

Piano asili nido e scuole dell'infanzia: prime evidenze dall'analisi delle graduatorie

1. Introduzione e sintesi

Le risorse previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) per asili nido, scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia sono di titolarità del Ministero dell'Istruzione e vedono gli Enti territoriali quali soggetti attuatori.

Si tratta, in particolare, dell'Investimento 1.1 (Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia) della Componente 1 (Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università) della Missione 4 (Istruzione e Ricerca).

A tutela dell'autonomia degli Enti territoriali, nell'ambito del PNRR, si è scelto di affidare l'allocazione di una parte dei finanziamenti nelle materie di loro competenza ad appositi bandi che prevedono criteri di assegnazione delle risorse a favore di quelli che vi partecipano su base competitiva attraverso la

presentazione di progetti (cosiddetti interventi a regia). I bandi hanno dovuto garantire l'integrazione dei criteri per il raggiungimento dei *target* specifici dell'investimento con il vincolo territoriale di assegnazione al Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse territorializzabili al fine di ridurre i divari territoriali (obiettivo trasversale a tutto il PNRR, insieme a equità di genere e creazione di nuove opportunità per i giovani).

La disponibilità finanziaria dell'Investimento 1.1 ammonta a 4,6 miliardi, di cui 3 miliardi sono nuove risorse del PNRR, mentre i restanti 1,6 miliardi attengono a progetti in essere. Con riferimento a questi ultimi, 0,7 miliardi riguardano il fondo "Asili nido e scuole dell'infanzia"¹ e i restanti 0,9 miliardi sono destinati alla copertura delle spese correnti derivanti dalla gestione delle nuove strutture. Le risorse messe

¹ Il fondo è stato istituito presso il Ministero dell'Interno dalla legge di bilancio per il 2020 (L. 160/2019) con risorse complessive per 2,5 miliardi

nel periodo 2021-2034: 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2023 e 200 milioni per ciascuno degli anni dal 2024 al 2034.

complessivamente a bando ammontano a 3,7 miliardi.

Questo lavoro, partendo da una disamina del processo che ha condotto alla determinazione delle graduatorie relative ai due bandi pubblicati (il primo da 0,7 miliardi e il secondo da 3 miliardi), analizza la distribuzione territoriale delle risorse assegnate e propone una prima valutazione riguardo il rispetto sia degli obiettivi (*target* e *milestone*) del PNRR sia dei livelli essenziali delle prestazioni per l'infanzia da garantire in tutti i territori.

All'Investimento 1.1 sono associati un *milestone* e un *target*. Il primo, da conseguire entro il secondo trimestre 2023, prevede l'aggiudicazione dei contratti di lavoro per la costruzione, la riqualificazione e la messa in sicurezza di asili nido, scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura della prima infanzia. Il secondo, con scadenza nel quarto trimestre 2025, prevede l'aumento dell'offerta educativa nella fascia 0-6 anni su tutto il territorio nazionale, attraverso la messa a disposizione di 264.480 nuovi posti tra asili nido e scuole dell'infanzia.

Si ricorda che la creazione di nuovi posti nella fascia 0-6 anni nasce dall'esigenza di dare attuazione a quanto previsto nelle conclusioni del Consiglio europeo di Barcellona del 2002, con cui sono stati fissati i seguenti obiettivi: *"[...] gli Stati membri dovrebbero rimuovere i disincentivi alla partecipazione femminile alla forza lavoro e sforzarsi per fornire, entro il 2010, tenuto conto della domanda e conformemente ai modelli nazionali di offerta di cure, un'assistenza all'infanzia per almeno il 90% dei bambini di età compresa fra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico e per almeno il 33% dei bambini di età inferiore ai 3 anni"*.

Nel 2019, prima dell'adozione del PNRR, la copertura² totale (pubblica e privata) per i servizi per la prima l'infanzia si attestava al 26,9 per cento³, circa sei punti percentuali in meno rispetto all'obiettivo di Barcellona, e presentava una forte eterogeneità territoriale: mentre alcune regioni del Centro-Nord e la Sardegna raggiungevano valori prossimi o superiori all'obiettivo del 33 per cento, nelle regioni del Mezzogiorno la copertura era sensibilmente più bassa con valori vicini al 15 per cento. Di contro, nel 2020, risultava iscritta alle scuole dell'infanzia la quasi totalità della popolazione di riferimento (92,2 per cento)⁴.

A seguito dell'espletamento delle articolate procedure di assegnazione delle risorse, di cui si dirà più in dettaglio nel seguito, sono emerse significative criticità che potrebbero ripercuotersi sia sul raggiungimento degli obiettivi (*milestone* e *target*) del PNRR sia sulla riduzione dei divari territoriali nei livelli essenziali delle prestazioni tra le diverse aree del Paese. Tali criticità sono riconducibili a due fattori principali: il primo riguarda i criteri di assegnazione delle risorse adottati nei bandi; il secondo attiene alla partecipazione degli Enti locali ai bandi stessi. Le modalità di assegnazione delle risorse hanno risentito di scelte operative non sempre coerenti con gli obiettivi della *policy* e di un riferimento territoriale che ha privilegiato l'ambito regionale in luogo di quello comunale. Gli Enti locali, invece, hanno mostrato un minore interesse per la realizzazione delle strutture per la fascia di età 0-3 anni (asili nido), di cui si registra una minore offerta, e concentrato l'attenzione

² La copertura è determinata dal rapporto tra posti disponibili (pubblici e privati) e popolazione 0-2 anni.

³ Si veda Istat (2021).

⁴ Si veda OCSE (2022).

sulle scuole dell'infanzia, servizio già ampiamente diffuso e che copre la quasi totalità dei potenziali utenti.

Nonostante le ingenti risorse destinate alla fascia di età 0-3 anni, lo scenario che si delinea mostra che parte delle debolezze strutturali che caratterizzano l'offerta del servizio potrebbero restare irrisolte. Un numero consistente di Comuni con offerta assente o marginale non ha, infatti, partecipato ai bandi. La loro mancata adesione se, da un lato, non avrà ripercussioni né sul *target* proprio del PNRR né sugli obiettivi di Barcellona (perché non valutati a livello di singolo Comune), dall'altro, potrebbe impedire a questi Enti di raggiungere il Livello essenziale di prestazione sociale (Leps) introdotto con la legge di bilancio per il 2022 (L. 234/2021). Tale livello prevede che in ciascun Comune o bacino territoriale sia garantito un numero di posti (incluso il servizio privato) – equivalenti in termini di costo standard al servizio a tempo pieno dei nidi – pari al 33 per cento della popolazione compresa tra 3 e 36 mesi.

C'è infine da considerare che la riapertura dei bandi, resasi necessaria per consentire una maggiore adesione degli Enti, ha determinato un ritardo nell'inizio delle fasi successive a quelle di chiusura degli stessi. Tale slittamento richiede che l'aggiudicazione dei lavori avvenga in tempi più rapidi di quelli recentemente stimati in un lavoro congiunto dell'UPB e dell'IRPET

sulla durata delle diverse fasi di realizzazione delle opere pubbliche⁵.

Di seguito, dopo aver illustrato le procedure di selezione dei progetti relativamente ai due bandi pubblicati (quello da 0,7 miliardi e quello da 3), si propongono, nel paragrafo 3 prime valutazioni sul rispetto degli obiettivi (*target* e *milestone*) del PNRR e nel paragrafo 4 prime considerazioni sul contributo che l'Investimento 1.1 del PNRR potrebbe fornire al raggiungimento del Leps.

2. Le procedure di selezione dei progetti

L'allocazione delle risorse (3,8 miliardi) per la realizzazione dei nuovi posti per i servizi di educazione e cura della prima infanzia è avvenuta mediante due distinte procedure: la prima, come già detto, riguarda progetti in essere (0,7 miliardi) ed è stata avviata con il DPCM del 30 dicembre 2020⁶, mentre la seconda, quella relativa ai nuovi fondi PNRR (3 miliardi, di cui 2,4 miliardi per gli asili nido e 0,6 per le scuole dell'infanzia), con Avviso pubblico del 2 dicembre 2021 (protocollo n. 48047) da parte del Ministero dell'Istruzione. Lo stesso Ministero ha successivamente aggiunto ai nuovi fondi del PNRR ulteriori 109 milioni, di cui si dirà in seguito, reperiti tra le risorse già disponibili nel bilancio del Ministero⁷.

Si ricorda che il DPCM del 30 dicembre 2020 ha destinato 560 milioni al finanziamento di

richieste di contributo, i criteri di riparto e le modalità di utilizzo delle relative risorse.

⁷ Decreto del Ministro dell'Istruzione n. 236 del 7 settembre 2022.

⁵ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2022c).

⁶ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 67 del 18 marzo 2021, definisce, in prima applicazione e in via sperimentale per il quinquennio 2021-25, le modalità e le procedure di presentazione delle

progetti di costruzione, ristrutturazione, messa in sicurezza e riqualificazione di: asili nido; scuole dell'infanzia; centri polifunzionali per servizi alla famiglia. I restanti 140 milioni sono stati riservati alla riconversione di spazi delle scuole dell'infanzia attualmente inutilizzati.

A seguito dell'espletamento dei bandi le risorse assegnate ammontano complessivamente a 3,480 miliardi, di cui 2,884 derivanti dal bando PNRR – inclusi i 109 milioni di risorse aggiuntive stanziati dal Ministero dell'Istruzione – e 596 milioni relativi a progetti in essere. Rimangono, pertanto, da assegnare ancora 329 milioni, relativi per 225 milioni a nuovi progetti e per 104 milioni a progetti in essere (tab. 1).

La distribuzione territoriale delle risorse assegnate è stata la risultante di due principali fattori: i criteri di ripartizione adottati nei bandi e l'adesione da parte degli Enti territoriali. Nei due paragrafi che seguono questi fattori verranno analizzati in modo più dettagliato distintamente per ciascuno dei due bandi. Complessivamente, sulla base delle informazioni a oggi disponibili, i territori del Mezzogiorno hanno ricevuto il 52,1 per cento delle risorse, quota superiore rispetto al vincolo territoriale minimo previsto nel PNRR (40 per cento). Circa la metà delle risorse destinate ai territori

meridionali si concentrano in Campania e in Puglia, che ricevono rispettivamente 508,2 e 357,6 milioni; tra le regioni del Centro-Nord sono la Lombardia, il Lazio e il Veneto a ricevere i finanziamenti maggiori (rispettivamente 351,4, 214,6 e 198,2 milioni) (fig. 1).

2.1 Progetti in essere

Le risorse assegnate al Fondo asili nido per il quinquennio 2021-25, come accennato in precedenza, sono state ricomprese nel PNRR perché anch'esse destinate al potenziamento infrastrutturale del settore dei servizi per l'infanzia.

