

Piano asili nido e scuole dell'infanzia: stato di attuazione e obiettivi del PNRR e del PSB

1. Introduzione

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) prevede una linea di intervento per il potenziamento dell'offerta delle scuole dell'infanzia e degli asili nido¹. La misura risponde alle tre priorità trasversali del Piano: garantire la parità di genere, attraverso l'incremento dell'occupazione femminile; invertire il declino della natalità; ridurre i divari territoriali.

Una misura con le stesse finalità ma con obiettivi declinati in maniera differente è stata inclusa nell'ambito del Piano strutturale di bilancio (PSB), al fine di ottenere l'estensione del periodo di consolidamento dei conti pubblici da quattro a sette anni.

Nonostante la centralità dell'intervento, sin dalle prime fasi di attuazione si sono riscontrate molteplici difficoltà. Da un lato, si è registrata una scarsa partecipazione degli Enti locali (soggetti attuatori) dove c'era maggiore carenza del servizio e contestualmente è emersa una minore adesione per gli asili nido rispetto al forte interesse per le scuole materne, che concorrono anch'esse al conseguimento degli obiettivi del PNRR. Dall'altro, gli ambiziosi obiettivi iniziali della misura sono stati successivamente ridimensionati con la revisione generale del PNRR approvata dalle Istituzioni europee a fine 2023, determinando incertezze sulla disponibilità dei fondi e la necessità di utilizzare risorse nazionali al fine di conseguire gli obiettivi, seppur ridimensionati, previsti nella nuova versione del Piano. Questo ha spinto il Ministero dell'Istruzione e del merito (MIM) a concedere proroghe delle scadenze di partecipazione ai bandi e di conseguenza ha determinato ripetute procedure di assegnazione dei fondi residuali.

¹ M4C1I1.1: "Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia".

I criteri di allocazione delle risorse europee e nazionali sono cambiati nel tempo determinando effetti sulla distribuzione delle risorse. Nella fase iniziale di attuazione del Piano le risorse sono state distribuite con un criterio *bottom up* (dal basso verso l'alto), sulla base di graduatorie regionali a cui si accedeva mediante bandi pubblici. Come evidenziato in lavori precedenti² ciò ha determinato una distribuzione non ottimale, per cui i fondi non sono stati prioritariamente destinati ai territori in cui c'era maggiore necessità di potenziamento dell'offerta del servizio. Successivamente, vi è stato un radicale cambio di impostazione con una distribuzione *top down* (dall'alto verso il basso) secondo la quale sono stati individuati a livello centrale i Comuni con maggiori carenze nell'offerta. Questo diverso metodo di assegnazione delle risorse, seppure migliorativo ai fini del raggiungimento dei risultati, ha incontrato anch'esso difficoltà con vari Enti locali che hanno rifiutato i fondi assegnati.

In questo Focus si riassumono i principali interventi che hanno interessato la misura e si descrive lo stato di attuazione dei progetti valutando complessivamente il loro contributo al raggiungimento degli obiettivi previsti sia nel PNRR sia nel PSB. La fonte informativa primaria utilizzata ai fini dell'analisi è rappresentata dalla piattaforma ReGIS che, come già ricordato in altre occasioni, continua a presentare criticità per la presenza di informazioni non del tutto tempestive e tra loro non sempre coerenti. **Queste criticità introducono elementi di incertezza nella valutazione della misura.**

Nel secondo paragrafo, dopo aver descritto il complesso delle risorse finanziarie destinate alla misura, si riassumono le tre principali procedure di assegnazione dei fondi e i criteri allocativi che le hanno caratterizzate. Il terzo paragrafo dà conto dello stato di attuazione dei progetti e propone una stima del numero dei posti aggiuntivi in asili nido e scuole per l'infanzia – basata sulla metodologia dei costi medi di realizzazione – utili al conseguimento dell'obiettivo. Il quarto paragrafo, sulla base delle stime precedenti, offre una valutazione della congruità degli obiettivi inseriti nel PSB e fornisce una nuova mappatura dell'offerta *pre* e *post* interventi del PNRR evidenziando come analisi effettuate su base regionale nascondano significative disuguaglianze nell'offerta dei servizi all'interno delle singole Regioni. Seguono alcune considerazioni generali.

2. La rimodulazione del Piano e le procedure di assegnazione dei fondi

Prima della revisione, il PNRR prevedeva un *target* di 264.480 posti a cui erano destinate risorse per 4,6 miliardi. **In fase di valutazione dello stato di attuazione del PNRR la Commissione europea non ha ritenuto ammissibili gli interventi di messa in sicurezza, riqualificazione e demolizione e ricostruzione che non aumentassero il numero di nuovi**

² Una prima analisi della misura e degli effetti sul potenziamento dell'offerta dei servizi per l'infanzia è riportata in Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Piano asili nido e scuole dell'infanzia: prime evidenze dall'analisi delle graduatorie", Focus tematico n. 9, novembre.

posti negli asili nido e nelle scuole materne. Con la revisione del PNRR di fine 2023³, il target è diminuito a 150.480 nuovi posti ed è stata posticipata di sei mesi la scadenza, a giugno 2026. Le risorse europee, pur restando la principale fonte di finanziamento, sono state parzialmente ridotte a 3,24 miliardi, tale riduzione è stata sostituita con fondi nazionali. A questi stanziamenti si aggiungono ulteriori risorse nazionali provenienti sia dall'Amministrazione centrale sia dalle Amministrazioni locali.

I criteri allocativi delle risorse sono stati modificati nel tempo, caratterizzando ognuna delle tre principali procedure di assegnazione: DPCM 30 dicembre del 2020⁴; Avviso 48047 del 2021⁵; Nuovo piano asili⁶.

2.1 Il finanziamento pubblico delle opere

Il PNRR rimodulato destina alle scuole dell'infanzia e agli asili nido 3,24 miliardi, di cui 3 miliardi per nuovi progetti e 0,24 per i progetti in essere relativi al fondo "Asili nido e scuole dell'infanzia"⁷. Le risorse, di titolarità del Ministero dell'Istruzione e del Merito (MIM), sono destinate agli Enti territoriali quali soggetti attuatori.

Si ricorda, che nella versione originaria del PNRR la disponibilità finanziaria dell'Investimento 1.1 ammontava a 4,6 miliardi, di cui 3 miliardi erano nuove risorse e i restanti 1,6 riguardavano i progetti in essere. Con riferimento a questi ultimi, 0,7 miliardi erano relativi al fondo "Asili nido e scuole dell'infanzia" mentre i restanti 0,9 miliardi erano destinati alla copertura delle spese correnti derivanti dalla gestione delle nuove strutture. La revisione del Piano ha confermato i finanziamenti attinenti alle nuove risorse e riconosciuto solo parte di quelli relativi ai progetti in essere (0,24 miliardi), mentre non sono state ammesse le coperture delle spese correnti. Le risorse non più ricomprese nel PNRR, come disposto dal DL 19/2024 (convertito con modificazioni dalla L. 56/2024), hanno trovato copertura nei precedenti finanziamenti previsti dal bilancio nazionale⁸.

