



I DIVARI TERRITORIALI NELL'ASSISTENZA E NEL SERVIZIO ASILI NIDO ALLA LUCE DEL PNRR E DELLE ALTRE POLITICHE NAZIONALI

M. Rosaria Marino

Seminario «Le politiche pubbliche di fronte ai divari territoriali»

Banca d'Italia – 18 dicembre 2025

- Le funzioni gestite dagli Enti territoriali sono storicamente caratterizzate da ampi divari nelle prestazioni e nelle dotazioni infrastrutturali
- Recentemente la definizione di alcuni LEP è stata accompagnata da programmi di potenziamento
- Il PNRR contiene delle misure per il riequilibrio infrastrutturale
- Quali sono gli esiti? Due esempi:
- **Politica nazionale: il **reclutamento degli assistenti sociali** (spesa corrente)**
 - Aggiornamento del Focus n. 5/2023 e del Flash n. 1/2025
- **PNRR: gli **asili nido** (spesa in conto capitale)**
 - Aggiornamento dei Focus n. 9/2022 e n. 1/2025

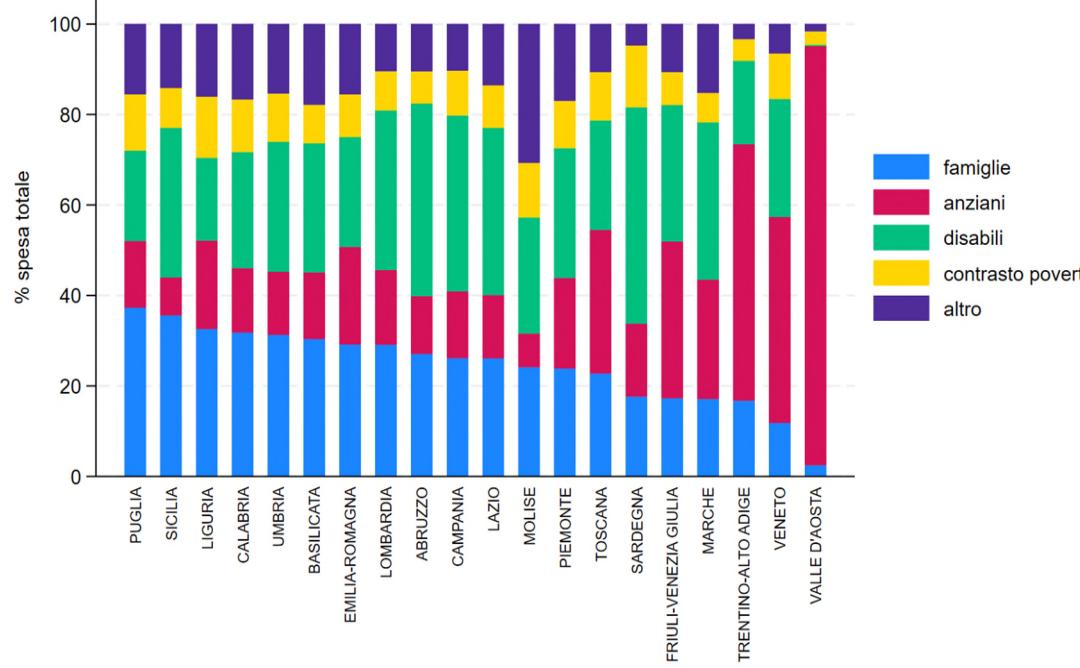
Il reclutamento degli assistenti sociali

La composizione della spesa sociale

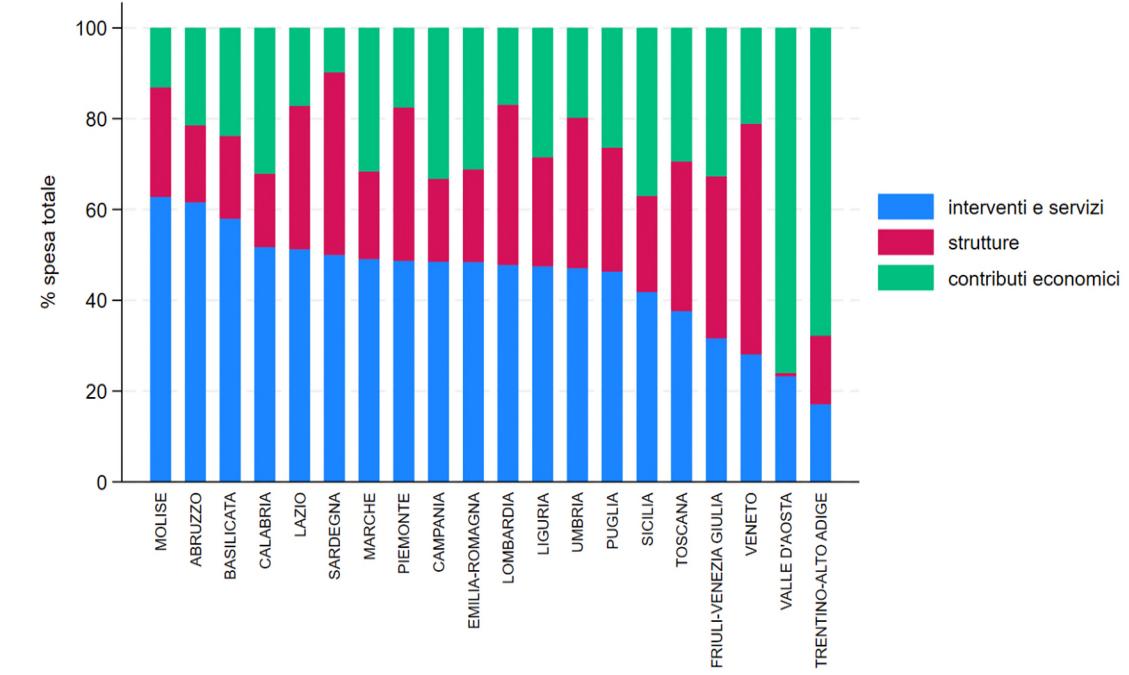
Composizione della spesa sociale nel 2022

(spesa dei Comuni, partecipazione degli utenti e contributo del SSN)

Per target di utenza



Per strumenti



Vi è un'ampia differenza tra Regioni nelle prestazioni degli Enti locali sia per il *target* di utenza, sia per gli strumenti/modalità organizzative utilizzate

- per differenze territoriali nella domanda, ma...
- ...soprattutto, perché la materia è di esclusiva competenza legislativa delle Regioni e, anche precedentemente, non è stata mai esercitata centralmente → difficoltà di introduzione di LEP a livello nazionale data la pluralità di modelli esistenti

- La **LB per il 2021** ha stabilito come LEP la presenza in ogni ambito territoriale sociale (ATS) di 1 assistente ogni 5.000 abitanti, in un percorso che tende all'obiettivo di servizio di 1 assistente ogni 4.000 abitanti
- La **LB per il 2022** ha fissato come obiettivo di servizio intermedio – da realizzare entro il 2026 – il rapporto di 1 assistente ogni 6.500 abitanti
- Il **meccanismo di finanziamento a garanzia del LEP** è composto da:
 - il contributo per l'assunzione di assistenti sociali a valere sul Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (gestito dal MLPS) destinato agli ATS e ottenibile solo se già raggiunto il rapporto di 1 assistente ogni 6.500 abitanti (180 mln)
 - Standard quantitativo: in numero anche superiore al LEP (fino a 1 assistente ogni 4.000 abitanti)
 - Standard qualitativo: assunzioni a tempo indeterminato
 - le risorse per il potenziamento dei servizi sociali comunali (764 mln a regime) stabilito nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale (FSC) – e collocate nel Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi (FEELS) fino al 2031 – vincolate al raggiungimento da parte dei Comuni delle RSO, della Sicilia e della Sardegna di obiettivi di servizio (livelli di spesa sociale non inferiori al fabbisogno) anche mediante assunzione di assistenti sociali