I criteri di assegnazione previsti nel bando prevedevano che ciascun Comune potesse richiedere, in forma singola o associata, un contributo per un massimo di due progetti per un importo non superiore a 3 milioni per ciascuno di essi. Il DPCM del 30 dicembre 2020, con lo scopo di rimuovere gli squilibri economici e sociali esistenti nel Paese, ha riservato il 60 per cento degli importi alle strutture localizzate nelle aree svantaggiate del Paese e nelle periferie urbane, individuate facendo riferimento

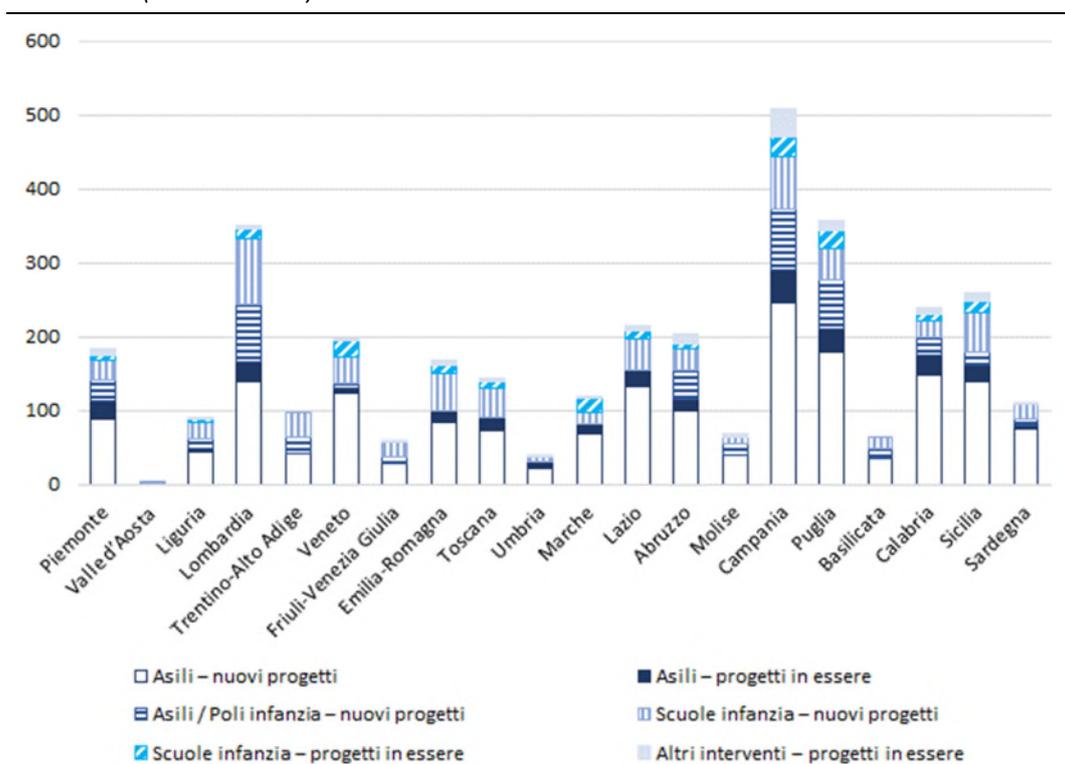
Tab. 1 – Fondi stanziati per asili e scuole dell'infanzia (milioni di euro)

Intervento	Progetti in essere		Nuovi progetti		Totale	
	Stanziati	Assegnati	Stanziati	Assegnati	Stanziati	Assegnati
Asili nido, di cui:	280,0	282,5	2.434,6	2.238,3	2.714,6	2.520,8
Poli dell'infanzia ⁽¹⁾	0,0	0,0	0,0	429,5	0,0	429,5
Scuole dell'infanzia	175,0	176,1	674,1	645,8	849,1	821,9
Centri polifunzionali per la famiglia	105,0	62,5	0,0	0,0	105,0	62,5
Riconversione spazi inutilizzati scuole infanzia	140,0	74,7	0,0	0,0	140,0	74,7
Totale	700,0	595,9	3.108,7	2.884,1	3.808,7	3.480,0

Fonte: elaborazioni sui Decreti di assegnazione del Ministero dell'Interno e del Ministero dell'Istruzione.

(1) I poli per l'infanzia, come definiti dal D.Lgs 65/2017, accolgono in un unico plesso o in edifici vicini, più strutture di educazione e di istruzione per bambine e bambini fino a sei anni di età.

Fig. 1 – Importi finanziati per tipologia di intervento
(milioni di euro)



Fonte: elaborazioni sui Decreti di assegnazione del Ministero dell'Interno e del Ministero dell'Istruzione.

all'indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM) calcolato dall'Istat⁸. Ogni tipologia di intervento è stata valutata secondo differenti criteri (ad esempio, il livello di progettazione, la popolazione interessata dall'intervento, l'eventuale quota di cofinanziamento a carico dell'Ente locale). Sulla base dei progetti presentati e in base ai requisiti previsti nei criteri sono state predisposte due distinte graduatorie, una per le aree svantaggiate e una per gli altri Comuni.

Ad agosto 2021, il Decreto dipartimentale del Ministero dell'Interno n. 94222/2021 ha assegnato, in via provvisoria, le somme stanziare.

Si ricorda che hanno partecipato al bando 2.082 Comuni e Capoluoghi di provincia presentando

2.654 progetti per un ammontare di finanziamento richiesto pari a 3,1 miliardi. Inizialmente, nel complesso, i progetti assegnatari sono stati 453 (di cui 203 per gli asili nido e 84 per le scuole dell'infanzia). È utile ricordare che il bando assegnava un punteggio aggiuntivo per i progetti che prevedevano una quota di cofinanziamento a carico dell'Ente locale⁹.

L'ammissione al finanziamento era subordinata ai controlli disposti in merito a quanto dichiarato dagli Enti in sede di partecipazione al bando. A seguito di tali controlli sono stati ammessi in via definitiva 381 interventi per complessivi 595,8 milioni dei 700 disponibili; oltre alle risorse assegnate, gli Enti territoriali cofinanzieranno gli interventi per un ammontare pari a 26,8 milioni. In particolare con Decreto interdipartimentale

⁸ Si veda Istat (2020b).

⁹ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021a).

del 31 marzo 2022 sono stati ammessi 143 interventi per un importo di 206,6 milioni. Successivamente, a seguito di ulteriori verifiche, con Decreto interdipartimentale del 22 settembre 2022, sono state approvati ulteriori 238 interventi per un importo di 389,2 milioni. L'assegnazione dei restanti 104 milioni è demandata a un prossimo decreto interdipartimentale in attesa dell'esito dei contenziosi giurisdizionali in corso. Tali assegnazioni dovrebbero riguardare principalmente i centri polifunzionali per la famiglia e la riconversione di spazi inutilizzati per la scuola dell'infanzia, considerata la loro capienza rispetto agli importi stanziati nel DPCM del 30 dicembre 2020, mentre agli asili nido e alle scuole dell'infanzia sono state assegnate più risorse di quanto inizialmente previsto (tab. 1).

Confrontando la graduatoria iniziale (provvisoria) con quella definitiva emergono alcune evidenze che segnalano le difficoltà riscontrate dagli Enti territoriali nel rispondere in modo esaustivo a quanto richiesto nei bandi di assegnazione. Con riguardo agli asili nido, ad esempio, circa il 40 per cento degli assegnatari in via provvisoria non ha superato i controlli predisposti nella fase istruttoria. La formulazione della graduatoria definitiva ha pertanto comportato un ripescaggio di progetti inizialmente esclusi. Ciò ha determinato per gli asili nido una riduzione degli interventi (da 203 a 186) a fronte di un aumento delle risorse assegnate (da circa 279 a 282,5 milioni), mentre per le scuole per l'infanzia un leggero incremento sia degli interventi (da 84 a 88), sia degli

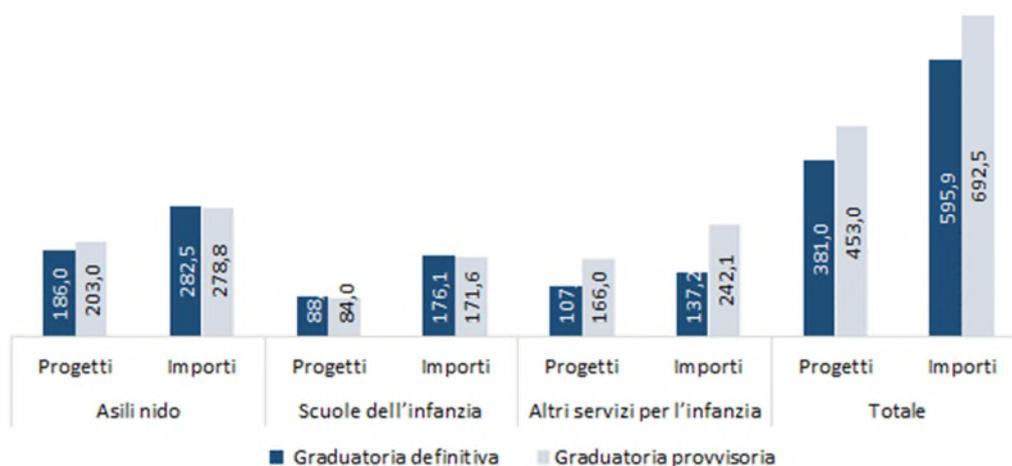
importi assegnati (da 171,6 a 176,1 milioni) (fig. 2).

A livello territoriale, la graduatoria definitiva assegna alle Regioni del Mezzogiorno il 53,3 per cento dei finanziamenti. In particolare, per gli asili nido gli importi sono equamente ripartiti tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno, con la Campania e la Puglia che ricevono più di un quarto dei finanziamenti totali; nel Centro-Nord, sono la Lombardia (8,7 per cento), il Piemonte (8 per cento) e il Lazio (8 per cento) a ricevere più risorse. Nel caso delle scuole per l'infanzia i finanziamenti destinati al Mezzogiorno si attestano al 47,6 per cento; anche in questo caso il 30,4 per cento delle risorse si concentrano in Campania e Puglia. Nel Centro-Nord, invece, sono il Veneto (11,9 per cento) e le Marche (11,7 per cento) i territori a ricevere maggiori risorse (fig. 3).

È opportuno ricordare che nel caso del bando in esame, a differenza di quello che sarà analizzato nel paragrafo successivo, la risposta degli Enti territoriali è stata ampiamente superiore alle risorse disponibili e che la ripartizione territoriale di queste è stata in gran parte determinata dai criteri di assegnazione. Ad esempio, nel caso degli asili nido, l'utilizzo dell'IVSM, la formulazione di due graduatorie distinte per le aree svantaggiate e non, il punteggio (massimo 10 punti) assegnato al cofinanziamento hanno impedito che le risorse fossero prioritariamente orientate ai territori che presentano ancora forti ritardi¹⁰.

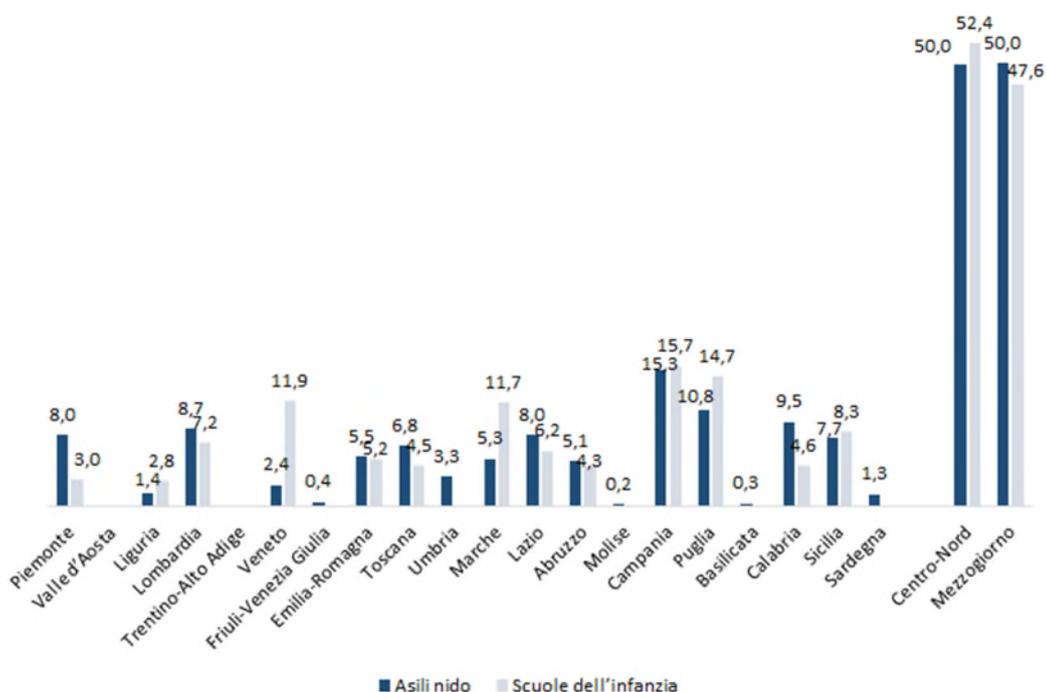
¹⁰ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021a).