Ai fondi europei e nazionali previsti nell'ambito del PNRR si sono aggiunte ulteriori risorse nazionali. Parte di queste sono ricomprese all'interno delle procedure di assegnazione dei fondi, altre sono intervenute come integrazione o cofinanziamento delle opere. In particolare, all'interno delle procedure di attribuzione delle risorse sono stati ricompresi 508,72 milioni, di cui 108,72 stanziati nel 2021 a valere sui fondi del MIM⁹

³ Richiesta di rimodulazione presentata dal Governo il 7 agosto 2023, che ha ricevuto una valutazione positiva dalla Commissione europea il 24 novembre ed è stata approvata dal Consiglio della UE con la Decisione di esecuzione dell'8 dicembre 2023 e il relativo Allegato.

⁴ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 67 del 18 marzo 2021.

⁵ Avviso pubblico del 2 dicembre 2021 (protocollo n. 48047) del Ministero dell'Istruzione.

⁶ DL 123/2023, convertito con modificazioni dalla L. 159/2023 e attuato con Decreto 79/2024 del Ministro dell'Istruzione e del merito di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze.

⁷ 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. Successivamente le risorse sono state riprogrammate con la L. 213/2023.

⁸ Per maggiori approfondimenti sugli effetti del DL 19/2024 si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione nell'ambito dell'esame del DL n. 19 del 2024, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) (A.C. 1752)", 14 marzo.

⁹ Decreto del Ministro dell'Istruzione n. 236 del 7 settembre 2022.

e ulteriori 400 stanziati nel 2024 e relativi al fondo “Asili nido e scuole dell’infanzia” (annualità 2026). Congiuntamente, il Piano asili nido e scuole dell’infanzia è stato destinatario di ulteriori integrazioni e cofinanziamenti pubblici provenienti sia dalle Amministrazioni Centrali (ad esempio, il Fondo opere indifferibili) sia da quelle locali e, in minima parte, da ulteriori fondi UE non riconducibili al PNRR. L’entità delle integrazioni e dei cofinanziamenti, di cui si dirà a breve, è rilevabile esclusivamente dalle informazioni presenti in ReGiS.

L’allocazione delle risorse PNRR e parte di quelle nazionali (508,72 milioni) può essere ricondotta a tre principali procedure:

- 1) DPCM 30 dicembre 2020 (progetti in essere) per 700 milioni, poi ridotti a 244,86 milioni in fase di rimodulazione del PNRR (di cui 54,72 milioni assegnati successivamente nel Nuovo piano asili nido); i restanti 455,14 sono usciti dalla copertura PNRR e sono tornati a valere sui fondi nazionali;
- 2) Avviso n. 48047 del 2021 (progetti nuovi) per 3 miliardi, di cui 2,4 destinati agli asili nido (di cui 171,52 milioni assegnati successivamente nel Nuovo piano asili nido) e 0,6 alle scuole materne;
- 3) Nuovo piano asili nido del 2024 per 734,96 milioni, di cui i) 108,72 stanziati a valere sul fondo del MiM e non ancora assegnati, ii) 400 milioni di nuove risorse a valere sul fondo “Asili nido e scuole infanzia”, iii) i restanti 226,24 milioni erano economie non assegnate relative all’Avviso n. 48047 del 2021 e al DPCM 30 dicembre 2020. Dopo la prima assegnazione è seguito un ulteriore Decreto del MiM, il 219 del 2024, per assegnare ulteriori economie a seguito di rimodulazioni e rinunce.

La presenza nel Nuovo piano asili di risorse residuali ancora da assegnare conferma, come già evidenziato nel precedente Focus sugli asili nido¹⁰, il minore interesse mostrato dagli Enti locali per la realizzazione delle strutture per la fascia di età 0-3 anni (asili nido), rispetto alle scuole materne.

La fonte informativa primaria per valutare lo stato di avanzamento del PNRR è rappresentata dalla piattaforma ReGiS che, tuttavia, continua a presentare criticità per la presenza di informazioni tra loro non sempre coerenti per i ritardi che ancora sussistono nella registrazione delle singole operazioni. In particolare, nel dataset, sono compresi ancora importi relativi ai progetti in essere superiori a quelli risultanti dalla rimodulazione del PNRR. Inoltre, come si vedrà meglio in seguito, parte dei progetti riferiti al Nuovo piano asili nido non sono ancora presenti sulla piattaforma.

Sulla base delle informazioni disponibili al 9 dicembre 2024, in ReGiS risultano 3.199 progetti¹¹ per un finanziamento totale pubblico di 4,57 miliardi, di cui 3,97 (86,9 per

¹⁰ Si veda nota 2.

¹¹ I progetti sono rilevati in modo univoco associando a ogni codice unico di progetto (CUP) un codice locale di progetto (CLP). Si ricorda che a un singolo CUP possono essere associati più CLP.

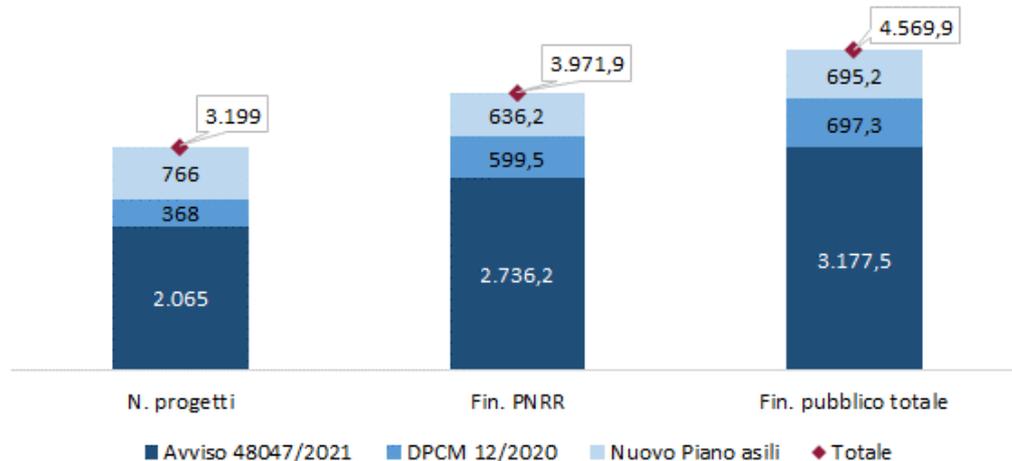
cento) relativi al PNRR e 0,6 miliardi (13,1 per cento) di integrazioni o cofinanziamenti delle opere. A un anno dalla revisione del Piano si rilevano ancora circa 730 milioni di finanziamenti PNRR superiori a quelli previsti. Parte di questa discrepanza è riconducibile ai progetti in essere (601,6 milioni) parzialmente usciti dalla copertura PNRR (455 milioni) e tornati a valere su fondi nazionali, quasi interamente allocati dagli interventi previsti dal DPCM 30 dicembre 2020 (599 milioni). Per la restante parte (275 milioni) non si hanno informazioni utili per determinarne la loro corretta allocazione. Per quanto attiene ai cofinanziamenti delle opere la quota più significativa, il 5,5 per cento (circa 250 milioni), proviene dai Comuni; alle integrazioni, invece, sempre con una quota del 5,5 per cento, concorrono prevalentemente il Fondo opere indifferibili (FOI) e quello per la prosecuzione delle opere pubbliche (POP)¹² (figg. 1 e 2).

