

## Focus n. 9/2022 “Piano asili nido e scuole dell’infanzia: prime evidenze dall’analisi delle graduatorie”

### Sintesi

L’Italia **centrerà gli obiettivi fissati con il PNRR per asili nido e scuole dell’infanzia solo a certe condizioni**. È quanto emerge da questo Focus (consulta l’[allegato statistico](#)), che, partendo dalle graduatorie relative ai due bandi pubblicati, analizza la distribuzione e assegnazione delle risorse destinate a questi servizi e propone una prima valutazione sulla possibilità di rispettare gli impegni assunti dal nostro Paese a livello europeo e nazionale. **Più problematica rispetto agli obiettivi del PNRR appare la realizzazione del livello essenziale delle prestazioni per gli asili nido in tutto il territorio nazionale.**

#### I soldi stanziati e la ripartizione territoriale

L’investimento previsto dal PNRR per asili nido, scuole per l’infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia è pari a **4,6 miliardi**. Di questa cifra, sono stati **messi a bando fra gli Enti territoriali 3,7 miliardi**, a cui si sono aggiunti 109 milioni stanziati dal Ministero dell’Istruzione. Una volta espletati i bandi, le risorse a oggi assegnate ammontano complessivamente a 3,480 miliardi. Rimangono quindi da assegnare 329 milioni (tab. 1).

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

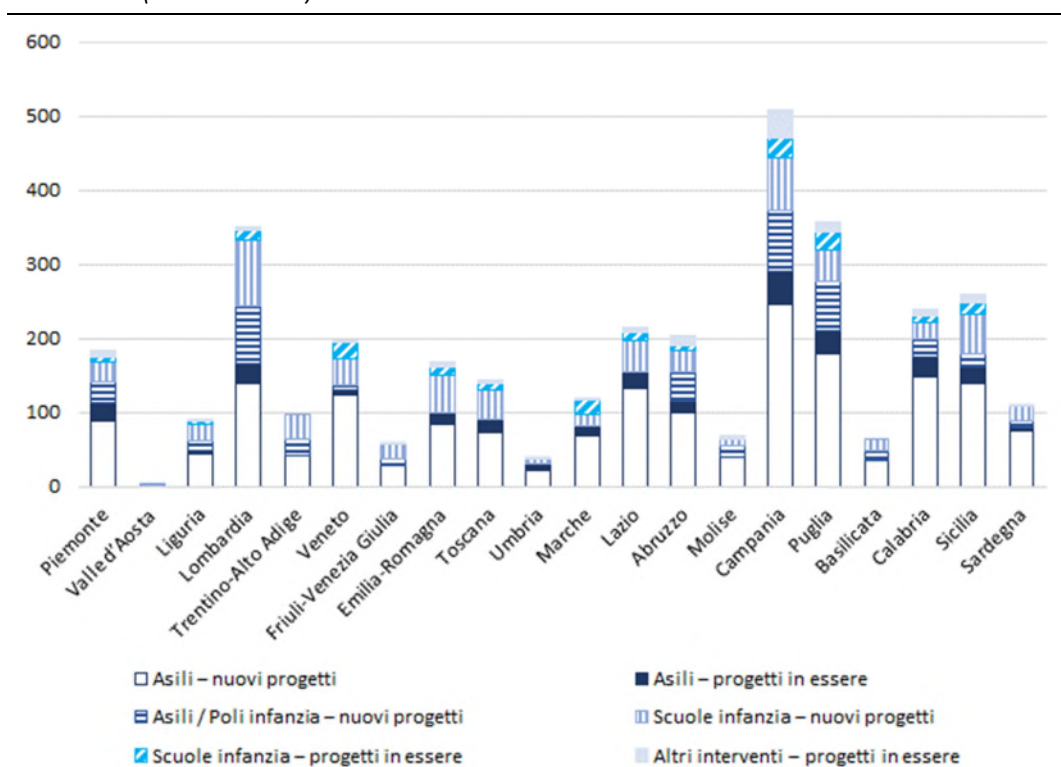
Intervento	Progetti in essere		Nuovi progetti		Totale	
	Stanziati	Assegnati	Stanziati	Assegnati	Stanziati	Assegnati
Asili nido, di cui:	280,0	282,5	2.434,6	2.238,3	<b>2.714,6</b>	<b>2.520,8</b>
Poli dell’infanzia <sup>(1)</sup>	0,0	0,0	0,0	429,5	<b>0,0</b>	<b>429,5</b>
Scuole dell’infanzia	175,0	176,1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

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.