Fig. 2 – Importi e progetti finanziati per tipologia di intervento e graduatoria (milioni di euro e valori assoluti)



Fonte: elaborazioni sui Decreti di assegnazione del Ministero dell'Interno e del Ministero dell'Istruzione.

Fig. 3 – Composizione percentuale degli importi finanziati per asili e scuole dell'infanzia



Fonte: elaborazioni sui Decreti di assegnazione del Ministero dell'Interno e del Ministero dell'Istruzione.

2.2 Nuovi progetti PNRR

Le risorse del PNRR destinate al potenziamento delle infrastrutture nella fascia 0-6 anni sono pari a 3 miliardi, di cui 2,4 miliardi per la fascia di età 0-2 anni (asili nido) e 0,6 miliardi per la fascia di età 3-6 anni (scuole dell'infanzia). A seguito dell'espletamento dei bandi, con Decreto del Ministro dell'Istruzione n. 236/2022, sono state stanziare risorse aggiuntive (108,7 milioni) per garantire il raggiungimento dei *milestone* e *target* dell'Investimento 1.1, portando così la dotazione complessiva a circa 3,109 miliardi.

Tali risorse aggiuntive, reperite nel bilancio del Ministero dell'Istruzione, vi erano state appostate dalla legge di bilancio per il 2019 (L. 145/2018, art. 1, c. 95) per un ammontare pari a 20 milioni nel 2022, 30 milioni nel 2023 e 2024, 20 milioni nel 2025 e 8,7 milioni nel 2026.

Sulla base delle graduatorie definitive¹¹, congiuntamente alle successive risultanze rese disponibili a seguito delle istruttorie di verifica¹², sono stati finanziati interventi per 2,88 miliardi, 2,23 destinati agli asili nido e 0,65 alle scuole dell'infanzia. Le risorse ancora da assegnare ammontano complessivamente a 225 milioni, di cui circa l'88 per cento (196 milioni) relativi agli asili nido. Tuttavia, si segnala che i progetti non finanziati per gli asili nido ammontano a soli 96,6 milioni di euro, mentre quelli delle scuole dell'infanzia a circa 1 miliardo.

Le risorse disponibili, sono state pre-allocate su base regionale (*plafond*) secondo quanto disposto dal Decreto n. 343 del 2 dicembre 2021¹³. Le risorse destinate al Mezzogiorno sono state circa il 55 per cento per gli asili nido e il 40 per cento per le scuole dell'infanzia, in linea con quanto previsto dal vincolo territoriale del PNRR.

I *plafond* per i singoli territori regionali sono stati determinati dalla combinazione di due criteri: a) il *gap* nella dotazione nei servizi¹⁴ misurato su base regionale, rispetto al quale è stato attribuito il 75 per cento dell'importo complessivo stanziato (1,8 miliardi); b) la popolazione regionale 0-2 anni al 2035, sulla base della quale è stato assegnato il 25 per cento dell'importo stanziato (0,6 miliardi). In merito a tali modalità di pre-allocazione regionale delle risorse sono già state evidenziate alcune criticità in precedenti lavori¹⁵. In particolare, sono state sollevate questioni con riferimento alla discrezionalità utilizzata nell'assegnazione dei pesi (75 e 25 per cento) con cui sono state ripartite le somme e all'applicazione del criterio relativo al *gap* territoriale. In merito a quest'ultimo, in particolare, è stato evidenziato che i divari regionali non sono stati misurati rispetto all'obiettivo di copertura del 33 per cento bensì rispetto al livello massimo della dotazione misurato a livello regionale (Valle d'Aosta)¹⁶. Inoltre, si è sottolineato che misurare i divari nella dotazione di asili nido a livello regionale determinava un effetto compensazione nell'ambito regionale tra Comuni che hanno raggiunto l'obiettivo e quelli che ancora non lo hanno fatto, creando una disparità tra Comuni con lo stesso livello di copertura situati in Regioni con tassi di copertura differenti.

¹¹ Pubblicate con Decreto direttoriale n. 57 del Ministero dell'Istruzione dell'8 settembre 2022.

¹² Si veda il Decreto direttoriale n. 74 del Ministero dell'Istruzione del 26 ottobre 2022.

¹³ Decreto emanato dal Ministro dell'Istruzione, di concerto con il Ministro per il Sud e la coesione territoriale, con il Ministro per la Famiglia e le pari opportunità e con il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie.

¹⁴ Numero di posti per 100 bambini nella fascia 0-2 anni.

¹⁵ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2022a).

¹⁶ La Valle d'Aosta, la regione con il più alto tasso di copertura, è stata utilizzata come *benchmark* e pertanto non è destinataria di risorse per la quota inerente al *gap* nella dotazione di servizi.

La partecipazione degli Enti territoriali non è stata omogenea su tutto il territorio nazionale.

Il 78,1 per cento dei Comuni ha presentato un solo progetto; i restanti hanno presentato due o più progetti con punte massime raggiunte nelle grandi città come Roma e Napoli (28 progetti). Infine, hanno partecipato al bando sei Unioni comunali.

La ripartizione fra comuni del *plafond* è avvenuta attraverso una procedura competitiva avviata con il bando pubblicato il 2 dicembre 2021 (Avviso pubblico protocollo n. 48047) che dava la possibilità ai Comuni di candidarsi distintamente per la realizzazione sia di asili nido sia di scuole per l'infanzia nelle quali erano compresi anche i poli dell'infanzia. La scadenza per la presentazione delle domande era stata fissata al 28 febbraio 2022.

A tale data, sulla base delle graduatorie provvisorie pubblicate ad agosto 2022, per gli asili nido erano stati presentati 953 progetti e richiesto poco meno della metà delle somme stanziare; di contro, per le scuole dell'infanzia erano pervenuti 1.223 progetti per un importo complessivo di 2,1 miliardi, quasi quattro volte superiore allo stanziamento previsto.

Solo per gli asili nido, a seguito della bassa adesione, la data di scadenza per la presentazione delle domande è stata prorogata al 31 marzo¹⁷ e successivamente differita per problemi tecnici al 1° Aprile¹⁸; congiuntamente sono state avviate da

parte del Ministero dell'Istruzione molteplici iniziative per coinvolgere un numero maggiore di Enti. Alla scadenza della proroga le somme richieste ammontavano a circa 2 miliardi con un incremento dei progetti pari a circa il 76 per cento (fig. 4).

Tuttavia, in tredici Regioni¹⁹, comprese tutte quelle del Mezzogiorno ad eccezione della Sardegna, vi era ancora una disponibilità residuale di risorse rispetto ai *plafond* assegnati. La Basilicata, il Molise e la Sicilia sono i territori in cui si è registrata la minore adesione, di contro Emilia Romagna, Lazio, Toscana e Umbria hanno espresso richieste maggiori rispetto a quanto loro destinato (fig. 5).

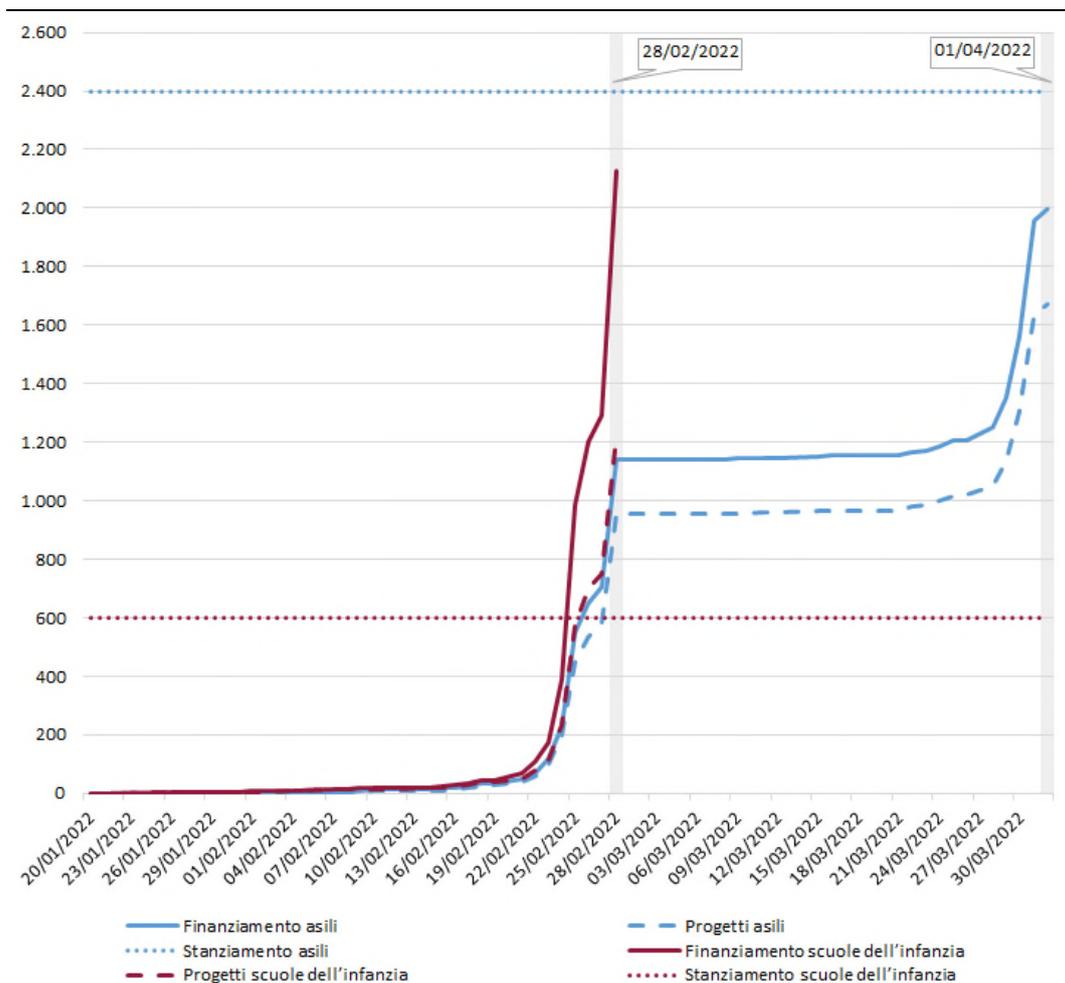
Sulla base della scarsa adesione per gli asili nido e il forte interesse per le scuole dell'infanzia, al fine di raggiungere il *target* previsto nel PNRR, è stato disposto (Decreto Ministro dell'Istruzione n. 100 del 14 aprile 2022) che in tutte le Regioni in cui vi erano ancora risorse residuali per gli asili nido, queste venissero utilizzate per finanziare, in ordine di graduatoria, le candidature presentate per i poli dell'infanzia – che prevedono al loro interno una parte di posti destinati alla fascia di età 0-2 anni – fino al raggiungimento del *plafond* regionale. Questa decisione ha implicato che parte delle risorse inizialmente destinate ai nidi contribuiranno di fatto ad aumentare l'offerta delle scuole d'infanzia.