Dei 3,97 miliardi attribuiti al PNRR, le regioni del Mezzogiorno hanno ricevuto il 54,2 per cento delle risorse, quota che rispetta ampiamente il vincolo territoriale imposto nel Piano.

Si ricorda che al fine di ridurre i divari territoriali, il PNRR prevede che almeno il 40 per cento delle risorse territorializzabili siano assegnate al Mezzogiorno.

Circa due terzi delle risorse destinate al Mezzogiorno si concentrano nelle regioni di maggiori dimensioni, Campania (16 per cento), Puglia (10,4 per cento) e Sicilia (9,2 per cento). Tra le regioni del Centro-Nord sono la Lombardia, il Lazio e il Veneto a ricevere la quota di finanziamenti maggiore (rispettivamente 9,8, 6,6 e 5,5 per cento) (fig. 3).

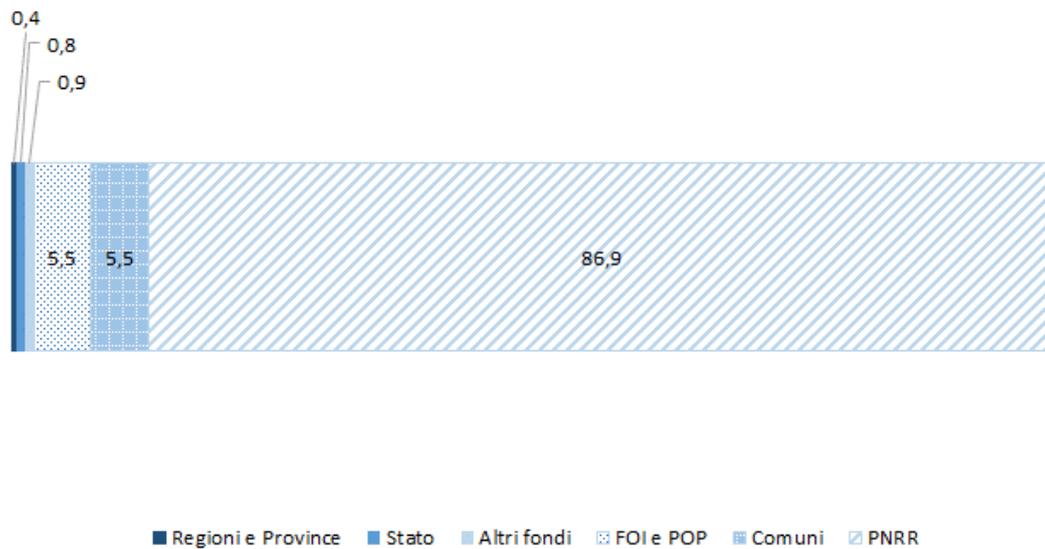
Fig. 1 – Numero di progetti ed entità del finanziamento per tipologia di avviso (unità e milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su dati ReGIS aggiornati al 9 dicembre 2024.

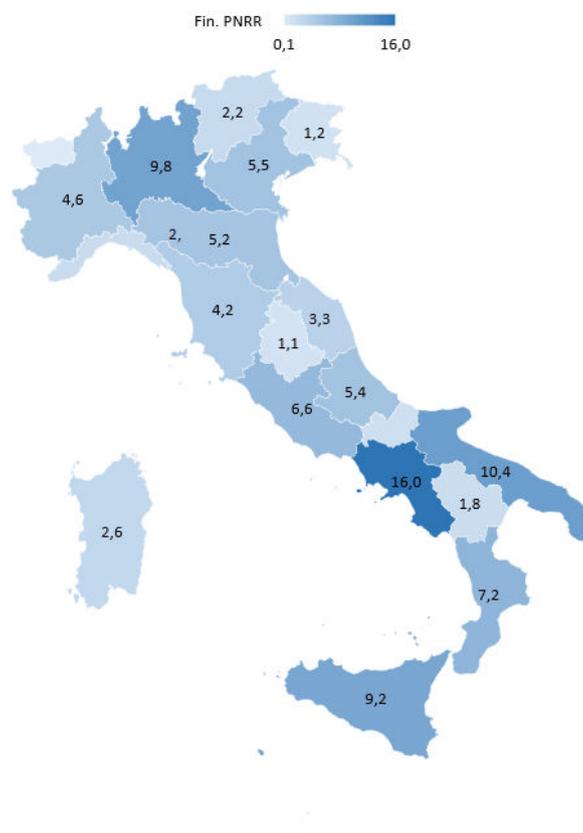
¹² DL 50/2022, convertito, con modificazioni, dalla L. 91/2022.

Fig. 2 – Composizione percentuale del Totale finanziamento pubblico per tipologia di fonte



Fonte: elaborazioni su dati ReGiS aggiornati al 9 dicembre 2024.

Fig. 3 – Composizione percentuale del finanziamento PNRR per Regione



Fonte: elaborazioni su dati ReGiS aggiornati al 9 dicembre 2024.

2.2 I criteri allocativi

I criteri allocativi delle risorse utilizzati nelle tre principali procedure di assegnazione sono tra loro differenti, evidenziando una strategia che è passata da un approccio *bottom up* nel caso del DPCM 30 del dicembre 2020 e dell'Avviso n. 48047 del 2021 a uno *top down* per il Nuovo piano asili. Il cambio di strategia, da un lato, ha cercato di correggere le iniziali inefficienze allocative e, dall'altro, era mirato a sostenere la partecipazione degli Enti locali visto il loro scarso interesse, in particolare, per le opere relative agli asili nido.

