra 500 e 1.300 euro/mq, con un valore medio di 900 euro/mq. Il numero di posti creati è quindi stimato dividendo il valore delle superfici lorde per il numero di bambini per mq, in base alla normativa regionale in materia di servizi educativi per l'infanzia e quella nazionale per le scuole dell'infanzia. Poiché in molte regioni non viene definito un numero fisso di bambini per mq, ma un range tra un valore minimo e uno massimo, abbiamo considerato due scenari: lo **Scenario 1**, applicando il valore minimo di mq per bambino in ciascuna regione, con il quale si ottiene un numero maggiore di posti; e lo **Scenario 2**, applicando il valore massimo di mq per bambino in ciascuna regione, con il quale si ottiene un numero più basso di posti. Per ciascuno dei due scenari, abbiamo calcolato tre diversi valori relativi al numero di posti creati, in base alla superficie lorda massima (costo per mq minimo), minima (costo per mq massimo) e centrale (costo per mq medio).[/note]

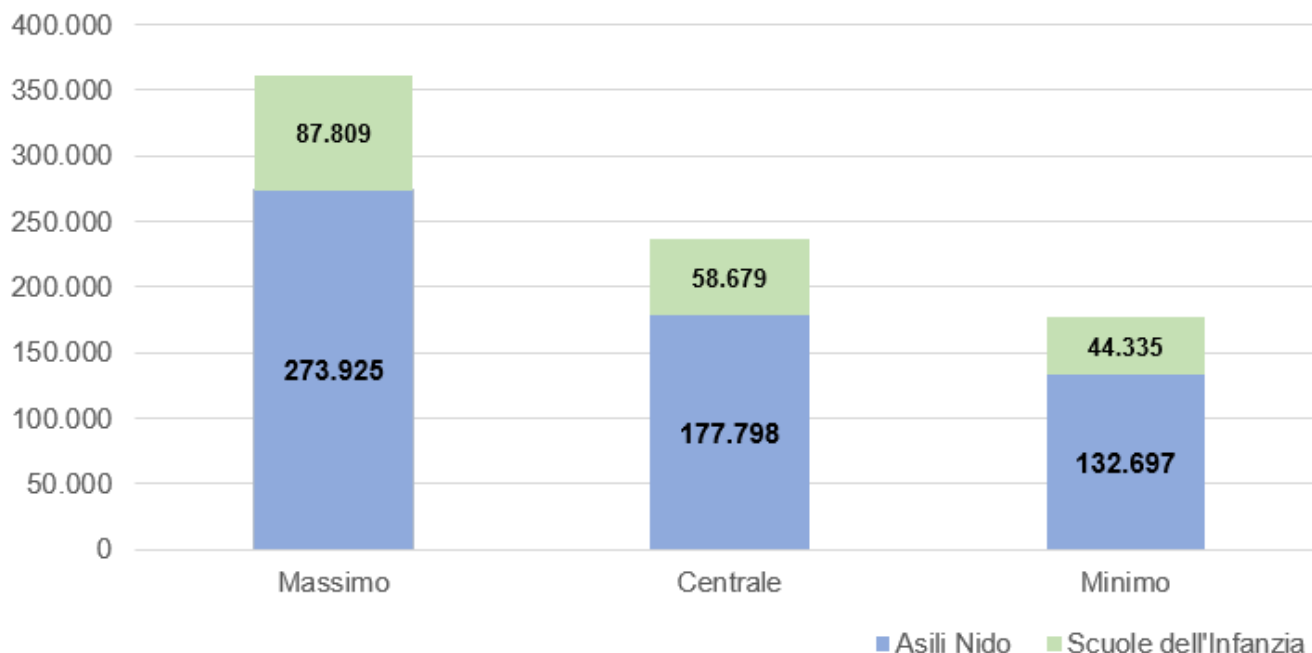
[caption id="attachment_49426" align="alignnone" width="731"]

Scenario 1. Stima dei nuovi posti creati in Asili Nido e Scuole dell'Infanzia, sulla base del numero *minimo* di mq per bambino
(i valori massimo-centrale-minimo si riferiscono alla superficie lorda stimata)