¹⁷ Si veda Avviso pubblico, protocollo n. 12213 del 3 marzo 2022 del Ministero dell'Istruzione.

¹⁸ Si veda Avviso pubblico, protocollo n. 18898 del 31 marzo 2022 del Ministero dell'Istruzione.

¹⁹ Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Sicilia, Trentino-Alto Adige e Veneto.

Fig. 4 – Progetti presentati e importi richiesti al 1° aprile 2022, valori cumulati
(milioni di euro e valori assoluti)



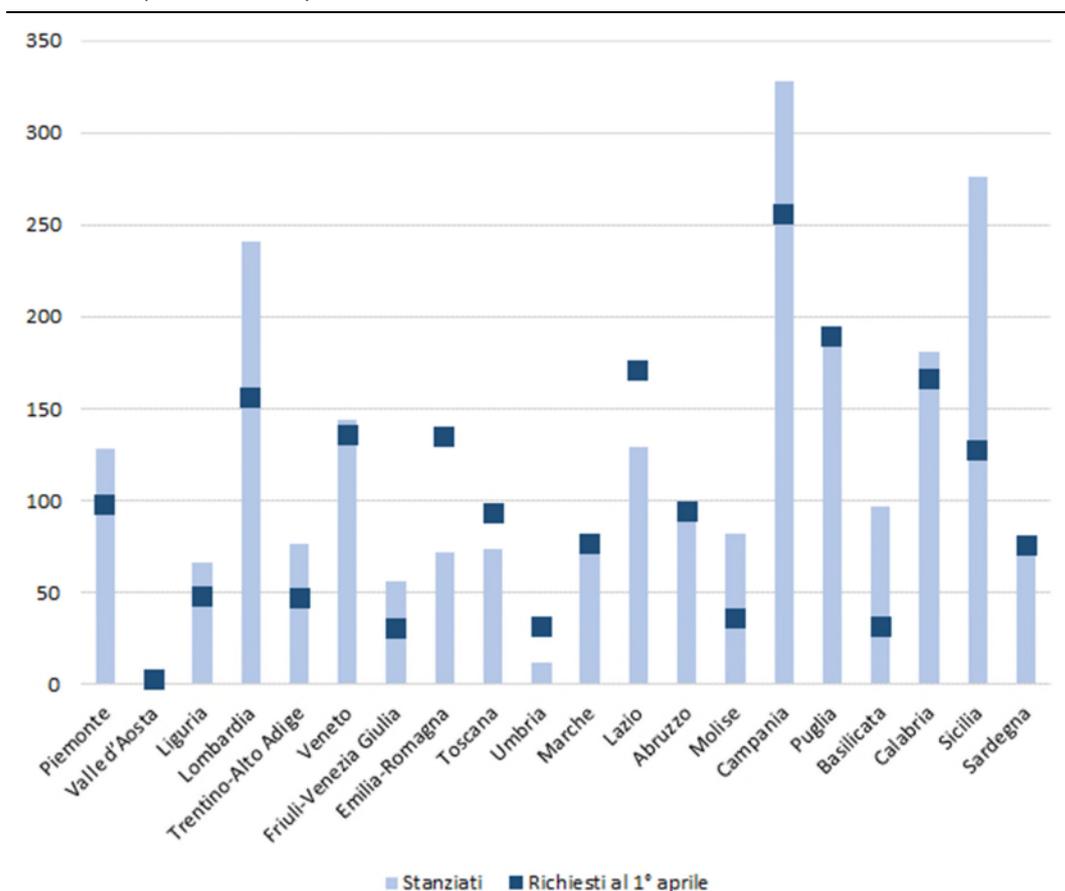
Fonte: elaborazione sui Decreti di assegnazione del Ministero dell’Istruzione.

Si ricorda che inizialmente il computo dei poli dell’infanzia era stato inserito tra le scuole dell’infanzia. Alla data di scadenza del bando (28 febbraio) erano pervenute 387 candidature specifiche per i poli dell’infanzia per un importo complessivo di circa un miliardo.

Tuttavia, anche a seguito di questa riclassificazione dei poli per l’infanzia vi erano ancora quattro Regioni (Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Molise e Sicilia) per le quali il *plafond* regionale non era stato totalmente utilizzato. Per tali risorse residuali sono stati individuati ulteriori criteri, anche sulla base di quanto previsto nel decreto di ripartizione (Decreto del

Ministro dell’Istruzione n. 343/2021, art. 2, c. 9). I residui del Friuli-Venezia Giulia sono stati destinati alle altre Regioni del Centro-Nord che presentavano ancora progetti non finanziati nelle graduatorie degli asili nido. I residui delle Regioni meridionali sono stati destinati alle altre regioni, sempre del Mezzogiorno, che presentavano progetti non finanziati sia per gli asili nido sia per i poli dell’infanzia. Nonostante l’applicazione di questo ulteriore criterio, che ampliava a tutte le Regioni meridionali la disponibilità di ulteriori fondi, vi erano ancora risorse disponibili.

Fig. 5 – Importi stanziati e richiesti per gli asili nido al 1° aprile 2022 a livello regionale (milioni di euro)



Fonte: elaborazione sui Decreti di assegnazione del Ministero dell'Istruzione.

Avendo quindi esaurito i progetti da finanziare nelle Regioni meridionali è stata prevista l'emanazione di un ulteriore avviso pubblico in favore degli Enti meridionali con priorità per quelli appartenenti alle regioni della Basilicata, del Molise e della Sicilia poiché avevano fatto pervenire richieste di finanziamento (sia per asili nido sia per poli dell'infanzia) inferiori rispetto al *plafond* originario.

L'Avviso pubblico (protocollo n. 23992) del 15 aprile 2022 ha disposto, quindi, un nuovo termine (inizio 27 aprile e scadenza 31 maggio) per l'inoltro delle candidature degli Enti locali delle sole regioni del Mezzogiorno. Lo stesso avviso specificava inoltre che, ferme restando le candidature

inviate entro il 1° aprile 2022, a seguito di questa ulteriore procedura selettiva sarebbe stata redatta un'unica graduatoria delle candidature pervenute, sulla base dei medesimi criteri dell'avviso pubblico del dicembre 2021 (protocollo n. 48047) dando priorità alle candidature dei Comuni della Basilicata, del Molise e della Sicilia.

Successivamente, come già anticipato in precedenza, con il Decreto del Ministro dell'Istruzione n. 236/2022 è stato disposto un incremento dei fondi (108,7 milioni) per finanziare 19 interventi con lo stesso punteggio relativi ad asili nido e i 74 interventi, sempre riguardanti asili nido, per le regioni del Mezzogiorno, pervenuti a seguito della riapertura dei termini con

Avviso pubblico protocollo n. 23992 del 15 aprile 2022. Sono stati poi finanziati anche 18 interventi per le scuole dell'infanzia e sempre per la stessa categoria, per garantire il rispetto della quota del 40 per cento, sono stati ricompresi ulteriori 18 interventi – che costituiscono i primi esclusi per incapienza di risorse e relativi interventi con punteggio pari merito – nelle regioni del Mezzogiorno.

Il mancato utilizzo dei *plafond* da parte degli Enti territoriali, l'articolata procedura di assegnazione dei fondi e le successive istruttorie di verifica effettuate sulla base di quanto previsto dall'Avviso pubblico n. 48047 hanno determinato pertanto una redistribuzione degli importi tra le Regioni appartenenti alla stessa macroarea rispetto a quella inizialmente fissata con il Decreto ministeriale del 2 dicembre 2021.

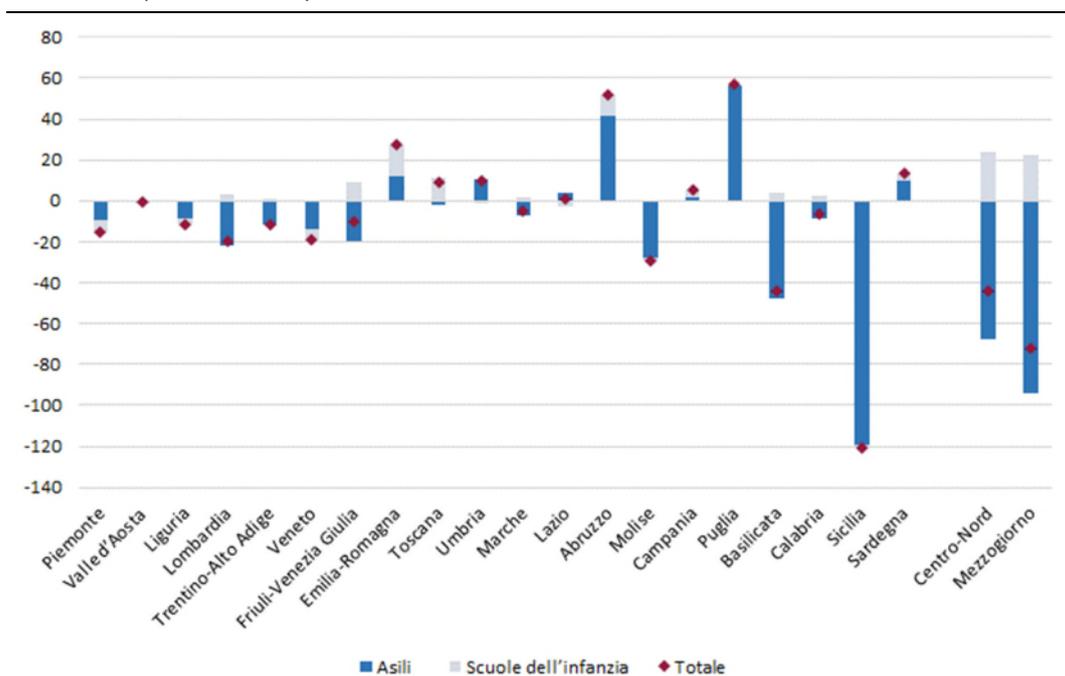
È utile evidenziare come a seguito dell'istruttoria di verifica effettuata dal Ministero dell'Istruzione vi sia stata una sensibile riduzione degli importi assegnati agli Enti risultati vincitori. Tale riduzione ammonta complessivamente a circa 225 milioni (risorse residue da riassegnare), di cui 178,3 milioni di importi rettificati dal Ministero rispetto a quanto richiesto dagli Enti nella partecipazione al bando e i restanti 46,5 milioni per rinuncia degli Enti (di cui 42,3 milioni per gli asili nido); la maggioranza delle rinunce riguarda Enti che erano risultati già assegnatari dei fondi dei progetti in essere o assegnatari di altri nuovi progetti.

Complessivamente, nei territori del Centro e del Nord, con eccezione del Friuli-Venezia Giulia e della Lombardia, dove si sono registrate rinunce con riferimento agli asili nido per circa 7 milioni, il *plafond* iniziale è

stato complessivamente utilizzato dalle singole Regioni, mentre nel Mezzogiorno si è assistito a una forte redistribuzione tra i vari territori. Per la quota asili nido la Sicilia è la regione che, in termini assoluti, ha utilizzato meno le risorse a sua disposizione, rinunciando a 119 milioni (pari al 43,1 per cento del *plafond*) in parte riassorbiti dall'Abruzzo e dalla Puglia; la Basilicata non ha sfruttato la metà delle risorse inizialmente assegnate (47,9 milioni). Per quanto riguarda le scuole dell'infanzia, come già evidenziato in precedenza, l'adesione da parte degli Enti territoriali è stata più consistente con quasi tutte le Regioni che hanno utilizzato i fondi a loro disposizione. (fig. 6).