Nel DPCM 30 dicembre 2020, predisposto prima dell'avvio del PNRR, i criteri di assegnazione adottati hanno fatto sì che le risorse (700 milioni) non fossero prioritariamente destinate ai territori che presentavano forti ritardi nella dotazione infrastrutturale. In particolare, con lo scopo di rimuovere gli squilibri economici e sociali esistenti nel Paese, il 60 per cento delle risorse erano destinate alle aree svantaggiate del Paese e alle periferie urbane, individuate facendo riferimento all'indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM) calcolato dall'Istat¹³ che, tuttavia, non teneva conto direttamente delle dotazioni infrastrutturali dei servizi per l'infanzia. I criteri prevedevano che ciascun Comune potesse richiedere, per un massimo di due progetti, un contributo per un importo non superiore a 3 milioni per ciascuno di essi. Gli interventi sono stati poi valutati 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 dei requisiti previsti sono state predisposte due distinte graduatorie, una per i Comuni delle aree svantaggiate e una per gli altri. La ripartizione territoriale delle risorse è stata essenzialmente determinata dai criteri di assegnazione (l'utilizzo dell'IVSM, la formulazione di due graduatorie distinte, il punteggio di massimo 10 punti assegnato al cofinanziamento)¹⁴.

Con riferimento all'Avviso n. 48047 del 2021, le risorse sono state preallocate su base regionale (*plafond*)¹⁵ con apposito decreto e i Comuni potevano partecipare all'assegnazione dei fondi attraverso una procedura competitiva che dava loro la possibilità di candidarsi distintamente per la realizzazione sia di asili nido sia di scuole per l'infanzia, compresi i poli dell'infanzia. Anche in questo caso i criteri adottati per la determinazione dei *plafond* presentavano alcune criticità¹⁶. In particolare, pur abbandonando l'utilizzo dell'IVSM in favore della dotazione effettiva dei servizi, nel caso degli asili nido non appariva motivata la scelta dei pesi assegnati ai due criteri del *gap* nella dotazione dei servizi misurato su base regionale e della popolazione regionale 0-2

¹³ Si veda Istat (2020), "Le misure della vulnerabilità", dicembre.

¹⁴ Per un'analisi dettagliata sui criteri di ripartizione si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "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", 20 ottobre.

¹⁵ Decreto 2 dicembre 2021 n. 343 del 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.

¹⁶ Per maggiori dettagli si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "I bandi PNRR destinati agli Enti territoriali: obiettivi specifici e vincoli territoriali", Flash n. 1, gennaio.

anni al 2035 (rispettivamente il 75 e il 25 per cento). Inoltre, con riferimento al *gap* territoriale era stato evidenziato che i divari regionali non erano stati misurati rispetto all'obiettivo di copertura del 33 per cento (cosa che avrebbe impedito l'assegnazione di risorse ad alcune Regioni che già avevano raggiunto tale obiettivo) bensì rispetto al livello massimo della dotazione misurato a livello regionale (quello della Valle d'Aosta). Infine, era stato sottolineato che misurare i divari nella dotazione su base regionale determinava un effetto compensazione nell'ambito regionale tra Comuni che avevano raggiunto l'obiettivo e quelli che ancora non lo avevano fatto¹⁷.

Con il Nuovo piano asili nido alcune delle criticità evidenziate sono state superate adottando un approccio *top down*. I Comuni destinatari delle risorse sono stati individuati a livello centrale (dal MIM) ed è stato indicato per ognuno di essi sia l'ammontare delle risorse spettanti sia il numero di posti da realizzare. I Comuni individuati secondo i nuovi criteri potevano aderire o meno alla proposta formulata dal MIM. In particolare, i nuovi criteri individuavano i territori con maggiori carenze nei servizi per la prima infanzia incentivando la costruzione o il recupero di edifici da destinare ai nuovi asili nido pubblici. I due criteri adottati per la selezione dei Comuni prevedevano la presenza di almeno 60 bambini residenti nella fascia 0-2 anni (per assicurare una dimensione minima per i nuovi asili) e un tasso di copertura del servizio inferiore al 33 per cento. È stata prevista una riserva di finanziamento per i Comuni che non rispettavano i due criteri consentendo loro di partecipare all'assegnazione dei fondi in forma associata. Una volta individuato l'elenco dei Comuni è stata predisposta una graduatoria ottenuta applicando ulteriori criteri: il numero di residenti, il numero di bambini tra 0 e 2 anni e la differenza tra il tasso di copertura attuale e l'obiettivo del 33 per cento, considerato anche l'aumento di posti derivante dalla prima assegnazione di fondi PNRR. Il Decreto interministeriale del 30 aprile 2024 n. 79 ha individuato inizialmente una lista di 1.868 interventi finanziabili. Sulla base della graduatoria e delle adesioni pervenute a seguito dell'Avviso pubblico n. 68047 del 15 maggio 2024 sono stati individuati 905 interventi per un importo di 723,7 milioni. A seguito di 45 rinunce, sulla base delle economie risultanti, con il Decreto ministeriale del 4 novembre 2024 n. 219 sono stati ammessi al finanziamento ulteriori 64 progetti. **Il cambio di strategia nei criteri allocativi non ha raggiunto pienamente l'obiettivo di favorire l'adesione da parte dei Comuni con forti carenze nell'offerta del servizio, poiché una parte significativa di questi non hanno aderito alla proposta**¹⁸.

3. Stato di avanzamento dei progetti e conseguimento degli obiettivi del PNRR

Il paragrafo analizza, dapprima, lo stato di attuazione dei progetti mettendo in evidenza eventuali criticità nei tempi di realizzazione. Successivamente, fornisce una stima dei

¹⁷ Si veda nota 2.

¹⁸ Per un'analisi più dettagliata si veda Toso, S. e Zanardi, A. (2024), "C'è chi i nidi non li vuole proprio", Lavoce.info, luglio.

posti potenzialmente realizzabili per verificare il raggiungimento dell'obiettivo. Come già ricordato in precedenza, la fonte informativa primaria è rappresentata dalla piattaforma ReGiS. Al fine di effettuare una valutazione esaustiva, considerate le succitate criticità della base informativa, si è reso necessario integrare le informazioni disponibili con opportune stime.

3.1 Lo stato di avanzamento dei progetti e i tempi di realizzazione

In base a quanto risulta dai dati di ReGiS, la spesa sostenuta al 9 dicembre 2024 per la realizzazione delle opere appare in sostanziale ritardo rispetto a quanto indicato nel cronoprogramma finanziario. Lo stato di avanzamento dei progetti, seppure nella maggioranza dei casi in linea con i tempi di realizzazione, presenta alcune criticità derivanti dalla partecipazione inferiore alle attese da parte degli Enti locali che ha ritardato l'allocazione delle risorse disponibili e l'avvio dei lavori.

Secondo il cronoprogramma finanziario a tutto il 2024 avrebbero dovuto essere spesi 1,7 miliardi. Al 9 dicembre 2024 ne risultano effettivamente utilizzati circa la metà, 816,7 milioni, il 25,2 per cento del totale delle risorse finanziarie del PNRR (3,24 miliardi). I restanti 2,4 miliardi dovrebbero dunque ricadere nel prossimo biennio. Si ricorda che una parte residuale delle risorse (40 milioni) è stata recentemente assegnata con il Decreto ministeriale del 4 novembre 2024 n. 219.