Elaborazioni degli autori, sulla base della metodologia adottata dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio.[/caption] [caption id="attachment_49423" align="alignnone" width="734"]

Scenario 2. Stima nuovi dei posti creati in Asili Nido e Scuole dell'Infanzia sulla base del numero *massimo* di mq per bambino (i valori massimo-centrale-minimo si riferiscono alla superficie lorda)



Elaborazioni degli autori, sulla base della metodologia adottata dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (cfr. Nota 1).[/caption]

Se tutti i nuovi posti verranno creati in strutture pubbliche, o finanziate dalle amministrazioni pubbliche e date in gestione ad organizzazioni non-profit, la copertura totale 'pubblica' potrebbe raggiungere il 27,6%. Alcune province nelle regioni del Sud, inoltre, dove l'offerta è praticamente assente (meno del 5%) – per fare alcuni esempi Benevento, Caserta, Catanzaro, Cosenza, Crotone e Vibo Valentia – potrebbero, secondo le stime, vedere la copertura aumentare di 10 volte. E questo rappresenta sicuramente un dato molto positivo, anche perché sono province, queste, dove la disoccupazione femminile è particolarmente elevata, e l'offerta di asili nido potrebbe favorire l'occupazione e la parità di genere. Ma tale aumento non sarebbe però uniforme sul territorio nazionale. Altre province, nelle stesse condizioni di partenza, quindi con presenza di servizi educativi per la prima infanzia, molto limitata, ad esempio Reggio Calabria (2%), Napoli (3,2%), Palermo (4,9%) vedrebbero progressi limitati, raggiungendo tassi di copertura pubblica del 10-15% massimo.

Il sistema di allocazione delle risorse del PNRR, tramite avviso pubblico, ha infatti mostrato una serie di criticità che potrebbero aver influito negativamente, in base alle stime, sia sul raggiungimento degli obiettivi del PNRR sia – soprattutto – sulla riduzione dei divari territoriali nei livelli essenziali delle prestazioni all'interno delle regioni, tra le province e le diverse aree del paese.

Come sottolineato in una analisi rilasciata a novembre 2022 dall'[Ufficio Parlamentare di Bilancio](#), queste criticità erano emerse già nella prima metà del 2022, con la decisione di riaprire per ben tre volte l'avviso di bando per consentire una maggiore adesione degli Enti territoriali, di cui una specificamente per le candidature del Mezzogiorno. Nonostante questi interventi, la classifica dei progetti da finanziare approvata a fine 2022, in ritardo di sei mesi rispetto all'iniziale obiettivo di marzo 2022, già mostrava come molti dei comuni con offerta assente o marginale non hanno partecipato ai bandi o hanno concentrato i propri progetti – soprattutto nel Mezzogiorno – sulle scuole dell'infanzia invece che sui nidi.

La combinazione di ritardi negli avvisi pubblici e mancata presentazione di domande da parte degli Enti territoriali meno coperti pone una serie di problemi che meritano una riflessione.

La prima riguarda la possibilità da parte dei comuni di sostenere i costi di gestione, una volta creati i nuovi posti. I costi di gestione sono particolarmente elevati per i servizi educativi per la prima infanzia, specie se di qualità, con una media nazionale di c.a. 9.000 euro a bambino all'anno. Per questo i Comuni con minori risorse finanziarie spesso non sono in grado di sostenerli. Come sottolineato sopra, il Governo Draghi aveva deciso, oltre che lo stanziamento dei fondi per la costruzione di

nuovi posti, anche di destinare 900 milioni per garantire ai Comuni risorse adeguate per i costi di gestione. Ma tali risorse sono temporanee, e si esauriranno, a meno che il nuovo Governo non le finanzi attraverso la spesa corrente, una volta concluso il piano. E non vi è, a tutt'oggi, alcuna informazione relativa a come, e a quali Comuni, queste risorse verranno assegnate.