Tab. 2 – Assunzioni a tempo indeterminato di assistenti sociali con il contributo e con la quota servizi del Fondo povertà

Rapporto assistenti sociali / popolazione	Quota servizi Fondo povertà	Contributo
Inferiore a 1:6.500	Sì	No
Da 1:6.500 a 1:5.000	No	Sì (40.000)
Da 1:4.999 a 1:4.000	Sì, parte eccedente 20.000	Sì (20.000)
Superiore a 1:4.000	Sì	No

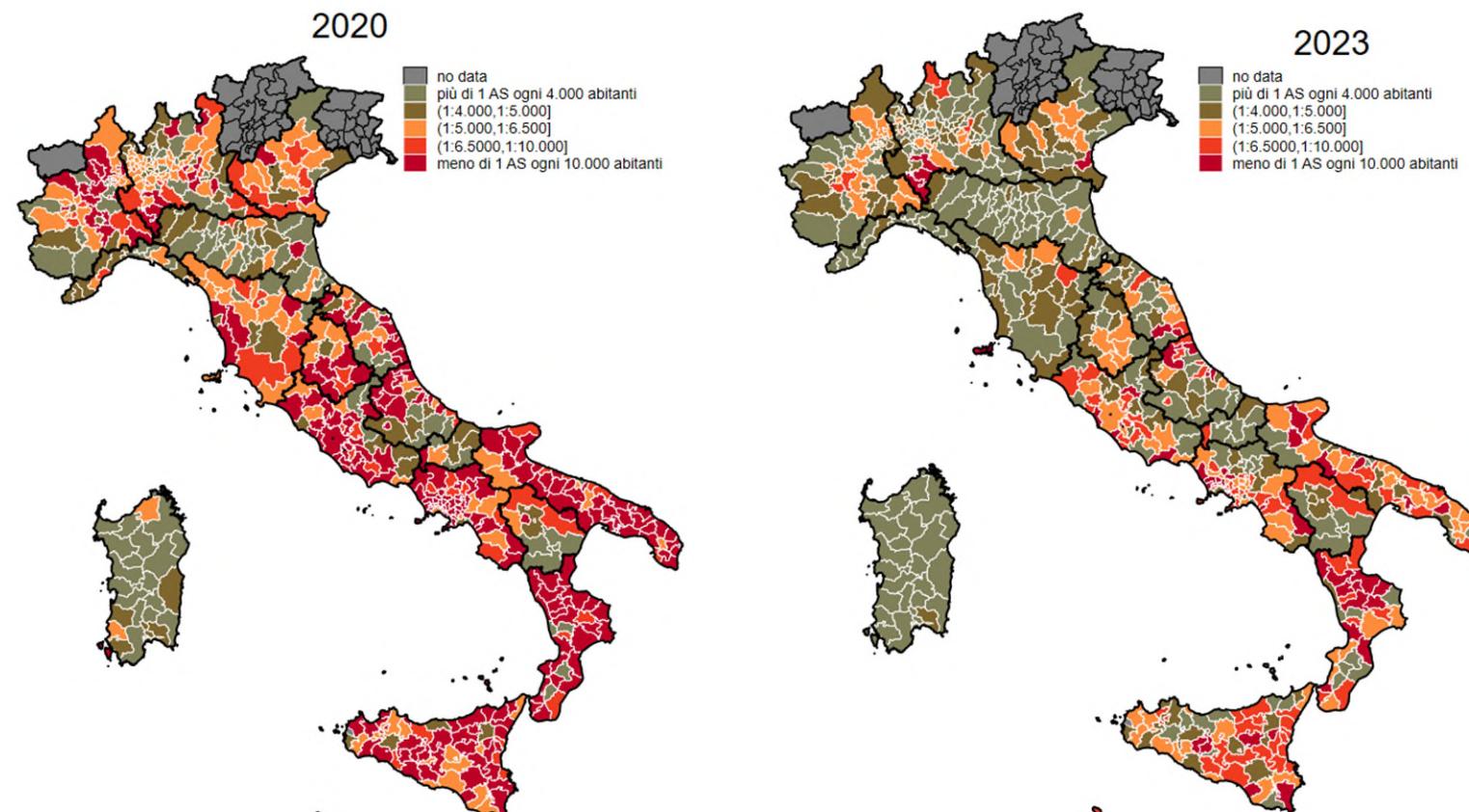
Fonte: Nota del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali n. 10981 del 12 dicembre 2022.

- Il contributo è erogato a rimborso della spesa sostenuta per gli AS in t-1
- Destinato ai Comuni che raggiungono un livello minimo del servizio (1:6.500) e ciò ha indebolito la portata perequativa dell'intervento
 - risorse finora stanziate non utilizzate nonostante l'elevato numero di Enti sottodotati
 - sono stati finanziati Enti che avevano già raggiunto il LEP

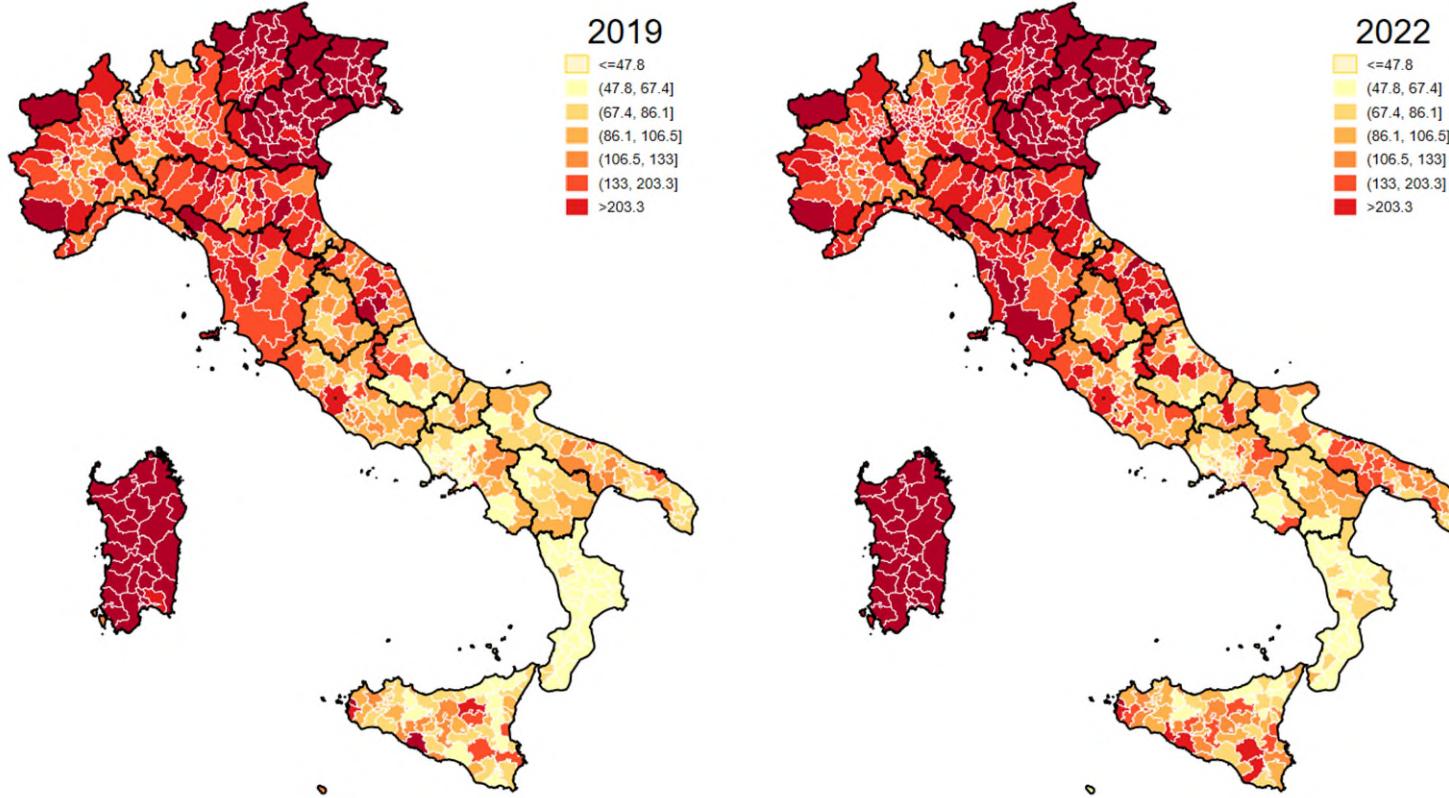
Modalità di assegnazione delle risorse, monitoraggio e rendicontazione diverse tra loro che, insieme al complicato riparto delle competenze, determinano criticità