Lo stato di avanzamento dei 3.199 progetti censiti in ReGiS può essere osservato analizzando la fase di realizzazione (programmazione, progettazione, affidamento, esecuzione, conclusiva) **e il relativo stato** (da avviare, in corso, concluso)¹⁹. Nessun progetto risulta nella fase iniziale di programmazione, mentre 81 progetti, per un finanziamento assegnato di 82,6 milioni e tutti inerenti al Nuovo piano asili nido, sono nella fase di progettazione. Poco più di 2.240 progetti (3,1 miliardi) sono nella fase di esecuzione; di questi, circa il 92 per cento (2,9 miliardi) è in corso di realizzazione. Poco più di 420 progetti (426,7 milioni) hanno completato la fase di esecuzione collocandosi in quella conclusiva (collaudo e verifica); di questi, 88 sono conclusi. Infine, per 440 progetti (372,5 milioni), tutti appartenenti al Nuovo piano asili nido, non sono ancora presenti informazioni (tab. 1).

Osservando la distribuzione territoriale dei progetti e le rispettive fasi di attuazione, si evidenzia una leggera prevalenza di progetti in esecuzione nel Centro e nel Nord (rispettivamente 72,7 e 70,9 per cento) rispetto al Mezzogiorno (69 per cento). Nel Nord si registra la quota maggiore di progetti nella fase conclusiva (18 per cento) mentre nel

¹⁹ Ognuna delle fasi di realizzazione e il relativo stato comprendono al loro interno differenti tipologie, per maggiori dettagli si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "[Audizione](#) della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio in ordine all'esame del Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029", ottobre.

Tab. 1 – Progetti e finanziamento assegnato distinti per fase di realizzazione e stato della fase

	Progetti					Finanziamento assegnato				
	Da avviare	In corso	Conclusa	Nessuna informazione	Totale	Da avviare	In corso	Conclusa	Nessuna informazione	Totale
	<i>(numero)</i>					<i>(milioni)</i>				
Programmazione	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Progettazione	18	63	0	0	81	18,6	64,0	0,0	0,0	82,6
Affidamento	8	2	0	0	10	9,3	2,1	0,0	0,0	11,4
Esecuzione	171	2072	0	0	2243	136,1	2942,6	0,0	0,0	3078,7
Conclusiva	52	285	88	0	425	44,5	352,3	30,0	0,0	426,7
Nessuna informazione	0	0	0	440	440	0,0	0,0	0,0	372,5	372,5
Totale PNRR	249	2.422	88	440	3.199	208,4	3.361,0	30,0	372,5	3.971,9
	<i>(percentuali)</i>					<i>(percentuali)</i>				
Programmazione	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Progettazione	22,2	77,8	0,0	0,0	100,0	22,5	77,5	0,0	0,0	100,0
Affidamento	80,0	20,0	0,0	0,0	100,0	81,5	18,5	0,0	0,0	100,0
Esecuzione	7,6	92,4	0,0	0,0	100,0	4,4	95,6	0,0	0,0	100,0
Conclusiva	12,2	67,1	20,7	0,0	100,0	10,4	82,6	7,0	0,0	100,0
Nessuna informazione	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0
Totale PNRR	7,8	75,7	2,8	13,8	100,0	3,1	80,8	13,7	2,3	100,0

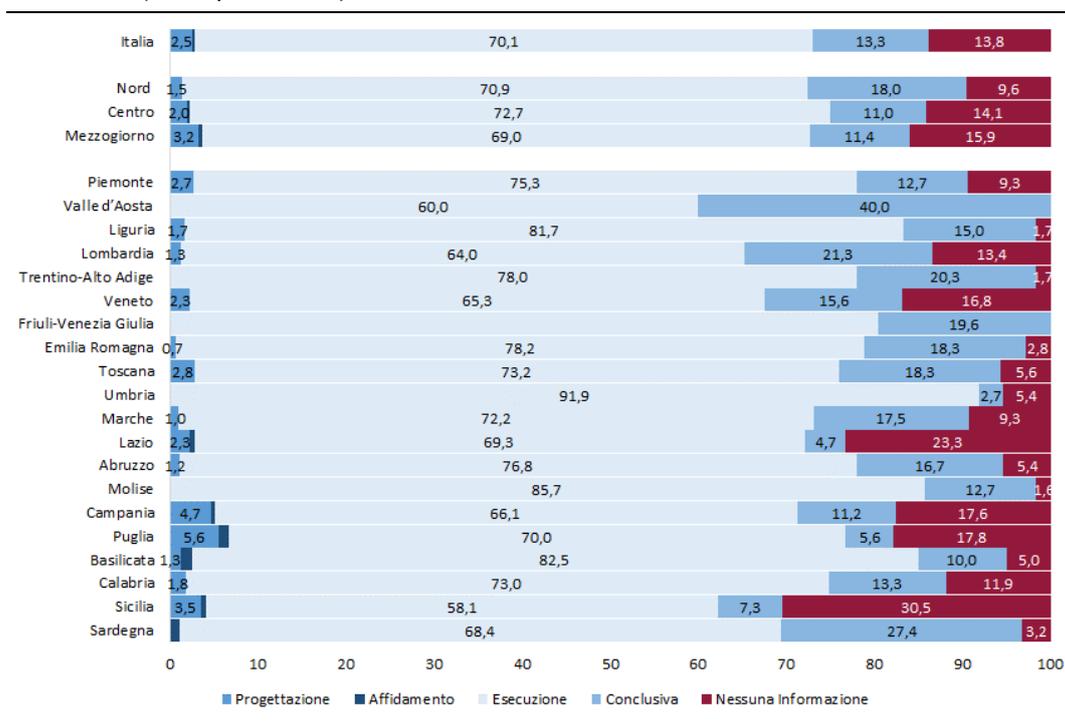
Fonte: elaborazioni su dati ReGiS aggiornati al 9 dicembre 2024.

Mezzogiorno e nel Centro si rileva una maggiore quota di progetti di cui non si hanno informazioni (rispettivamente, 15,9 e 14,1 per cento). Quest'ultimo andamento risente della distribuzione territoriale dell'assegnazione dei fondi relativi al Nuovo piano asili nido che, sulla base dei criteri adottati, ha favorito prevalentemente le regioni del Centro e del Mezzogiorno.