Quanto appena descritto evidenzia il minore interesse degli Enti locali per la realizzazione degli asili nido rispetto a quella delle scuole dell'infanzia, fenomeno che assume maggiore intensità in alcune Regioni del Mezzogiorno, dove già si registra una più elevata carenza di offerta dei servizi per l'infanzia. Tale minore interesse ha determinato tre principali conseguenze. In primo luogo, vi è l'assenza, salvo poche eccezioni e comunque non sufficienti, di una graduatoria di idonei da dove attingere. In secondo luogo, come indicato tra le criticità avanzate rispetto alla metodologia di pre-allocazione delle risorse utilizzata nel Decreto del Ministro dell'Istruzione (n. 343 del 2 dicembre 2021), la definizione *ex ante* dei *plafond* regionali, seppure da un lato abbia consentito di riallocare le somme stanziare all'interno della stessa macroarea, dall'altro ha di fatto ritardato la distribuzione dei fondi. In particolare, nonostante a livello nazionale la richiesta di

Fig. 6 – Differenza tra fondi stanziati e assegnati per asili e scuole dell’infanzia (1)
(milioni di euro)



Fonte: elaborazione sui Decreti di assegnazione del Ministero dell’Istruzione.

(1) I fondi stanziati sono al netto delle risorse aggiuntive messe a disposizione dal Ministero dell’Istruzione.

importi pervenuti sia stata inferiore alle somme stanziati, in alcune regioni del Centro-Nord (ad esempio, Emilia Romagna, Lazio e Toscana) alcuni progetti di asili nido non hanno ricevuto finanziamenti nella prima fase di assegnazione. Infine, la mancata risposta degli Enti locali potrebbe compromettere l’adeguamento dell’offerta dei servizi per l’infanzia al Leps (si veda il paragrafo 4).

3. Milestone e target del PNRR

Per il “Piano per asili nido e scuole dell’infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia” (Investimento 1.1), come già ricordato, sono stati indicati due obiettivi: 1) l’aggiudicazione dei contratti di lavoro per la realizzazione delle opere

entro giugno 2023 (*milestone*); 2) la realizzazione di 264.480 nuovi posti per la fascia 0-6 anni entro dicembre 2025 (*target*)²⁰.

Si ricorda che nella versione iniziale del PNRR la previsione di nuovi posti per la fascia di età 0-6 anni era di 228.000, di cui 152.000 per i servizi relativi alla fascia 0-2 e 76.000 posti per le scuole dell’infanzia. Tale ripartizione, seppure non più vincolante a livello europeo, è rimasta tra gli obiettivi nazionali. Una possibile interpretazione potrebbe riconoscere le due soglie come limite minimo da garantire nella realizzazione dei nuovi posti per le due tipologie. Infine, sempre tra i *target* nazionali, è previsto che entro giugno 2026 “le opere siano certificate e testate e siano predisposti controlli specifici da parte del Ministero dell’Istruzione”.

Relativamente al *milestone* (aggiudicazione dei contratti entro giugno 2023), si evidenziano due criticità.

²⁰ Si veda la versione finale del PNRR approvata dal Consiglio europeo (luglio 2021).

La prima riguarda i tempi necessari per sciogliere le ulteriori riserve rimanenti relativamente all'Avviso pubblico protocollo n. 48047. Ricordiamo che l'ammissione con riserva indica la necessità del Ministero dell'Istruzione (Unità di missione per il PNRR) di effettuare un'istruttoria finalizzata ad accertare, per ogni progetto, il possesso dei requisiti minimi di ammissibilità. Si evidenzia, infatti, che nelle graduatorie definitive circa il 70 per cento dei finanziamenti concessi è stato assegnato con riserva, che tale quota si è ridotta al 22,1 per cento con lo scioglimento di parte delle riserve²¹ e che rimangono ancora da definire importi per un ammontare di 636,9 milioni.

Per i progetti in essere la graduatoria definitiva è stata pubblicata circa un anno dopo rispetto a quella provvisoria e che i controlli della fase istruttoria hanno determinato una significativa rimodulazione della graduatoria finale (si veda il paragrafo 2.1).

La seconda criticità riguarda i tempi necessari per l'assegnazione dei progetti. La riapertura dei bandi ha determinato, nei fatti, un ritardo nella pubblicazione delle graduatorie (avvenuta in via definitiva a settembre 2022). Tenendo ferma la scadenza prevista per il *milestone*, ciò comporta una riduzione sia dei tempi di verifica, sia di quelli per la sottoscrizione della convenzione tra il Ministero dell'Istruzione e l'Ente beneficiario, propedeutica all'ottenimento da parte di quest'ultimo del 10 per cento del

finanziamento e quindi all'avvio delle fasi successive per la realizzazione dell'opera.

Da stime effettuate congiuntamente dall'UPB e dall'IRPET sui tempi medi di realizzazione delle opere pubbliche²² (le tre fasi di pre-affidamento, affidamento ed esecuzione) emerge che la loro durata cresce all'aumentare dell'importo dell'opera. I tempi medi²³ della fase di affidamento – che va dalla pubblicazione dei bandi/avvisi all'aggiudicazione dei lavori – variano da 6,5 mesi (197 giorni) per le opere di importo inferiore al milione a circa 11 mesi (328 giorni) per quelle di importo superiore. Inoltre, nel Mezzogiorno si registrano mediamente durate superiori di circa il 38 per cento rispetto a quelle del Centro-Nord (rispettivamente 258 e 187 giorni).

Sulla base di tali stime e ipotizzando che tutti i progetti siano già disponibili²⁴, il rispetto della scadenza del *milestone* richiederebbe la pubblicazione dei bandi/avvisi per l'aggiudicazione dei lavori da parte degli Enti territoriali verosimilmente entro la fine del 2022. A oggi, come già evidenziato, sono invece ancora in via di definizione le convenzioni tra il Ministero dell'Istruzione e gli Enti territoriali necessarie per l'avvio dell'intera fase di realizzazione dell'opera e parte degli importi sono ancora da assegnare. Il raggiungimento del *milestone* sembra pertanto subordinato a un'accelerazione dei tempi necessari a concludere la fase di

²¹ Si veda il Decreto direttoriale n. 74 del Ministero dell'Istruzione del 26 ottobre 2022.

²² Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2022c).

²³ I tempi si riferiscono a quelli stimati con la metodologia *ex post*, che calcola la media aritmetica

delle durate delle singole sottofasi, prendendo in esame tutte quelle che risultano completate.

²⁴ La fase di pre-affidamento, in cui è compresa la progettazione, assorbe una quota consistente della durata complessiva di tutti gli appalti.

affidamento rispetto a quanto rilevato sulla base dell'esperienza storica.

Difficoltà a rispettare la scadenza del *milestone* sono state, peraltro, segnalate dall'ANCI in una nota indirizzata al Ministro dell'Istruzione²⁵ in cui, tra le altre, venivano indicate le seguenti criticità: a) il divieto di avviare l'affidamento della progettazione nonostante la pubblicazione della graduatoria; b) l'ampio arco temporale dalla pubblicazione delle graduatorie alla trasmissione degli accordi di concessione; c) la necessità di rivalutare le scadenze previste alla luce dell'allungamento dei tempi e delle attività poste in essere dal Ministero. Successivamente, dall'incontro²⁶ tra il Ministro dell'Istruzione e del Merito e il Presidente dell'ANCI è stata concordata l'opportunità di valutare una proroga del *milestone*, previo raccordo con le Istituzioni europee.

A tale riguardo, si ricorda che nel quadro normativo creato appositamente per i progetti finanziati dal PNRR e dai fondi strutturali europei – il DL 76/2020 ("Semplificazioni") e il DL 77/2021 ("Semplificazioni-bis") – sono consentite, fino a giugno 2023²⁷, procedure di affidamento semplificate alternative alla procedura aperta (la gara competitiva). Più in particolare, si può procedere con l'affidamento diretto, anche senza consultazione di più operatori economici, per lavori di importo sino a 150.000 euro; per lavori di importo compreso tra 150.000 euro e un milione, ci si può avvalere della

procedura negoziata senza pubblicazione del bando con consultazione di almeno cinque imprese, che diventano almeno dieci per importi compresi tra un milione e la soglia comunitaria (5,4 milioni)²⁸. Nel caso di lavori di importo eccedente la soglia comunitaria, ragioni di estrema urgenza²⁹ permettono di avvalersi della procedura negoziata previa pubblicazione dell'avviso o di altro atto equivalente. Per cantieri di valore superiore alla soglia comunitaria contraddistinti da condizioni di urgenza e riguardanti i settori "dell'edilizia scolastica, universitaria, sanitaria, giudiziaria e penitenziaria, delle infrastrutture per attività di ricerca scientifica e per la sicurezza pubblica, dei trasporti e delle infrastrutture stradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali, lacuali e idriche", alle stazioni appaltanti è altresì consentito, sino al 30 giugno 2023, di "operare in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale"³⁰.

Queste soluzioni semplificate percorribili sino al 30 giugno 2023, che la L. 78/2022 (la "Delega al Governo in materia di contratti pubblici"³¹) vorrebbe definire meglio e inserire stabilmente nel Codice degli appalti, potrebbero essere adesso valorizzate per ridurre al minimo i tempi di assegnazione dei lavori. Considerato che il processo di razionalizzazione e rafforzamento

²⁵ Si veda la nota ANCI del 31 ottobre 2022.

²⁶ Si veda il Comunicato stampa del 15 novembre 2022.

²⁷ Fa testo la data della determina a contrarre.

²⁸ DL 76/2020, art. 1.

²⁹ DL 76/2020, art. 2, c. 3. La legge fa riferimento a condizioni di urgenza derivanti dagli effetti negativi della crisi causata dalla pandemia da COVID-19. Tuttavia, anche se nel 2022 e nel 2023 non si fronteggiano più conseguenze dirette della crisi, gli investimenti rientranti nel PNRR possono essere valutati come programmati come risposta alla stessa.

³⁰ Fatto salvo il rispetto delle disposizioni del Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al D.Lgs. 159/2011, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza alla UE.

³¹ La delega deve essere esercitata entro la fine del 2022. A oggi esiste un documento diffuso dal Consiglio di Stato che costituisce uno schema preliminare di "Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante Delega al Governo in materia di contratti pubblici".

qualitativo delle stazioni appaltanti – che nelle intenzioni della legge delega dovrebbe concorrere a controbilanciare le più ampie possibilità di affidamento diretto e di procedura negoziata – è ancora nella sua fase iniziale, l'individuazione delle imprese potrebbe essere centralizzata o affidata alle stazioni appaltanti di maggiori dimensioni ed esperienza³². Inoltre, in deroga ai principi di promozione delle piccole e medie imprese e delle imprese di contiguità territoriale (già presenti nella cornice normativa europea e richiamati nella legge delega), le condizioni di urgenza potrebbero suggerire di coinvolgere in prima battuta le imprese che hanno costruito asili e scuole per l'infanzia negli anni scorsi, con lavori conclusi nei tempi stabiliti e con piena soddisfazione dell'Ente finanziatore e, laddove possibile, di utilizzare i progetti di opere di qualità già realizzate in altri contesti, con adattamenti al luogo e alle esigenze dimensionali. La consultazione delle imprese prevista dall'affidamento con negoziazione potrebbe rivolgersi da subito a questo pre selezionato gruppo di operatori.