- frammentazione del finanziamento
- assenza di sanzioni diverse dalla perdita di finanziamento in caso di mancata assunzione degli assistenti sociali

Gli assistenti sociali



- Significativo aumento del numero di AS ovunque (+3.871, a 13.621) che ha solo in parte ridotto i divari territoriali rispetto al LEP
- Gli ATS che raggiungono il LEP aumentati in quasi tutte le Regioni, ma nel Centro e del Mezzogiorno quelli sotto LEP sono più numerosi
- Molta variabilità all'interno delle singole Regioni
- Fondi erogati anche a chi già superava il LEP (es. Liguria ed Emilia-Romagna)
- Negli ATS del Centro e del Meridione maggiore presenza di contratti non stabili (in aumento in Campania, Calabria e Sicilia)
- La finalità perequativa è stata solo in parte realizzata

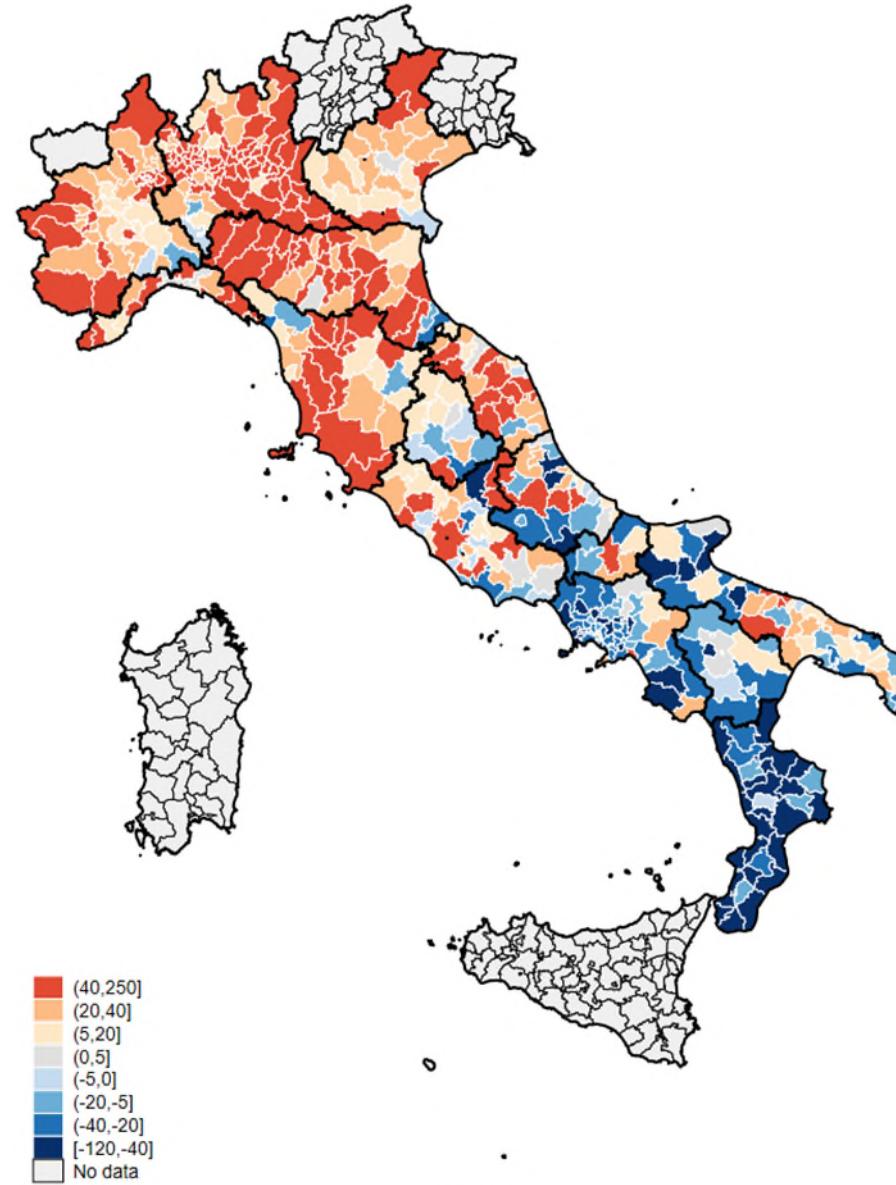


Per accelerare il raggiungimento del LEP su tutto il territorio sarebbe opportuno integrare tra loro i due meccanismi di finanziamento del reclutamento

La previsione esplicita di un obiettivo di servizio definito in termini di rapporto fra assistenti e popolazione consentirebbe di verificarne il rispetto a livello di ATS anche quando la spesa per il sociale fosse superiore al relativo fabbisogno e di richiedere una prioritaria destinazione delle risorse al reclutamento di assistenti sociali