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. **Il Mezzogiorno ha ricevuto il 52,1 per cento** delle risorse, quota superiore rispetto al vincolo territoriale minimo previsto nel PNRR (40 per cento. Circa la metà dei finanziamenti si è concentrata in Campania (508,2 milioni) e in Puglia (357,6). Tra le regioni del Centro-Nord, invece, i maggiori finanziamenti sono andati a Lombardia (351,4 milioni), Lazio (214,6) e Veneto (198,2) (fig. 1).

**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.

### **Gli obiettivi: lavori edilizi e nuovi posti da creare**

All'investimento del PNRR sono associati **due obiettivi**: il primo (un *milestone*) prevede **l'aggiudicazione dei contratti 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 **entro il secondo trimestre del 2023**; il secondo (un *target*) prescrive di **creare 264.480 nuovi posti** tra asili nido e scuole dell'infanzia entro la fine del 2025. Si ricorda, inoltre, che a livello nazionale la legge di bilancio per il 2022 ha stabilito un **livello essenziale di prestazione sociale (Leps)** che 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**.

### **Possibili ritardi nella realizzazione del *milestone*....**

In base alle stime UPB-IRPET sui tempi medi di realizzazione delle opere pubbliche (le tre fasi di pre-affidamento, affidamento ed esecuzione) emerge che la durata media della fase di affidamento – che va dalla pubblicazione dei bandi/avvisi all'aggiudicazione dei

lavori – varia 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 e che 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 disponibili, 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, invece, anche a causa della riapertura dei bandi per consentire una maggiore adesione degli Enti, sono 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 affidamento rispetto a quanto rilevato sulla base dell’esperienza storica**. A tale scopo potrebbe essere utile avvalersi delle procedure semplificate introdotte temporaneamente per i progetti rientranti nel PNRR (DL 76/2020 e DL 77/2021), la cui logica dovrebbe essere mantenuta nel futuro nuovo Codice degli appalti.

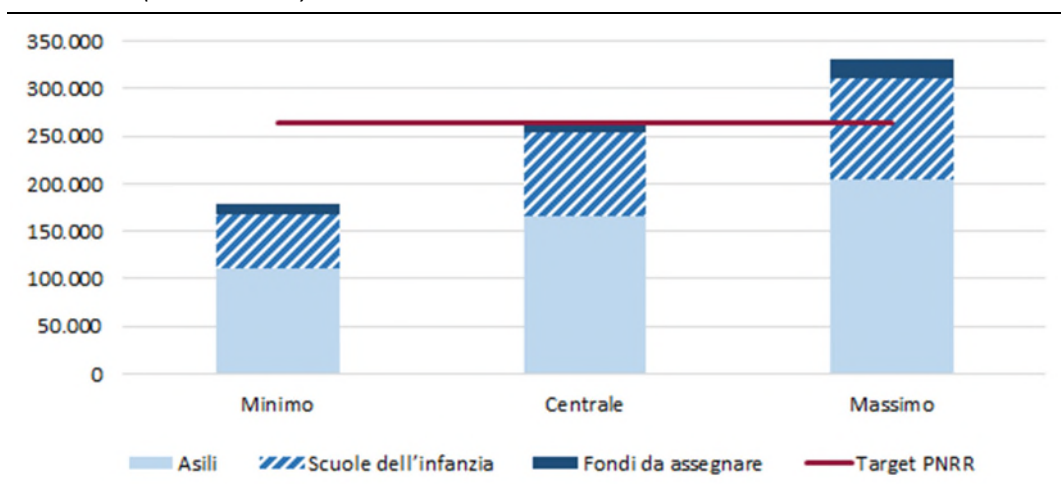
#### **... non dovrebbero pregiudicare il conseguimento del target**

Contenuti ritardi nel conseguimento del *milestone* **non dovrebbero pregiudicare i tempi per il raggiungimento del target**, dato che i tempi medi stimati della fase di esecuzione 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.

Non sono al momento disponibili i dati sui nuovi posti che i Comuni intendono realizzare, perciò è possibile solo stimare un intervallo di valori raggiungibili con le risorse a disposizione. Se si ipotizzano a) un costo dei lavori pari a quello mediamente osservato per i progetti in essere, ovvero al 70 per cento del costo totale dell’opera, b) un numero di metri quadri minimo per bambino pari a 7 per le scuole dell’infanzia e a quello previsto dalla normativa regionale sui servizi educativi per l’infanzia per gli asili nido, i posti realizzabili oscillano tra un minimo di 178.842 e un massimo di 330.088 a seconda che si consideri rispettivamente il costo per metro quadro massimo o minimo previsti dai bandi (fig. 2).