Il secondo problema è invece legato alla concreta possibilità di raggiungere i LEPS. Con la Legge di Bilancio del 2022, il Governo ha stabilito i Livelli Essenziali di Prestazione degli asili nido per ciascun Comune (da garantire almeno al 33% dei bambini di meno di 3 anni) e quindi stanziato ulteriori risorse, per i Comuni che aumentano i posti negli asili nido, tramite il Fondo Solidarietà Comunale. Ma l'assegnazione di questi finanziamenti a ciascun Comune avviene in base ai costi standard, già di per sé non sufficienti a coprire per intero il costo per bambino, e non considerando il livello economico delle famiglie. I Comuni dove si concentrano le famiglie con redditi bassi hanno anche a disposizione meno risorse finanziarie dalla tassazione locale e dal contributo delle famiglie (tramite le rette che, nei nidi pubblici, sono stabilite in base al reddito) per investire nell'espansione dei servizi (i bandi PNRR richiedevano il co-finanziamento per la costruzione dei nuovi posti ed il loro mantenimento). Assegnare quindi i finanziamenti in base al costo standard, e non alla 'possibilità' effettiva di finanziamento da parte dei Comuni, favorisce quelli con risorse maggiori.

A questo si aggiunge un terzo problema che riguarda la già ampiamente discussa capacità tecnica degli enti locali di presentare progetti competitivi e in linea con i criteri di attribuzione dei finanziamenti. L'assenza di capacità, unitamente alle tempistiche molto strette, ha di fatto impedito all'Italia di completare l'aggiudicazione dei contratti per realizzare le opere entro giugno 2023, obiettivo inizialmente concordato con la Commissione Europea e condizione per il disborso dei fondi. A tale proposito occorre ricordare che il 22,1% dei fondi finanziati dal PNRR a fine 2022 erano stati assegnati con riserva, per cui serviva ancora un'istruttoria del Ministero dell'Istruzione per accertare il possesso dei requisiti minimi di ammissibilità. Questo ha portato un ulteriore allungamento dei tempi - già stretti - per l'affidamento dei progetti che normalmente variano dai 6,5 agli 11 mesi a partire dalla pubblicazione delle graduatorie. Al momento il Governo ha chiesto un prolungamento della scadenza a settembre 2023.

In sintesi, quindi, la scelta di utilizzare i bandi, e non perseguire invece una politica di sviluppo di welfare, assegnando i fondi PNRR (e per la gestione degli asili nido) direttamente ai Comuni e territori dove la copertura di servizi è bassa, ma anche dove sono bassi livelli di reddito delle famiglie e quindi le capacità di finanziamento, e dove le amministrazioni pubbliche sono sottopotenziate, con minori capacità di progettazione (peraltro estensivamente mobilitate su vari fronti dai bandi PNRR e dagli altri finanziamenti attivi), unitamente all'incertezza della disponibilità delle risorse nell'immediato e una volta ultimato il PNRR, potrebbe aver scoraggiato molte realtà, in aree più svantaggiate, dal presentare domanda per il finanziamento. Ciò potrebbe, quindi, avere implicazioni sui possibili effetti redistributivi del PNRR, riducendone il potenziale, nonché - ora che i fondi sono stati assegnati - causare ritardi nell'implementazione.

Per evitare il rischio di "targeting all'inverso" nell'assegnazione a ciascun Comune delle risorse del PNRR e quelle correnti, alcuni paesi, ad esempio la Polonia o il Belgio, hanno applicato algoritmi che prendono in considerazione sia la copertura che la condizione economica delle famiglie, dando più fondi alle realtà più svantaggiate. Così facendo tali paesi si accingono non soltanto ad aumentare la copertura degli asili nido, ma anche a ridurre sostanzialmente i gap non solo tra le regioni ma anche tra i comuni, e a favorire al tempo stesso l'accesso ai servizi da parte dei bambini economicamente più svantaggiati, con migliori esiti complessivi stimabili in termini di aumento dell'uguaglianza di opportunità educative, occupazionali e di emancipazione femminile, come pure di produttività e crescita economica.