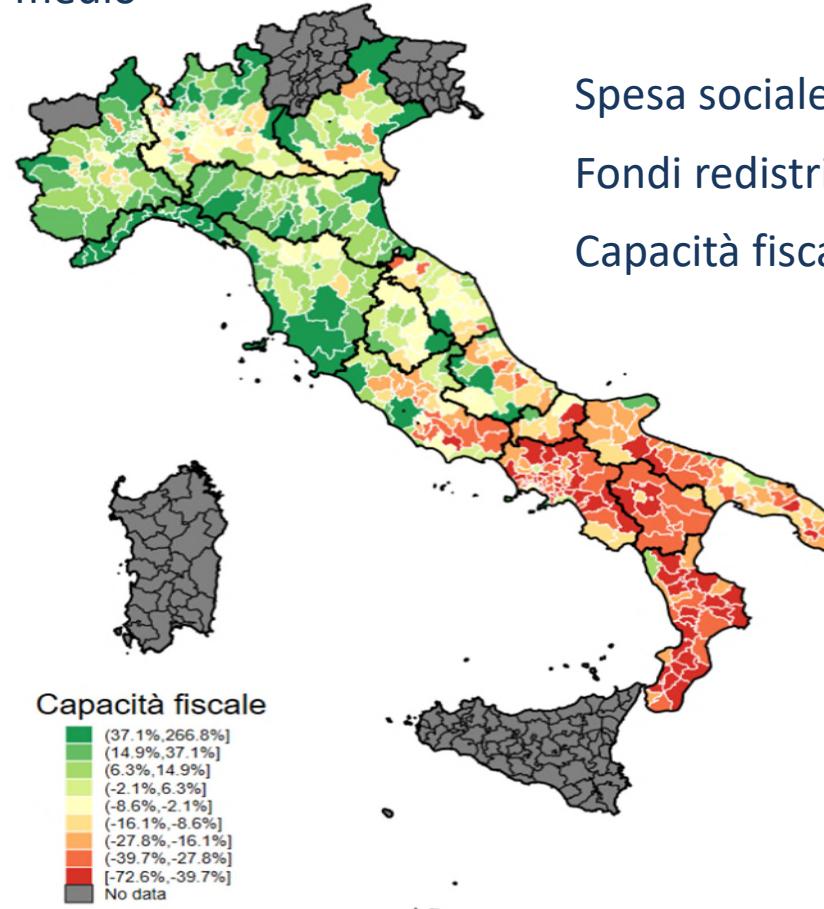
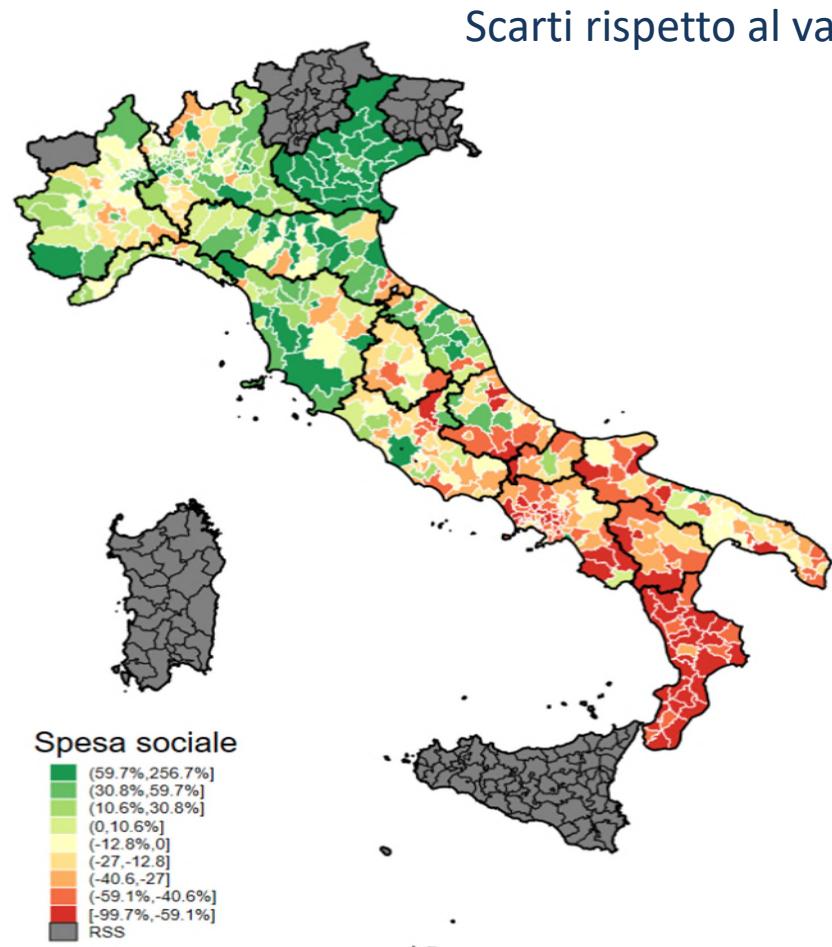
Differenza tra spesa sociale e fabbisogni standard (€ pro capite)

Spesa dei Comuni e compartecipazioni degli utenti 2022 vs fabbisogni standard degli obiettivi di servizio 2025



È soprattutto nel Mezzogiorno che la spesa sociale è inferiore a quella stimata dai fabbisogni standard → non rispettano obiettivo di servizio

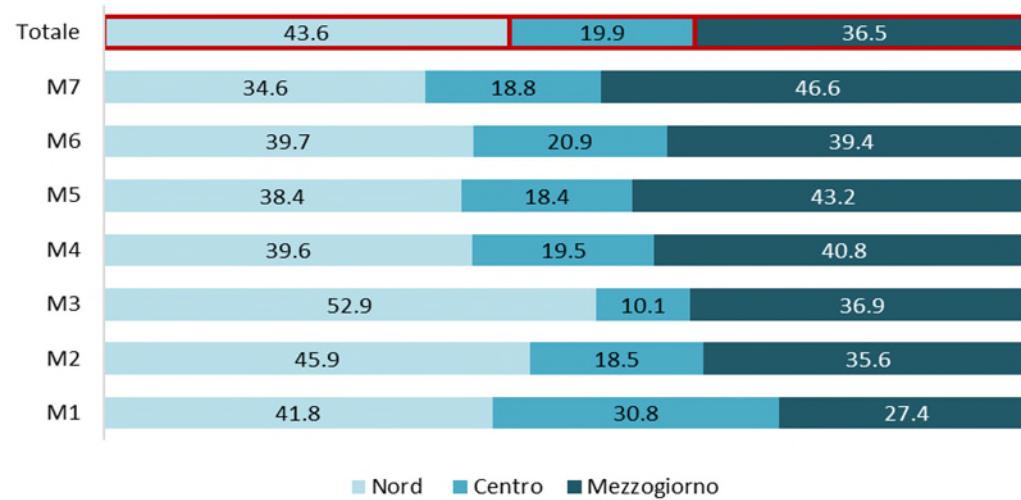
La spesa sociale pro capite e la capacità fiscale



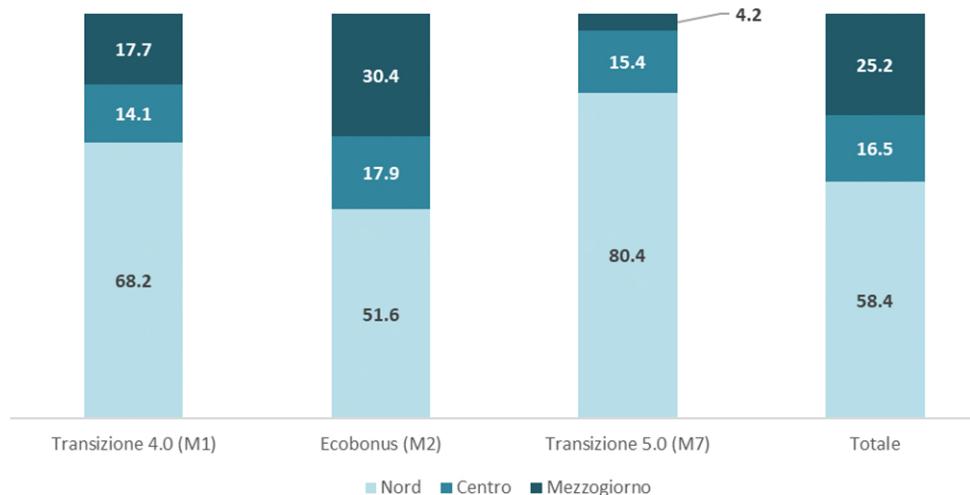
La spesa sociale rimane alta dove elevata è la capacità fiscale anche in connessione con una perequazione ancora incompleta

Il PNRR e i divari territoriali

Composizione percentuale del finanziamento territorializzabile per Missione e macroarea