**Le risorse assegnate appaiono pertanto coerenti**, sia nello scenario centrale (costo per metro quadro medio) che in quello massimo (costo per metro quadro minimo), **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**. Peraltro, 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).

**Fig. 2** – 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.

### **Asili nido e Leps: carenze nazionali e forte divario Nord-Sud**

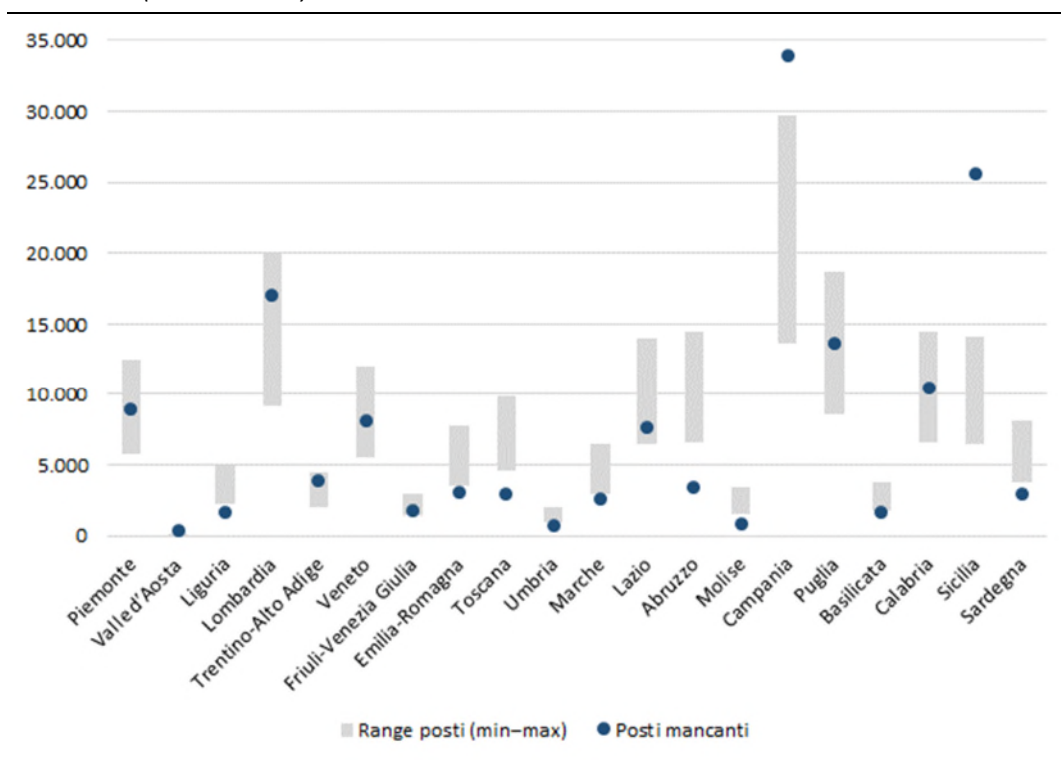
Nel 2019, la copertura totale (pubblica e privata) degli asili nido (0-3 anni) si attestava al 26,9 per cento, circa sei punti in meno rispetto al Leps, ma presentava forti differenze territoriali: alcune regioni del Centro-Nord e la Sardegna raggiungevano livelli vicini o superiori all’obiettivo del 33 per cento, mentre nel Mezzogiorno i valori erano vicini al 15 per cento. Diversa la situazione nelle scuole dell’infanzia (3-6 anni), a cui nel 2020 era iscritto il 92,2 per cento della popolazione di riferimento.

### **La distribuzione delle risorse del PNRR correggerà gli squilibri solo in parte**

Dal confronto tra i posti aggiuntivi nei servizi per l’infanzia necessari per soddisfare il Leps e la stima dei posti realizzabili con le risorse assegnate dai bandi del PNRR emerge che a livello regionale l’effettiva realizzazione dei posti permetterebbe a tutte le Regioni del Centro-Nord di colmare e, spesso, 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; altre (Campania e Sicilia) non riuscirebbero a colmare il *gap* dei posti mancanti (fig. 3).