All'interno delle singole macroaree si osservano andamenti differenti tra le fasi di avanzamento dei progetti. Nel Nord sono la Valle D'Aosta, la Lombardia e il Trentino-Alto Adige a registrare la quota maggiore di progetti nella fase conclusiva, mentre il Piemonte è l'unica regione settentrionale con una quota inferiore rispetto alla media nazionale (12,7 per cento, contro 13,3). Al Centro, l'Umbria e il Lazio registrano una quota di progetti nella fase conclusiva (rispettivamente, 2,7 e 4,7 per cento) inferiore sia alla media nazionale sia a quella della macroarea (11 per cento). Tuttavia, in Umbria la quasi totalità dei progetti (91,9 per cento) è nella fase esecutiva. Infine, nelle regioni meridionali si evidenzia la Sardegna con una quota di progetti in fase conclusiva elevata (27,4 per cento), seconda solo a quella della Valle d'Aosta. In Puglia, Campania e Sicilia si osserva una quota maggiore di progetti in fase di progettazione rispetto alla media nazionale (rispettivamente 5,6, 4,7 e 3,5 per cento, contro 2,5) (fig. 4).

Come ricordato in precedenza non sono ancora presenti in ReGiS alcuni dei progetti relativi al Nuovo piano asili e, per una parte di quelli già censiti, non si hanno ancora informazioni sullo stato di attuazione. Sebbene l'introduzione del nuovo Codice dei

Fig. 4 – Progetti per fase di attuazione, macroarea e Regione (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati ReGIS aggiornati al 9 dicembre 2024.

contratti abbia comportato una riduzione dei tempi per alcune delle fasi iniziali della realizzazione delle opere²⁰, questi interventi potrebbero essere a rischio dati i tempi ristretti per la loro realizzazione rispetto a quelli mediamente osservati per le opere pubbliche²¹. La dimensione media dei progetti riguardanti gli asili nido è di 1,3 milioni. Per la realizzazione di opere pubbliche di simile entità la durata media, dalla pubblicazione della gara alla conclusione dei lavori, è di circa 2 anni e 4 mesi²². Con tale durata gli interventi non ancora affidati non riuscirebbero a rispettare la scadenza del 2026 prevista nel PNRR.

3.2 I posti da realizzare: tra nuovi vincoli e incertezze

L'obiettivo da conseguire entro la prima metà del 2026 prevede la realizzazione di 150.480 nuovi posti negli asili nido e nelle scuole per l'infanzia. Una valutazione sul suo

²⁰ Per maggiori approfondimenti sull'impatto della riforma del Codice dei contratti e della rimodulazione del PNRR sugli appalti si veda Ufficio parlamentare di bilancio – IRPET (2024), “La riforma del Codice dei contratti e la rimodulazione del PNRR: impatto sugli appalti pubblici e sui tempi di realizzazione delle opere”, Nota di lavoro n. 2, dicembre.

²¹ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio – IRPET (2022), “L'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia”, Nota di lavoro n. 2, luglio.

²² Si veda IRES Piemonte - IRPET - SRM - Polis Lombardia - IPRES - Liguria Ricerche - Agenzia Umbria Ricerche (2024), “La Finanza territoriale, Rapporto 2024”, Rubbettino.

possibile conseguimento è stata effettuata utilizzando le informazioni presenti in ReGiS, opportunamente integrate.

La piattaforma fornisce per ogni progetto il numero dei posti che l'Ente attuatore dichiara di voler realizzare distinti tra asili nido e scuole materne e indica se questi sono stati validati²³. Tra i progetti non validati, in particolare tra quelli relativi al DPCM 30 dicembre 2020 (progetti in essere), sono presenti significativi *outlier* (tra cui un intervento che dichiara la realizzazione di 150.480 posti in asilo e 249.520 nella scuola materna) riconducibili, prevedibilmente, a una errata comunicazione da parte degli Enti attuatori. Come si spiegherà meglio in seguito, ai fini della valutazione della realizzabilità dell'obiettivo, i dati non plausibili sono stati sostituiti con apposite stime.

Per i progetti ancora non risultanti in ReGiS relativi al Nuovo piano asili, invece, sono state utilizzate le informazioni presenti nei vari atti amministrativi. Come già ricordato nel paragrafo 2.2, l'Avviso pubblico n. 68047 ha individuato 905 progetti, dei quali solo 766 attualmente rilevabili in ReGiS. Ai 139 progetti mancanti appartengono 45 interventi a cui gli Enti attuatori hanno rinunciato (Decreto ministeriale del 4 novembre 2024 n. 219) che non sono identificabili con esattezza. Per i rimanenti 94 progetti, invece, si è provveduto a una stima dei posti da realizzare senza, tuttavia, la possibilità di collocarli territorialmente. Infine, nel computo dei posti sono stati conteggiati anche i recenti 64 progetti ammessi con lo stesso DM n. 219 e non ancora presenti in ReGiS; in questo caso, essendo noti i singoli Enti attuatori, è stato possibile integrare la lista di progetti, che passano così dai menzionati 3.199 censiti in ReGiS a 3.263.

Il numero di posti totali è stato ottenuto sommando i posti dichiarati e validati²⁴ con quelli stimati. Complessivamente per 2.722 progetti sono stati utilizzati i posti dichiarati. Tra questi rientrano quelli relativi al Nuovo piano asili (830 progetti, di cui 766 in presenti in ReGiS e 64 relativi al DM 219/2024), per i quali i posti dichiarati sono considerati validati poiché indicati esplicitamente nell'avviso di adesione. **Per i restanti 541 progetti si è provveduto a una stima dei posti.**

La stima dei posti per i progetti non validati è stata ottenuta seguendo l'approccio del costo medio differenziato per tipologia di intervento, considerando due ipotesi alternative: la prima, utilizza i costi medi indicati nel Nuovo piano asili nido; la seconda, è basata sui costi medi osservati, che risultano in generale più elevati. In particolare, nel primo caso i costi medi utilizzati sono pari a 24.000 euro per posto per una nuova costruzione, demolizione e ricostruzione, ampliamento o potenziamento e 20.000 euro per le restanti tipologie (ristrutturazione edifici già esistenti, manutenzione straordinaria, recupero, ecc.). Nel secondo caso sono stati utilizzati i costi medi osservati (finanziamento

²³ Il processo di validazione consiste nel consolidamento periodico delle informazioni a fronte dall'esito dei controlli automatici di coerenza dei dati inseriti dai Soggetti Attuatori e delle opportune verifiche amministrative poste in essere dalle Amministrazioni. Per maggiori approfondimenti si veda [Italiadomani](#).