Composizione percentuale delle principali operazioni a «Sportello» per macroarea



Fonte: elaborazioni su dati ReGiS al 10 dicembre 2025

Finanziamenti territorializzabili in ReGiS (≈ 150 mld)

In base a ReGiS, il **36,5 per cento** destinati al **Mezzogiorno**

Nella Relazione di verifica del Dipartimento per le Politiche di coesione e per il Sud la percentuale sale al **41,1 per cento** sulla base di **interlocuzioni con le Amministrazioni titolari**

Resta elevato il **valore delle “altre azioni non territoriali”** (cosiddette operazioni a sportello: Ecobonus e Transizione 4.0 e 5.0) che per circa il 60 per cento sono localizzate al Nord e solo un quarto nel Mezzogiorno

Gli asili nido

La **versione preliminare del PNRR** prevedeva il potenziamento dei servizi di asili nido e per la prima infanzia con la realizzazione di 228.000 posti, di cui 152.000 per gli asili nido (avrebbero consentito di raggiungere il 33 per cento di copertura previsto dall'obiettivo di Barcellona 2002) e 76.000 per le scuole materne; successivamente sono divenuti indistinti, sono stati aumentati a 264.480 e poi abbassati agli attuali 150.480

La **LB per il 2022** (L. 234/2021) ha introdotto il **LEPS relativo ai servizi per l'infanzia**: ciascun Comune o bacino territoriale deve garantire un numero dei posti per i nidi e micronidi (incluso il servizio privato) pari al 33 per cento della popolazione in età compresa tra 3 e 36 mesi (in linea con l'obiettivo di Barcellona); per ogni Comune è fissato uno specifico obiettivo di servizio e sono assegnate risorse tramite il Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi (FELS)

Il **PSB** (ai fini dell'allungamento a sette anni del periodo di aggiustamento dei conti pubblici) prevede tre obiettivi per la prima infanzia da conseguire entro dicembre 2027:

- assicurare una copertura finanziaria adeguata al funzionamento delle strutture di assistenza
- garantire una fornitura di servizi per l'infanzia coerente con l'obiettivo di Barcellona nella sua prima versione (33 per cento) considerando anche le disparità regionali
 - le strutture pubbliche e private devono avere una disponibilità di posti pari ad almeno 33 per cento del numero dei bambini sotto i 3 anni su base nazionale e almeno del 15 per cento a livello regionale.
- aumentare l'accessibilità ai servizi per la prima infanzia

Gli asili nido e le scuole dell'infanzia: il quadro generale

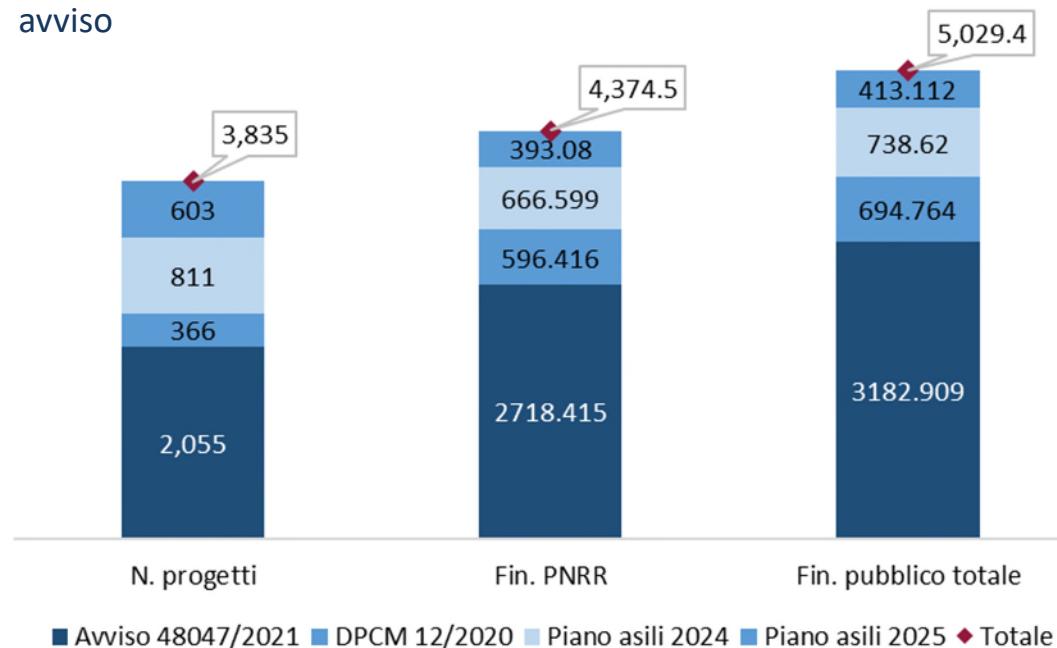
Nella prima versione del PNRR erano previste risorse per 4,6 mld (264.480 posti entro fine 2025)

Dopo varie revisioni, soprattutto a causa di difficoltà nell'implementazione, attualmente il **budget è pari a 3,78 miliardi**, di cui 0,66 relativi a progetti in essere (anche se a oggi in ReGiS vi sono 4,4 miliardi)

Il *target* (scadenza giugno 2026) prevede la realizzazione di **150.480 nuovi posti** (in asili e scuole d'infanzia)

Con la modifica appena approvata dalle istituzioni europee il **target è rimasto invariato**, ma è diventato **meno ambizioso**: ai posti realizzati possono concorrere anche «un massimo di 35.000 posti derivanti dalla demolizione e ricostruzione di posti esistenti»

Numero di progetti ed entità del finanziamento per tipologia di avviso



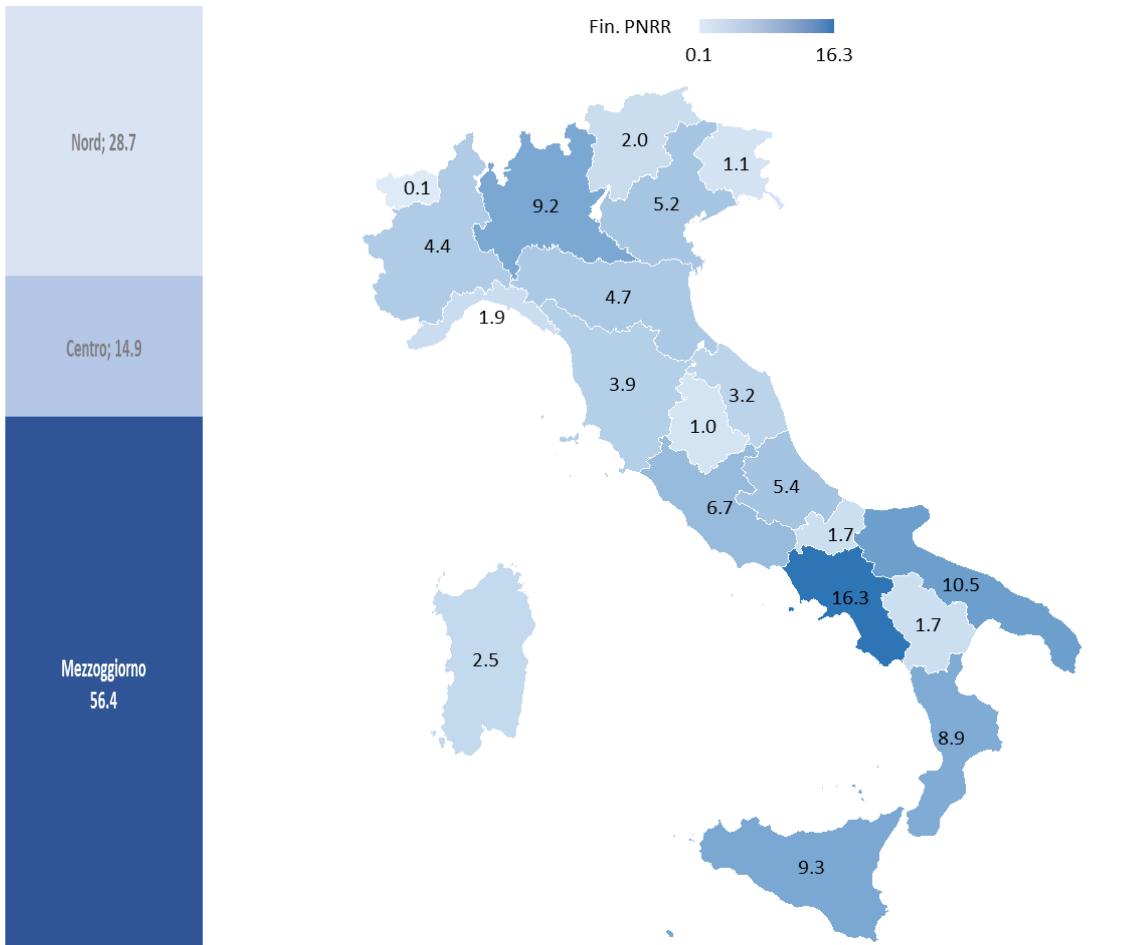
Fonte: elaborazioni su dati ReGiS al 10 dicembre 2025