L’analisi regionale, tuttavia, cela 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. 3** – Posti realizzabili e posti necessari per il raggiungimento del Leps (valori assoluti)



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

### **Molti Comuni non hanno partecipato ai bandi PNRR**

In alcuni casi, come per la Campania, considerate le forti carenze strutturali, il raggiungimento del LEPS avrebbe richiesto maggiori risorse oltre a quelle, seppur consistenti, già ricevute. In altri, come per la Sicilia, vi è stata una mancata risposta da parte degli Enti territoriali.

In generale i Comuni hanno mostrato un minore interesse per la realizzazione degli asili nido, di cui si registra una minore offerta, e concentrato l'attenzione sulle scuole dell'infanzia, che invece sono già ampiamente diffuse e coprono la quasi totalità dei potenziali utenti.

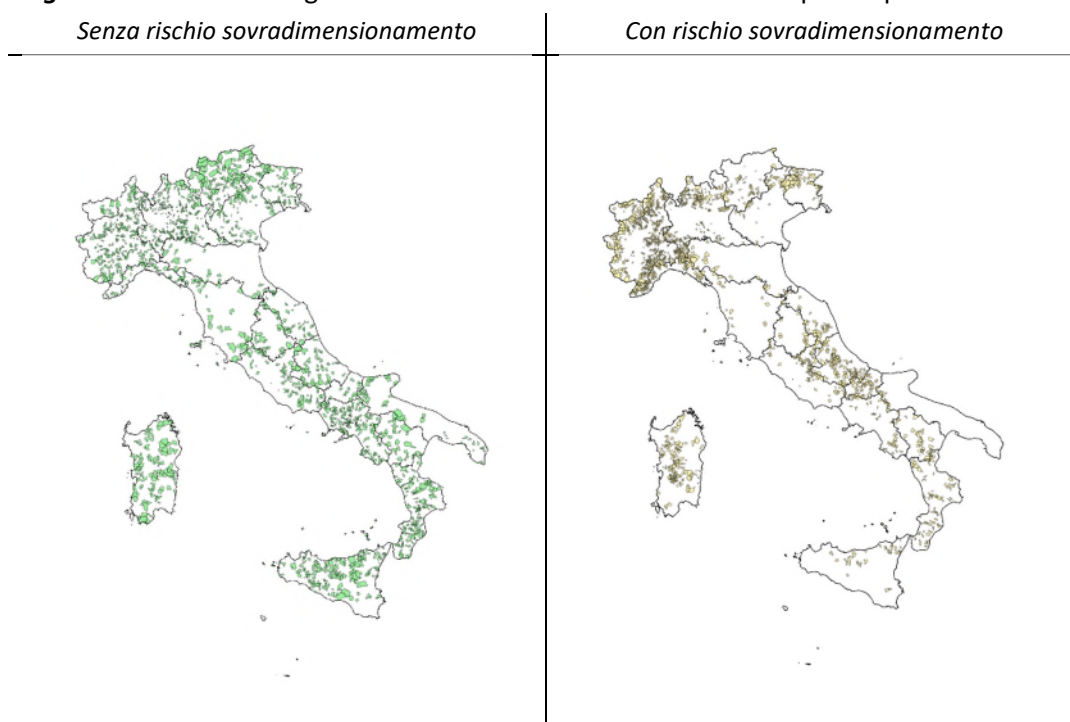
Poco più di **3.400 Comuni con una grave carenza di asili nido** (tasso di copertura compreso tra 0 e 11 per cento) **non hanno partecipato ai bandi PNRR.**

In circa la metà dei casi la scelta di non partecipare potrebbe essere giustificata dal fatto che il numero di bambini è talmente ridotto da non richiedere la creazione di asili nido (rischio di sovradimensionamento rispetto al Leps). Questa spiegazione vale soprattutto per i Comuni montani e nelle aree interne delle grandi isole, che spesso, per ragioni

geografiche, faticano anche ad associarsi tra di loro per offrire il servizio in forma aggregata e quindi dovranno trovare strade alternative.

All'altra metà dei Comuni che non hanno partecipato ai bandi – quelli con un numero di bambini che invece imporrebbe di creare nuovi asili nido – l'unica alternativa per rispettare il Leps è attivare forme di collaborazione con i Comuni confinanti (fig. 4).

**Fig. 4** – Comuni con grave carenza nel servizio che non hanno partecipato ai bandi



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