Eventuali e contenuti ritardi nel conseguimento del *milestone*, tuttavia, non dovrebbero pregiudicare i tempi per il raggiungimento del *target* (realizzazione di circa 265.000 posti entro dicembre 2025). I tempi medi stimati della fase di esecuzione, infatti, variano da 7,5 mesi (226 giorni) per importi inferiori al milione

a poco meno di 20 mesi (590 giorni) per quelli di importo superiore.

Con riguardo al *target* non sono al momento disponibili i dati sui nuovi posti che i Comuni hanno dichiarato di voler realizzare nelle schede tecniche presentate per la partecipazione ai bandi. Pertanto, è possibile solo tentare di individuare un intervallo di valori che potrebbero essere raggiunti con le risorse messe a disposizione (considerando anche gli ammontari che a oggi risultano ancora da assegnare) sulla base di ipotesi relative all'incidenza del costo dei lavori sul totale del finanziamento concesso, sui metri quadri per bambino e sul costo di realizzazione al metro quadro (si rimanda all'Appendice 1 per i dettagli metodologici).

Si è ipotizzato: un costo dei lavori pari a quello mediamente osservato per i progetti in essere, ovvero il 70 per cento del costo totale dell'opera; un numero di metri quadri minimo per bambino pari a 7 per le scuole dell'infanzia³³ e a quello previsto dalla normativa regionale sui servizi educativi per l'infanzia per gli asili nido³⁴. Inoltre, sono stati considerati tre scenari (massimo, centrale e minimo) con riferimento al costo per metro quadro, utilizzando rispettivamente il valore minimo, medio e massimo previsti dai bandi. Sulla base di queste ipotesi, che sono relativamente ottimistiche con riferimento ai metri quadri

³² L'art. 52, comma 1, lettera a), del DL 77/2021 recita: "Nelle more di una disciplina diretta ad assicurare la riduzione, il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni appaltanti, per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC, i Comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori [anche] attraverso le Unioni di comuni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni capoluogo di provincia".

³³ Il valore varia tra 7 nel caso di un edificio progettato per 90 alunni e 6,6 nel caso di 270 (valori

indicati nel decreto del Ministro dei Lavori pubblici, di concerto con il Ministro della Pubblica Istruzione del 18 dicembre 1975).

³⁴ Nella normativa il requisito minimo risulta differenziato tra Regioni e talvolta tra nidi e micronidi. Si veda Istat (2020a). Nella stima è stato utilizzato il numero di metri quadri per bambino più basso tra nidi e micronidi e ciò potrebbe condurre a una sovrastima dei posti realizzabili.

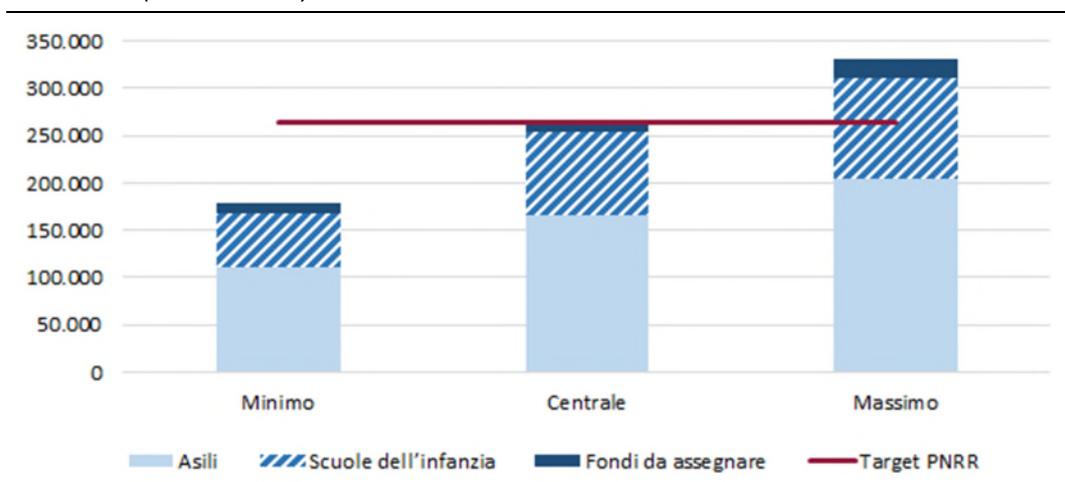
per bambino – tenuto anche conto del fatto che per alcune tipologie di intervento le risorse assegnate possono essere in parte destinate al mantenimento di posti già esistenti (ad esempio nel caso di interventi di demolizione e ricostruzione) – i posti realizzabili³⁵ ammonterebbero a 178.842 nello scenario minimo, 266.767 in quello centrale e 330.088 in quello massimo (fig. 7). Le risorse assegnate appaiono pertanto coerenti, sia nello scenario centrale che in quello massimo, con il raggiungimento del *target* a condizione che tutti i fondi siano assegnati e che non vi sia un sostanziale aumento dei costi rispetto a quelli indicati nei bandi. Al riguardo, si ricorda che nel corso del 2022 sono stati previsti alcuni fondi per fronteggiare tali aumenti dei costi per la realizzazione delle opere pubbliche

(ad esempio, nell'articolo 26 del DL 50/2022).

4. Gli asili nido: tra divari territoriali e raggiungimento del Leps

Parallelamente agli investimenti per l'infanzia previsti nel PNRR, la legislazione nazionale ha introdotto, con la legge di bilancio per il 2022 (L. 234/2021), il Leps relativo ai servizi per l'infanzia³⁶. Tale livello prevede che ciascun Comune o bacino territoriale debba garantire un numero dei posti per i nidi e micronidi³⁷ (incluso il servizio privato) – equivalenti in termini di costo standard al servizio a tempo pieno dei nidi – pari al 33 per cento della popolazione in età compresa tra 3 e 36 mesi.

Fig. 7 – Stima della realizzazione dei posti per gli asili nido e le scuole dell'infanzia (valori assoluti)



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

³⁵ I posti dei poli dell'infanzia sono stati ripartiti in parti uguali tra asili nido e scuole dell'infanzia.

³⁶ Il livello minimo di copertura era stato introdotto nella NADEF in cui si evidenziava la necessità di: "assicurare che almeno il 33% della popolazione di bambini residenti nella fascia di età da 3 a 36 mesi possa usufruire in prospettiva del servizio su base locale".

³⁷ Si ricorda che il D.Lgs. 65/2017 all'articolo 2 comma 3 ha individuato quali servizi per l'infanzia: a)

nidi e micronidi; b) sezioni primavera; c) servizi integrativi distinti in: spazi gioco, centri per bambini e famiglie; servizi educativi in contesto domiciliare. Sempre lo stesso decreto legislativo all'articolo 4 prevede come obiettivo il raggiungimento della quota del 33 per cento di copertura su base nazionale, in luogo di quella territoriale stabilita nella legge di bilancio per il 2022.

Si ricorda che la fissazione del Leps su base locale e circoscritta ai soli nidi e micronidi presenta varie criticità: l'inclusione nel computo per il raggiungimento dell'obiettivo dei posti offerti da soggetti privati; l'esclusione di fatto dell'apporto degli altri servizi per l'infanzia che comunque concorrono al raggiungimento dell'obiettivo europeo e sono destinati delle risorse previste nel PNRR; la mancata definizione del bacino territoriale³⁸.

La fissazione del Leps si affianca agli obiettivi fissati a livello europeo e a quelli indicati nel PNRR; il Leps e il *target* europeo, pur condividendo lo stesso obiettivo (un tasso di copertura del 33 per cento), non sono tra loro perfettamente sovrapponibili, poiché sono differenti l'ambito territoriale di riferimento e i servizi educativi ai quali si rivolgono. Nel primo caso (ambito territoriale), mentre il Leps deve essere raggiunto in ciascun Comune o all'interno di un bacino di Comuni, il *target* europeo ha come riferimento l'intero territorio nazionale. Nel secondo caso (servizi educativi), il Leps risulta più restrittivo considerando i soli nidi e micronidi ed escludendo i posti autorizzati nelle strutture delle sezioni primavera e dei servizi integrativi, che invece sono considerati sia a livello europeo sia nella legislazione nazionale e nel PNRR. Infine, il Leps è definito all'interno del meccanismo di perequazione comunale (FSC) che interessa solo i territori delle Regioni a statuto ordinario unitamente a quelli di Sicilia e Sardegna, escludendo pertanto i Comuni delle altre Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano³⁹.

L'analisi effettuata in questo paragrafo è volta a fornire una prima valutazione del contributo che l'Investimento 1.1 del PNRR potrebbe fornire al raggiungimento del Leps per la parte inerente ai soli asili nido e poli dell'infanzia (finanziati con parte dei 2,4 miliardi).

In particolare, partendo dallo scenario iniziale, ossia i posti autorizzati nel 2019 (gli stessi utilizzati nel Decreto di riparto n. 343 del 2 dicembre 2021), sono stati calcolati quelli necessari al raggiungimento del Leps⁴⁰.

La stima dei posti necessari è ottenuta come differenza tra quelli autorizzati e quelli mancanti al raggiungimento del Leps. Il computo è stato effettuato su base comunale assegnando un valore pari a zero ai Comuni che hanno già raggiunto il Leps; questa metodologia consente di evitare l'effetto compensazione che si determinerebbe tra Comuni della stessa Regione qualora il calcolo dei posti mancanti fosse effettuato su base regionale.

È utile sottolineare, inoltre, che in base all'ultima rilevazione disponibile⁴¹ nel 2020 sul territorio nazionale sono stati rilevati nei servizi educativi per la prima infanzia 350.670 posti, in diminuzione di 10.600 posti (-2,9 per cento) rispetto al 2019. Tale contrazione ha interessato più l'offerta pubblica che quella privata e sembra riconducibile alla temporanea inattività dei servizi per l'anno educativo di riferimento per effetto della pandemia. Il calo ha interessato in misura minore i nidi d'infanzia (-1,4 per cento) e le sezioni primavera (-2,8 per cento) e maggiormente i servizi integrativi per la prima infanzia (-17,2 per cento).

Dopo aver ottenuto i posti necessari questi sono stati confrontati con quelli realizzabili con i fondi PNRR sotto le ipotesi descritte nel paragrafo precedente, senza considerare i fondi ancora da assegnare. Di seguito i risultati sono descritti sia a livello regionale che comunale. Il doppio livello di analisi territoriale ha lo scopo di fornire, da un lato, un quadro complessivo degli effetti determinati dai fondi PNRR e, dall'altro, di evidenziare alcune criticità emerse a

³⁸ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2022b).

³⁹ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021b).

⁴⁰ In questo confronto la popolazione di riferimento utilizzata è quella della fascia di età 0-2 anni in luogo di quella prevista dalla legislazione vigente

(popolazione 3-36 mesi); inoltre, nel computo dei posti, sia quelli mancanti che quelli stimati, rientrano anche alcuni servizi per l'infanzia (ad esempio le sezioni primavera) escluse dal computo del Leps.

⁴¹ Si veda Istat (2022).