Quattro principali procedure:

- 1. DPCM 30.12.2020** (progetti in essere): inizialmente 700 milioni, poi più volte rimodulati fino agli attuali 662 milioni
- 2. Avviso n. 48047/2021** (progetti nuovi): per 3 miliardi, di cui 2,4 destinati agli asili nido e 0,6 alle scuole materne
- 3. Piano asili nido 2024**: circa 735 milioni, di cui 400 di nuove risorse e i restanti economie non assegnate
- 4. Piano asili nido 2025**: circa 820 milioni di risorse aggiuntive derivanti dalla revisione 2023 di altre misure PNRR (nuove scuole, tempo pieno, sicurezza e riqualificazione scuole)

Gli asili nido e le scuole dell'infanzia: i criteri allocativi

Composizione percentuale del finanziamento PNRR per Regione e Macroarea



Fonte: elaborazioni su dati ReGiS al 10 dicembre 2025

I criteri allocativi differenti per le quattro procedure: passaggio da approccio **bottom up** (DPCM 30/12/2020 e Avviso n. 48047/2021) a **top down** (Piano asili 2024 e 2025).

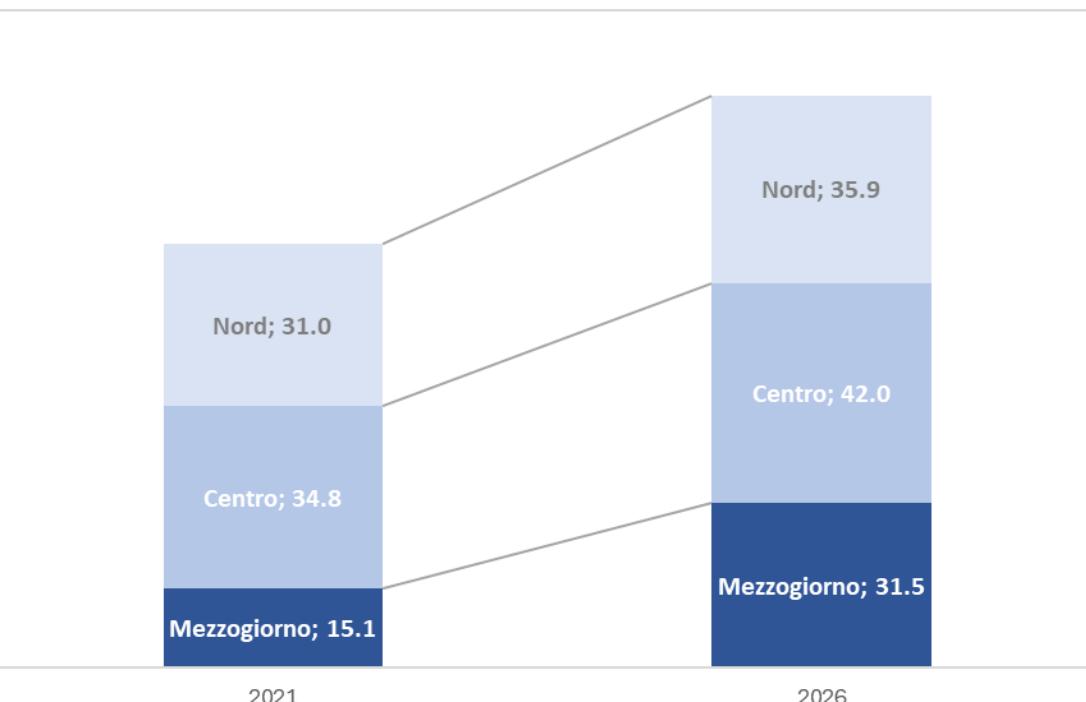
Dei circa 4,4 miliardi PNRR assegnati, il Mezzogiorno ha ricevuto il **56,4 per cento** delle risorse

Circa **due terzi delle risorse destinate al Mezzogiorno** si concentrano nelle regioni di maggiori dimensioni, **Campania** (16,3 per cento; quota più elevata in Italia), **Puglia** (10,5 per cento) e **Sicilia** (9,3 per cento)

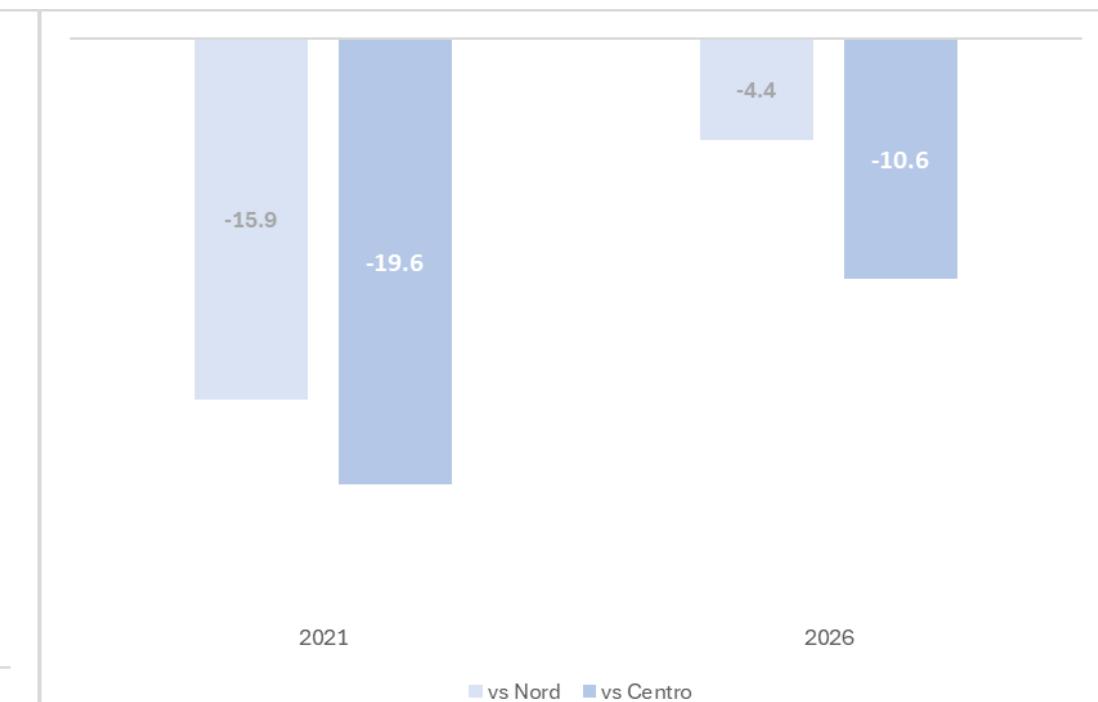
Gli interventi del PNRR incrementano il tasso di copertura in tutte le Macroaree, in particolare nel Mezzogiorno (+ 16,4 pp)