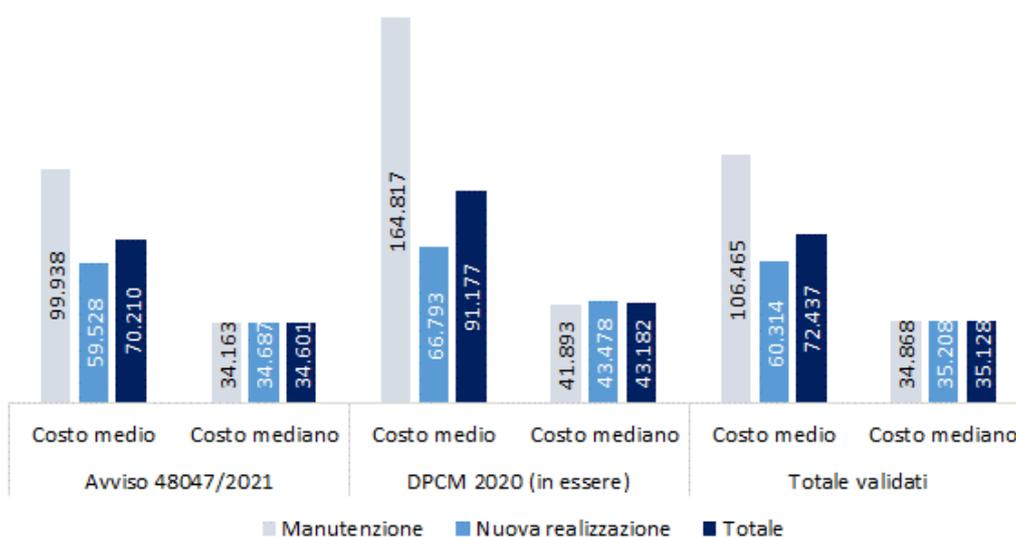
²⁴ Nel caso dei progetti validati sono stati corretti con i valori stimati solo due *outlier* con numero di posti superiore a 1.000.

totale pubblico/posti dichiarati) sui progetti con posti validati, distinguendo sempre per le stesse tipologie di intervento ed escludendo quelli relativi al Nuovo piano asili nido.

Per i 1.892 progetti con posti validati (relativi all’Avviso n. 48047 del 2021 e al DPCM 30 dicembre 2020) **l’analisi delle distribuzioni dei costi medi evidenzia caratteristiche simili. Emergono, tuttavia, peculiarità osservando i progetti suddivisi per procedura e intervento.** Complessivamente, le distribuzioni presentano un’asimmetria positiva: a fronte di un costo medio di circa 72.500 euro per posto, il costo mediano è pari a circa la metà (35.128 euro). **Significativi scostamenti emergono per gli interventi di manutenzione e, in particolare, nel caso dei progetti in essere**, dove a fronte di un costo medio per le nuove realizzazioni di circa 67.000 euro per posto, quello della manutenzione raggiunge circa 165.000 euro. Stesso andamento, seppur con valori più contenuti, si osserva anche per i progetti relativi all’Avviso n. 48047 del 2021 (fig. 5).

Differenze così marcate tra gli interventi di manutenzione e quelli di nuova realizzazione possono essere dovute al perseguimento di un obiettivo differente da quello del mero incremento dei posti. Infatti, a fronte di interventi che richiedono un consistente impiego di risorse economiche (ad esempio, nei casi di manutenzione per efficientamento energetico, messa in sicurezza, adeguamento sismico), il numero di posti aggiuntivi è molto contenuto, determinando costi medi per posto più elevati. **Il duplice obiettivo (manutenzione e incremento dei posti) se, da un lato, garantisce ambienti scolastici più sicuri, dall’altro, contribuisce solo marginalmente al conseguimento dell’obiettivo del PNRR. Sarebbe stato opportuno distinguere il finanziamento di questi interventi di manutenzione e messa in sicurezza e farlo ricadere in quello di altre missioni e componenti del PNRR dirette a finalità simili.**

Fig. 5 – Costi medi e mediani per tipologia di procedura e intervento (valori in euro)



Fonte: elaborazioni su dati ReGIS aggiornati al 9 dicembre 2024.

Per i 541 progetti con posti non validati, si è provveduto a dividere il totale del finanziamento pubblico assegnato per il costo medio (distinto per intervento e scenario) per ottenere una stima dei posti. I posti così ottenuti sono stati sostituiti a quelli dichiarati ma non validati, utilizzando un doppio criterio di sostituzione: totale o parziale.

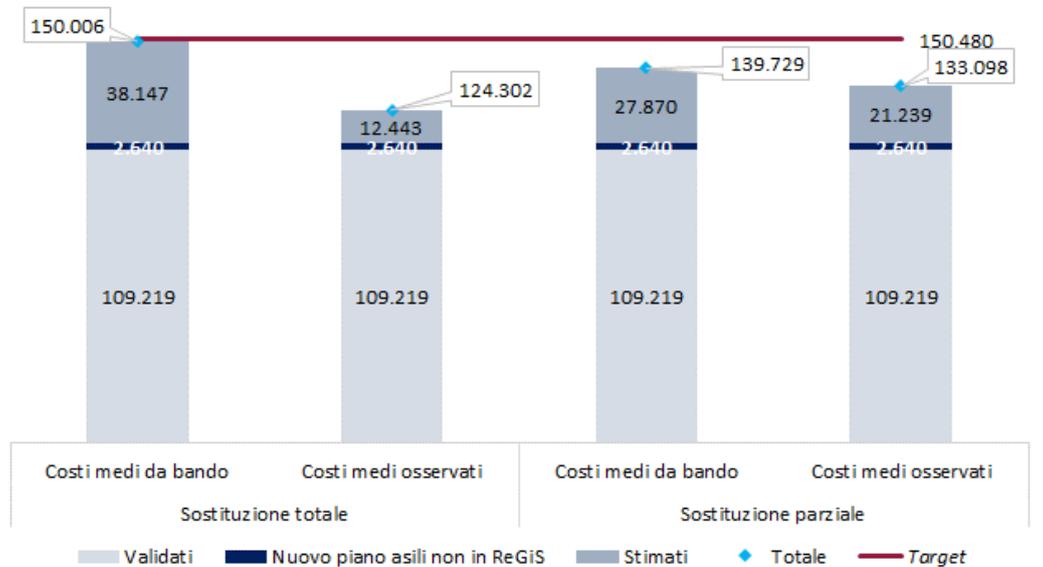
Nel caso della sostituzione totale sono state utilizzate esclusivamente le stime effettuate. Nel caso della sostituzione parziale, invece, sono stati sostituiti con le stime solo i posti dei progetti che si collocano nella coda bassa (<10 per cento) e in quella alta (>90 per cento) della distribuzione dei costi medi osservati, mentre nei restanti casi i posti dichiarati, seppur non validati, sono considerati realistici.