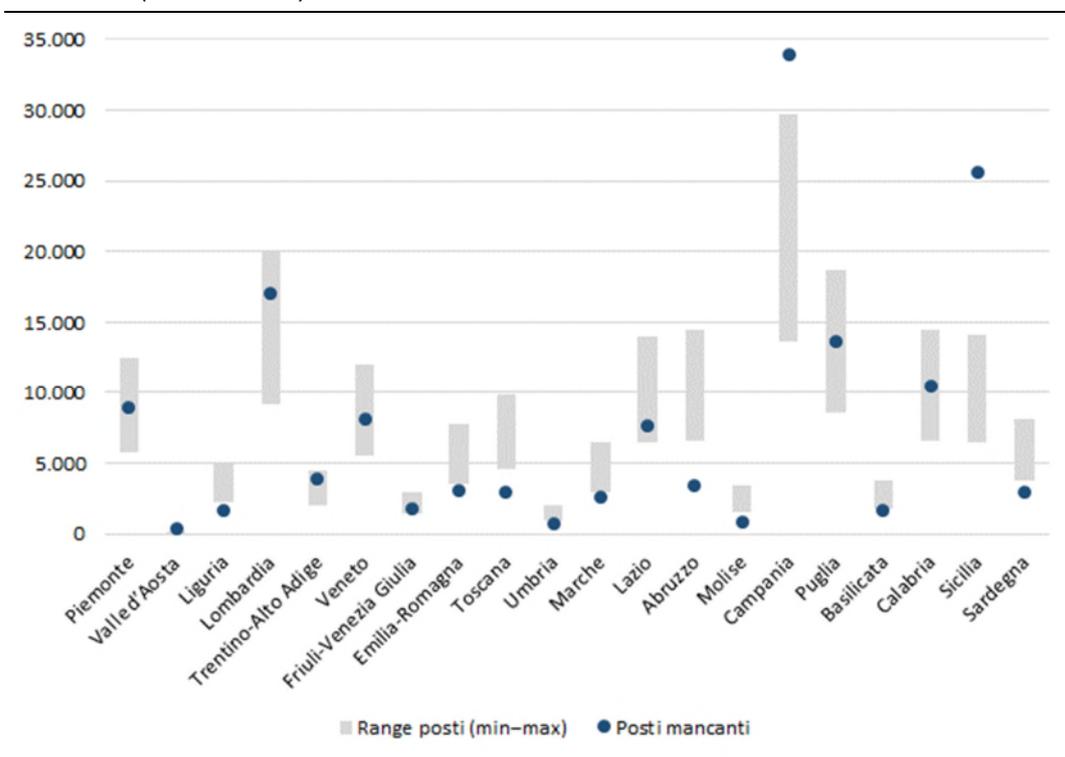
seguito dell'espletamento del bando relativo ai nuovi progetti imputabili prevalentemente alla scarsa adesione degli Enti locali.

L'analisi a livello regionale mostra che l'effettiva realizzazione dei posti, all'interno del *range* stimato in precedenza, permetterebbe a tutte le Regioni del Centro-Nord di colmare e, spesso, di superare il divario tra i posti attualmente disponibili e quelli necessari al raggiungimento del Leps. Nelle regioni del Mezzogiorno, invece, lo scenario risulta più eterogeneo. Alcune regioni supererebbero (Abruzzo, Basilicata, Molise e Sardegna) o raggiungerebbero (Calabria e Puglia) il Leps. Al contrario, Campania e Sicilia non riuscirebbero a colmare il *gap* dei posti mancanti (fig. 8). Nel caso della Campania, considerate le forti carenze strutturali,

sarebbero state necessarie maggiori risorse oltre a quelle, seppur consistenti, già ricevute; in quello della Sicilia, invece, il ritardo non è imputabile all'insufficienza delle risorse messe a disposizione ma alla mancata risposta da parte degli Enti territoriali (si veda il paragrafo 2.2).

Osservare i dati aggregati a livello regionale cela, tuttavia, l'effetto di compensazione nell'ambito della stessa Regione tra Comuni che pur avendo già raggiunto e, in alcuni casi, superato l'obiettivo hanno comunque ottenuto risorse per la realizzazione di ulteriori posti, rispetto a quelle realtà che pur non garantendo un'offerta adeguata non hanno partecipato ai bandi, aumentando così le differenze.

Fig. 8 – Posti realizzabili e posti necessari per il raggiungimento del Leps (valori assoluti)



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

Come già evidenziato in precedenza, infatti, la contenuta partecipazione al bando relativo ai nuovi progetti da parte degli Enti locali ha di fatto annullato la significatività dei criteri di valutazione per la determinazione del punteggio finale.

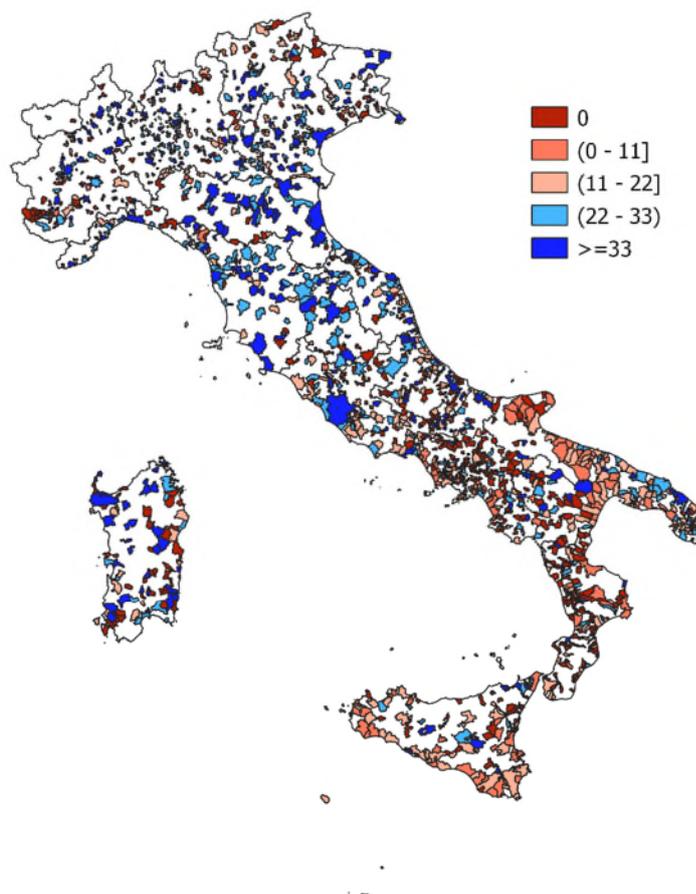
Si ricorda che il bando da 3 miliardi assegnava punteggi maggiori alle realtà con una grave carenza di servizi educativi e punteggi minori per quelle in cui è già stata raggiunta la soglia del 33 per cento.

Salvo poche eccezioni, già ricordate in precedenza, il grado di copertura non ha svolto un ruolo discriminante nella determinazione della graduatoria finale, tanto che poco più del 20 per cento dei

Comuni assegnatari di risorse, tipicamente grandi città o centri urbani localizzati prevalentemente al Centro-Nord, avevano già una copertura pari o superiore al 33 per cento. (figg. 9 e 10).

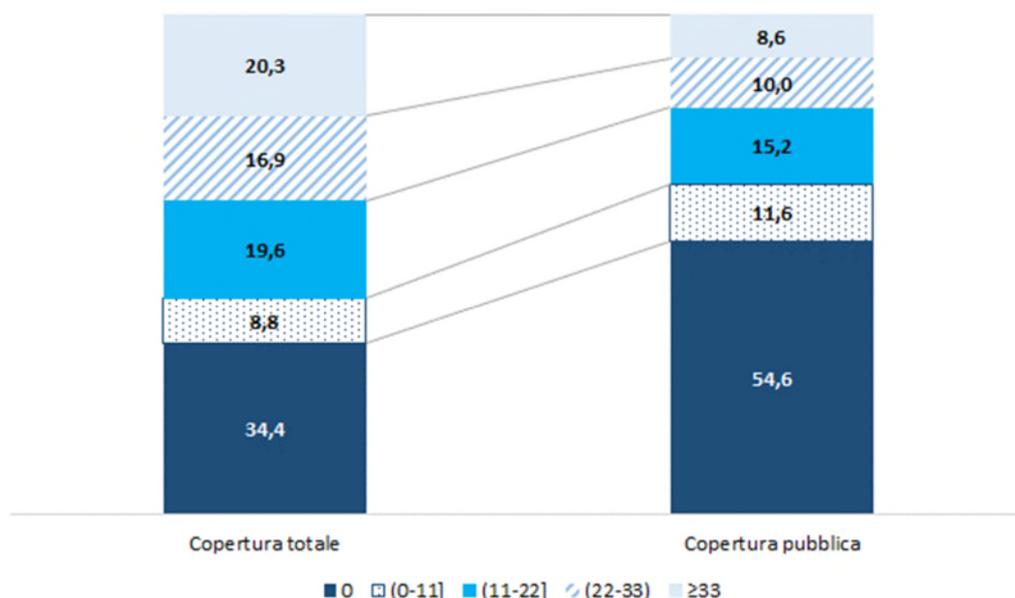
Tuttavia, guardando alla sola copertura a titolarità pubblica emerge uno scenario marcatamente differente. I Comuni con assenza di servizio pubblico risultati assegnatari salgono dal 34,4 al 54,6 per cento del totale, mentre quelli che già disponevano di una copertura superiore al 33 per cento si riducono sensibilmente, scendendo dal 20,3 all'8,6 per cento (fig. 10).

Fig. 9 – Comuni assegnatari di risorse per copertura del servizio



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

Fig. 10 – Comuni assegnatari di risorse per copertura del servizio totale e a titolarità pubblica
(valori percentuali)



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

Questo evidenzia che molti degli Enti in cui il Leps era raggiunto grazie alla quota dei servizi privati hanno deciso di rafforzare l’offerta pubblica nei servizi per l’infanzia.

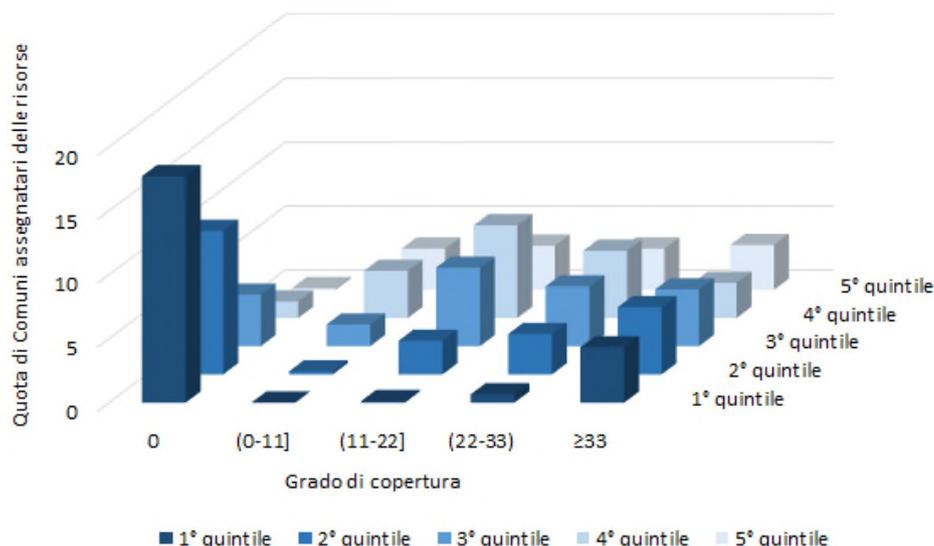
Il raggiungimento del Leps per Comune o bacino territoriale risente dell’eterogeneità demografica dei territori, soprattutto quelli di piccole dimensioni. La dimensione demografica pone il problema dell’esistenza di un’adeguata popolazione di riferimento a cui destinare il servizio. Vi è il rischio, infatti, per alcuni Comuni di avere un numero di bambini inferiore alla dimensione minima.