Permangono divari a livello territoriale, ma le distanze del Mezzogiorno sono diminuite considerevolmente (circa 11 pp rispetto al Nord e 9 pp rispetto al Centro)

Tasso di copertura per Macroarea (pop. 0-2 riferita al 2021)



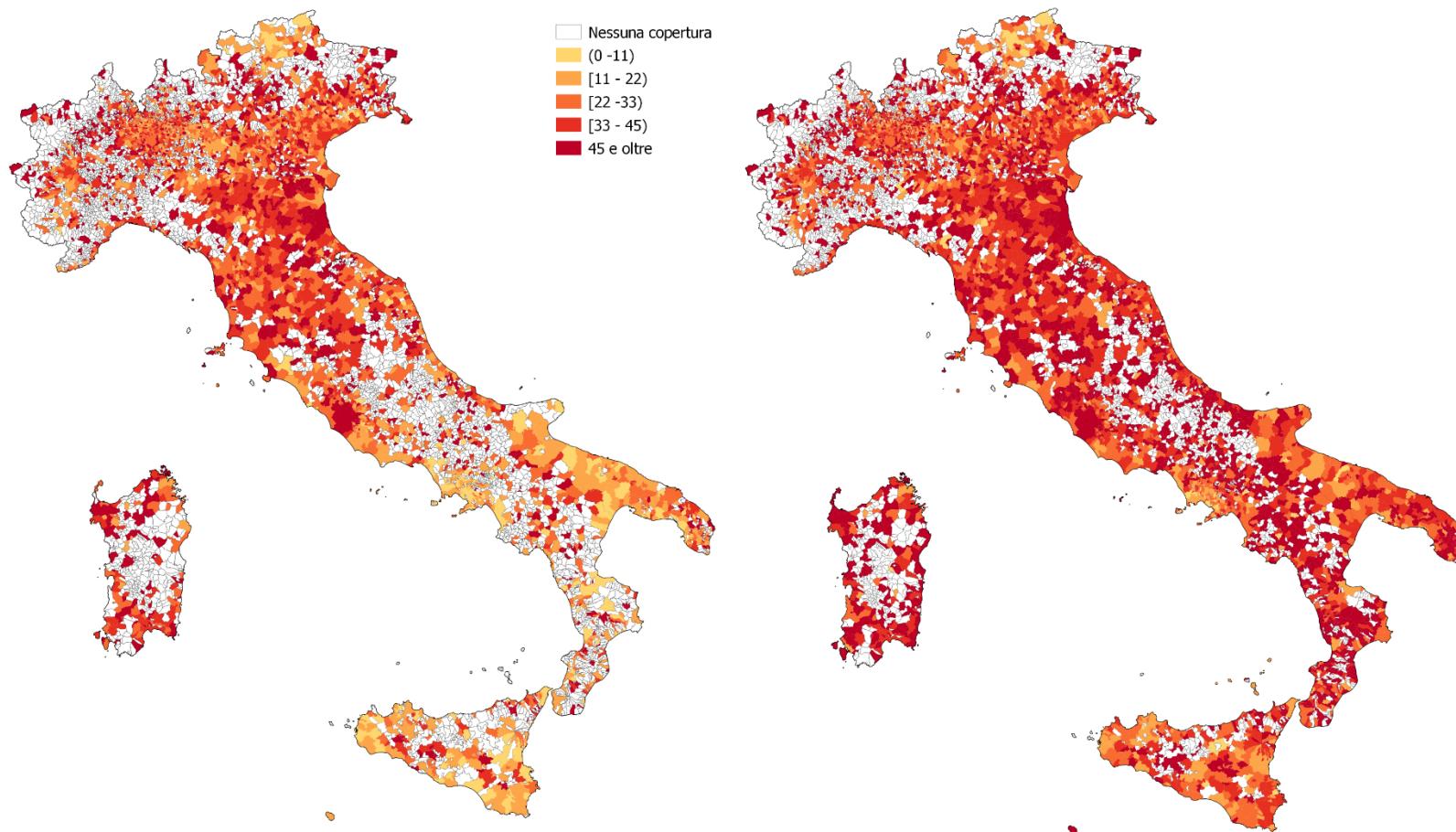
Differenziali nei tassi di copertura del Mezzogiorno (pop. 0-2 riferita al 2021)



Fonte: elaborazioni su dati ReGiS al 10 dicembre 2025, fonti amministrative e Istat

Per la stima dei posti da realizzare i dati ReGiS sono stati integrati con fonti amministrative e opportunamente corretti per la presenza di *outlier*. La stima considera tutti i posti come aggiuntivi, parte di questi (max 35.000) potrebbero essere sostitutivi di posti già presenti.

Comuni per classe di copertura pre (sinistra) e post interventi (destra) PNRR



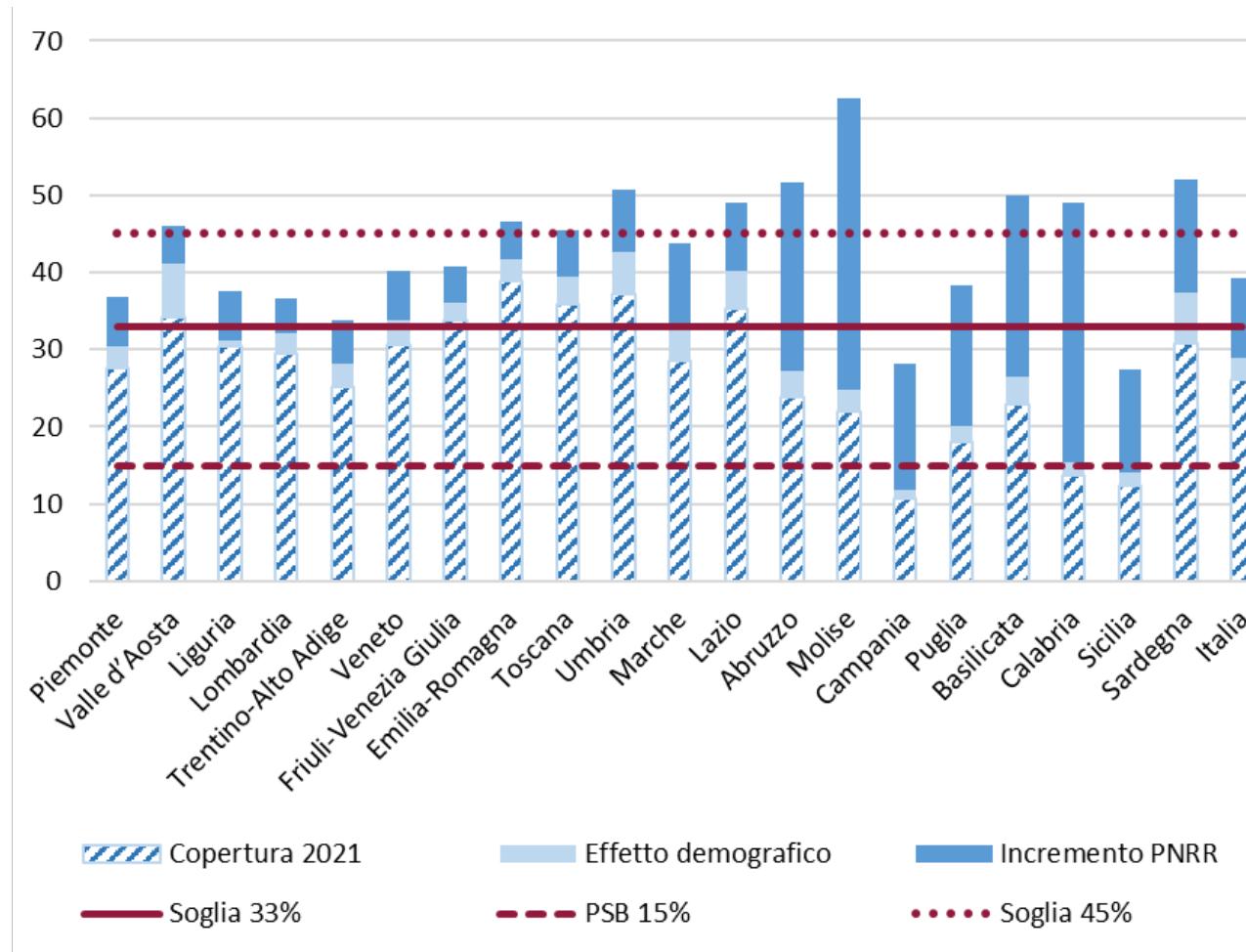
Fonte: elaborazioni su dati ReGiS al 10 dicembre 2025, fonti amministrative e Istat

La piena attuazione del PNRR garantirebbe una **copertura regionale pari o superiore al 33 per cento in tutte le Regioni**, a eccezione della Campania e della Sicilia...

...ma emergono differenze significative all'intero delle **Regioni**, attenuate dall'effetto compensativo tra Comuni nella realizzazione dei posti

A tutto dicembre 2024, solo poco più del 60 per cento degli interventi ha interessato Comuni che avevano un tasso di copertura inferiore al 22 per cento; l'81,4 per cento dei territori che non aveva nessun servizio continuava a restare nella stessa classe

Numero di posti per 100 bambini in età 0-2 anni (popolazione media 2026)



Fonte: elaborazioni su dati ReGiS al 10 dicembre 2025, fonti amministrative e Istat

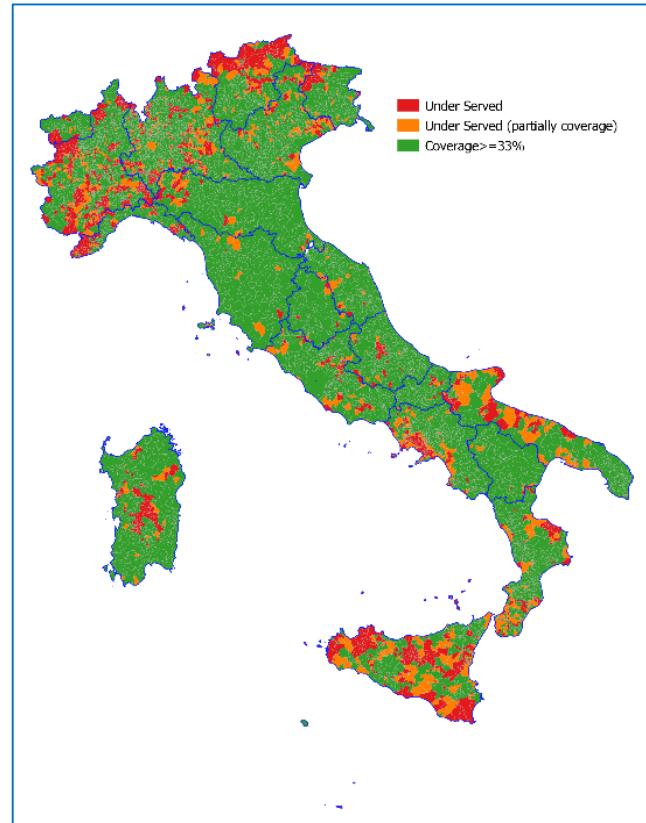
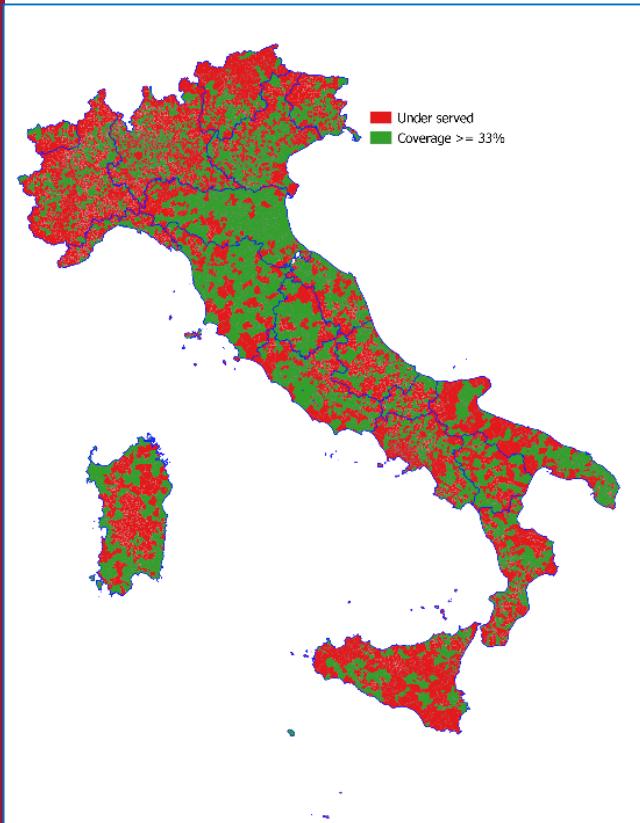
Il raggiungimento dell'obiettivo previsto nel PSB è coerente anche con una parziale attuazione del PNRR

Vi contribuisce significativamente l'effetto demografico, pari su base nazionale al 2,8 per cento

L'obiettivo di Barcellona (copertura al 45 per cento), da realizzare entro il 2030, sarebbe conseguito in Valle D'Aosta, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Lazio, Abruzzo, Molise, Basilicata, Calabria e Sardegna

Si ricorda che nel 2023 la copertura dei nidi e sezioni primavera è stata pari al 29,6 per cento; i servizi socio educativi per l'infanzia hanno raggiunto il 31,6 per cento

Comuni e variazione della copertura con mobilità intercomunale



La mobilità territoriale, la condivisione dei posti tra Comuni adiacenti e/o le relative strutture private potrebbero in larga parte garantire la copertura del 33 per cento anche per quelle realtà, che dopo il PNRR, ancora non la raggiungono

È stato mostrato⁽¹⁾ come, in uno scenario generalizzato, la mobilità degli utenti possa mitigare l'effetto di un'allocazione delle infrastrutture non ottimale

(1) Fantozzi, R. e Zanardi, A. (2025), *“Correcting public service misallocation through intermunicipal mobility: evidence from Italy’s RRF childcare program”*, presentato alla XXXVII Conferenza SIEP

Grazie!