Dividendo i Comuni in quintili rispetto al numero dei bambini in età 0-2 anni (i Comuni con una popolazione di riferimento assente o molto contenuta occupano il primo quintile), emerge che complessivamente circa il 30 per cento dei Comuni assegnatari di risorse che non offrivano alcun servizio (grado di copertura

uguale a 0) e che hanno un numero basso di bambini (circa 500 su un totale di 1.700) rientrano nei primi due quintili (17,7 per cento nel primo e 11,2 per cento nel secondo) (fig. 11). In questi casi è possibile che la dimensione minima sia recuperata successivamente con forme di cooperazione con altri Comuni limitrofi.

Tuttavia, sebbene circa 500 Comuni di piccole dimensioni con nessuna offerta di servizi abbiano partecipato ai bandi, ve ne sono poco più di 3.400 con una grave carenza di servizi (tasso di copertura compreso tra 0 e 11 per cento) che non lo hanno fatto. Le motivazioni della mancata partecipazione da parte dei Comuni possono essere ricercate in molteplici fattori, tra i quali, emerge la possibile presenza di un numero talmente ridotto di bambini al di sotto dei 3 anni da non raggiungere la dimensione minima per l’offerta del servizio.

Fig. 11 – Comuni assegnatari di risorse per quintili di popolazione di riferimento e grado di copertura
(valori percentuali)



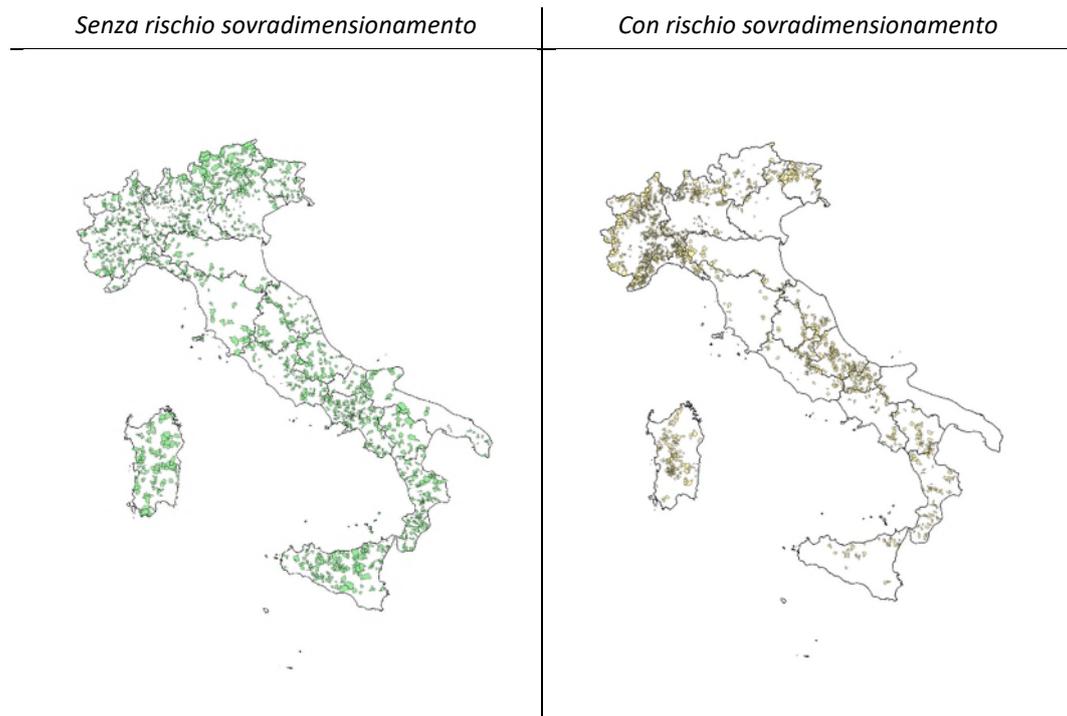
Fonte: elaborazione su dati del Ministero dell’Istruzione e dell’Istat.

In particolare, considerato che un micronido deve assicurare un minimo di 6 posti, questa struttura non risulterebbe sovradimensionata rispetto al Leps nelle realtà in cui siano presenti almeno 18 bambini. Di contro, nei Comuni in cui il numero dei potenziali destinatari del servizio è minore, si determinerebbe una situazione di sovradimensionamento della struttura a meno che l’Ente non si associ ad altri enti limitrofi.

È stata dunque effettuata un’analisi in cui i Comuni che non hanno partecipato ai bandi sono stati suddivisi in due categorie: quelli a rischio sovradimensionamento (meno di 18 bambini tra 0 e 2 anni) e quelli non a rischio. I risultati mostrano che i 3.400 Comuni in esame sono equamente

ripartiti tra le due categorie individuate. Gli Enti a rischio sovradimensionamento si trovano prevalentemente nella fascia Alpina, lungo la dorsale appenninica e nelle aree interne delle grandi isole. Per molte di queste realtà, considerata la loro posizione geografica, potrebbe risultare difficile anche avviare forme di aggregazione del servizio e, pertanto, bisognerà individuare soluzioni alternative. Per l’altra categoria, ossia i Comuni non a rischio sovradimensionamento, il fatto di non aver partecipato ai bandi PNRR pur avendo una popolazione di riferimento adeguata potrebbe compromettere la possibilità di garantire il Leps a meno che non attivino forme di collaborazione con i Comuni confinanti (fig. 12).

Fig. 12 – Comuni con grave carenza nel servizio che non hanno partecipato ai bandi



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

Riferimenti bibliografici

Istat (2020a), "Nidi e servizi educativi per l'infanzia - La normativa regionale sui servizi educativi per l'infanzia", maggio.

Istat (2020b), "Le misure della vulnerabilità", dicembre.

Istat (2021), "Nidi e servizi integrativi per la prima infanzia – Anno educativo 2019/2020", novembre.

Istat (2022a), "Nidi e servizi integrativi per la prima infanzia – Anno educativo 2020/2021", ottobre.

OCSE (2022), "Education at a Glance 2022", ottobre.

Ufficio parlamentare di bilancio (2021a), "Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza", ottobre.

Ufficio parlamentare di bilancio (2021b), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2022", novembre.

Ufficio parlamentare di bilancio (2022a), "I bandi PNRR destinati agli Enti territoriali: obiettivi specifici e vincoli territoriali", Flash n. 1, gennaio.

Ufficio parlamentare di bilancio (2022b) "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale", maggio.

Ufficio parlamentare di bilancio (2022c), "L'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia", Lavoro congiunto UPB-IRPET, Nota di lavoro n. 2, luglio.

Appendice

Il calcolo dei posti realizzabili con i nuovi investimenti

Per la stima del numero dei posti realizzabili per gli asili nido e per le scuole dell'infanzia a fronte delle risorse del PNRR è stata inizialmente effettuata una riclassificazione necessaria per rendere omogenei gli interventi previsti nell'ambito dei progetti in essere con quelli dei nuovi progetti.

Con riguardo alla riclassificazione degli interventi si ricorda che l'Avviso pubblico protocollo n. 48047 per gli asili nido e le scuole dell'infanzia individuava cinque tipologie di intervento finalizzate alla creazione di nuovi posti: 1) demolizione e ricostruzione di edifici pubblici già destinati ad asili nido e/o scuole di infanzia; 2) nuova costruzione; 3) ampliamenti di edifici scolastici esistenti; 4) riqualificazione e messa in sicurezza di edifici pubblici già destinati ad asili nido o scuole di infanzia; 5) riconversione di edifici pubblici. Nel bando dei progetti in essere erano state individuate, invece, quattro principali tipologie di intervento: 1) nuova costruzione/ampliamento; 2) realizzazione di un polo di infanzia; 3) demolizione e ricostruzione; 3) messa in sicurezza che, a sua volta, si articolava in ulteriori casistiche (efficientamento energetico, adeguamento alla normativa antincendio, adeguamento e miglioramento sismico, altri interventi di messa in sicurezza).

Per applicare la metodologia di stima, di cui si dirà in seguito, è stato necessario riclassificare gli interventi dei progetti in essere secondo la classificazione adottata nell'Avviso pubblico protocollo n. 48047. Pertanto, le nuove costruzioni/ampliamenti e realizzazione di un polo di infanzia sono stati riclassificati nella tipologia nuova costruzione; demolizione e ricostruzione nell'omologa tipologia; efficientamento energetico, adeguamento alla normativa antincendio, adeguamento e miglioramento sismico, altri interventi di messa in sicurezza sono stati riclassificati nella voce riqualificazione e messa in sicurezza.

Tale riclassificazione ha permesso di applicare uno specifico *range* di costi di realizzazione differenziato per tipologia di intervento. Successivamente, utilizzando le informazioni a oggi disponibili, si è proceduto alla stima dei posti potenziali utilizzando tre parametri: l'importo del finanziamento (disponibile nelle graduatorie); il costo minimo e quello massimo per m² differenziato per tipologia di intervento; i m² minimi per alunno.

L'importo del finanziamento, che corrisponde al totale complessivo del quadro economico dell'opera, è composto dalle seguenti voci: lavori; incentivi per le funzioni tecniche; spese tecniche per incarichi esterni; imprevisti; pubblicità; altre voci di costo. Il costo dei lavori (*CL*) è stato posto pari a quello medio rilevato dalle informazioni relative ai progetti in essere, ossia il 70 per cento dell'importo complessivo del finanziamento⁴².

Relativamente ai costi di realizzazione, l'Avviso pubblico n. 48047, indicava tra i criteri di ammissibilità che il costo complessivo del quadro economico dell'intervento, rapportato alla superficie lorda, doveva essere compreso tra 1.300 e 2.400 euro/m² 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 costo è stato

⁴² Nel caso dei progetti in essere è stato considerato il costo totale dell'intervento poiché il bando prevedeva anche la possibilità per i Comuni di partecipare con una quota di cofinanziamento.

invece definito tra 500 e 1.300 euro/m². Per le finalità della stima sono stati poi calcolati i costi medi come semisomma di quelli massimi e minimi.

Partendo dal costo dei lavori (CL) e utilizzando il *range* dei costi degli interventi indicati nel bando (CI_i) – dove la i assume rispettivamente il valore minimo, medio e massimo – è stata stimata la superficie lorda (SL_i) del progetto:

$$SL_i = \frac{CL}{CI_i}$$

La stima dei posti realizzabili (P_i) è stata quindi effettuata rapportando la superficie lorda al numero minimo di m² per alunno, differenziato tra asili nido e scuole dell'infanzia ct_j :

$$P_i = \frac{SL_i}{ct_j}$$

Si ricorda che nel caso degli asili nido, per il numero di m² per alunno è stato considerato il valore minimo stabilito dalla normativa regionale in materia di servizi educativi per l'infanzia e varia da 4,5 a 10 m²⁴³; nel caso delle scuole dell'infanzia, invece, tale numero è pari a 7 m² corrispondenti a una struttura progettata per accogliere 90 alunni⁴⁴, come determinato dal decreto del Ministro dei Lavori pubblici, di concerto con il Ministro della Pubblica istruzione del 18 dicembre 1975.

La procedura di stima fornisce in questo modo un intervallo di posti realizzabili, funzione del valore del *range* di costi assunti, dove nel caso di costi minimi (massimi) si ottengono il numero massimo (minimo) di posti disponibili. Va sottolineato che tale metodologia potrebbe sovrastimare l'incremento dei posti dato che per alcune tipologie di intervento le risorse assegnate possono essere in parte destinate al mantenimento di posti già esistenti, come ad esempio nel caso di interventi di demolizione e ricostruzione.

⁴³ Si veda la nota 34.

⁴⁴ Si veda la nota 33.