Complessivamente, combinando le ipotesi sui costi medi e i criteri di sostituzione si ottengono quattro scenari di stima. In nessun scenario l'obiettivo indicato nel PNRR sarebbe pienamente raggiunto. Nello scenario più favorevole (costi medi del Nuovo piano asili nido e sostituzione totale) lo scostamento sarebbe marginale: si realizzerebbero poco più di 150.000 nuovi posti, circa 500 in meno rispetto all'obiettivo fissato. In particolare, 109.219 sono i posti dichiarati e validati (relativi ai 2.722 progetti) e 38.147 quelli stimati (relativi ai 541 progetti); a questi si aggiungono 2.640 posti stimati relativi ai 94 progetti del Nuovo piano asili ancora non rilevati in ReGis. Nello scenario meno favorevole (costi medi osservati e sostituzione totale) si stima la realizzazione di 124.302 posti con un *gap* rispetto all'obiettivo di circa 26.200 posti. Pertanto, la differenza di circa 25.700 posti, tra la stima più favorevole e quella meno favorevole, che ipotizzano entrambe una sostituzione totale, è dovuta alla differenza tra costo medio del Nuovo piano asili e costo medio osservato. Infine, nello scenario che introduce le minori correzioni rispetto ai dati dichiarati, ossia nel caso di sostituzione parziale dei posti non validati con i costi medi osservati, il *gap* risulta pari a circa 17.400 posti. Nello scenario di sostituzione parziale, si ottengono valori che si collocano all'interno del *range* definito dallo scenario favorevole e da quello meno favorevole (fig. 6).

Il complesso dei nuovi posti così determinato è stato poi ripartito tra quelli destinati agli asili nido e quelli relativi alle scuole materne²⁵. Considerato che i risultati derivanti dalla sostituzione parziale si collocano all'interno del *range* definito dallo scenario favorevole e da quello meno favorevole, nella figura 7 sono riportate solo le ripartizioni dei posti relative alla sostituzione totale. Pertanto, i posti aggiuntivi per gli asili nido oscillano tra 93.239 e 110.831, di cui circa 82.300 validati, mentre quelli delle materne variano tra 31.063 e 39.175, di cui circa 26.900 validati.

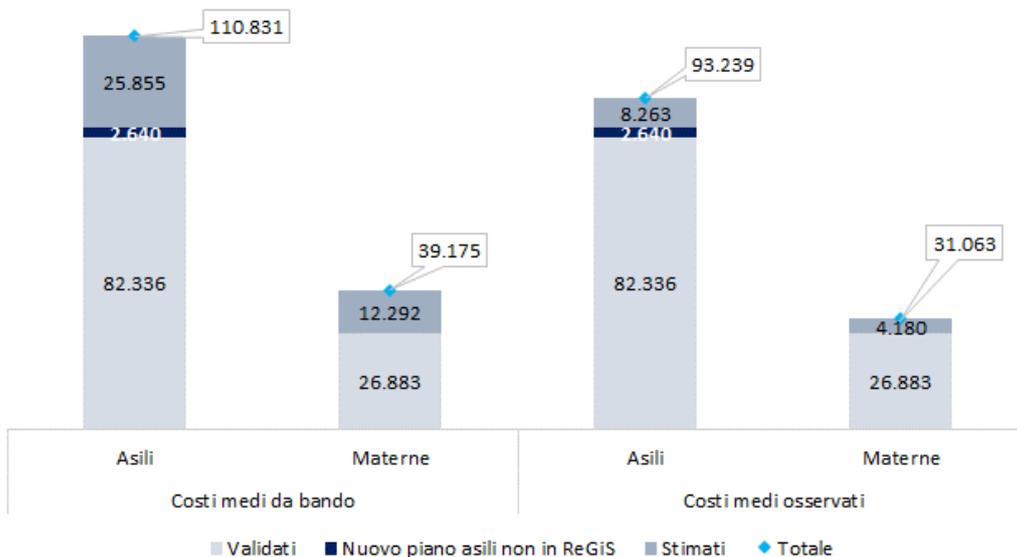
²⁵ La ripartizione tra asili nido e scuole materne è stata effettuata utilizzando le quote calcolate sui progetti con posti validati.

Fig. 6 – Numero di posti totali per tipologia di stima e criterio di sostituzione



Fonte: elaborazioni su dati ReGIS aggiornati al 9 dicembre 2024.

Fig. 7 – Numero di posti totali stimati con sostituzione totale per tipologia di servizio e ipotesi sui costi



Fonte: elaborazioni su dati ReGIS aggiornati al 9 dicembre 2024.

4. Gli impegni futuri e i fabbisogni territoriali irrisolti

Come già ricordato in precedenza, il PNRR prevede la realizzazione di nuovi posti per i servizi dell'infanzia senza distinguere tra quelli destinati agli asili nido e quelli destinati

alle materne. Tuttavia, nella versione preliminare del PNRR era previsto come unico obiettivo il superamento, entro il 2026, dell'offerta minima del 33 per cento per i servizi per la prima infanzia per un totale di 228.000 posti da realizzare, di cui 152.000 per gli asili nido e 76.000 per le scuole materne. Successivamente questa distinzione non è stata più riconfermata mentre l'obiettivo del 33 per cento è stato adottato nel PSB.

Il PSB prevede, tra gli investimenti utili a ottenere l'estensione da quattro a sette anni del periodo di consolidamento dei conti pubblici, il "completamento degli investimenti del PNRR per i servizi per la prima infanzia". Dalle informazioni desumibili dal PSB²⁶, per la linea di azione relativa ai servizi per la prima infanzia sono previsti tre obiettivi che dovranno essere conseguiti entro dicembre 2027. Il primo obiettivo è volto ad assicurare una copertura finanziaria adeguata al funzionamento delle strutture di assistenza; il secondo mira a garantire una fornitura di servizi per l'infanzia coerente con l'obiettivo di Barcellona nella sua prima versione e pari al 33 per cento (successivamente è stato aumentato al 45 per cento)²⁷ considerando le disparità regionali; il terzo obiettivo prevede di aumentare l'accessibilità ai servizi per la prima infanzia.

Si ricorda che l'obiettivo di Barcellona prevede un tasso di copertura dei bambini di età inferiore ai 3 anni pari al 33 per cento e costituisce la base su cui la legislazione nazionale ha introdotto, con la legge di bilancio per il 2022 (L. 234/2021), il LEPS relativo ai servizi per l'infanzia. Tale livello prevede che ciascun Comune o bacino territoriale debba garantire un numero dei posti per i nidi e micronidi (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.

L'analisi che segue si concentra sul conseguimento del secondo obiettivo (fornitura di servizi per l'infanzia coerente con l'obiettivo di Barcellona considerando le disparità regionali). Il raggiungimento dell'obiettivo sarà valutato dalla Commissione sulla base di due indicatori: 1) garantire che le strutture pubbliche e private per l'infanzia abbiano una disponibilità di posti pari ad almeno il 33 per cento del numero dei bambini sotto i 3 anni a livello nazionale; 2) garantire che le strutture abbiano una disponibilità di posti, pari ad almeno il 15 per cento del numero dei bambini sotto i 3 anni a livello regionale.

Sulla base delle informazioni disponibili e delle stime illustrate in precedenza²⁸, il raggiungimento dell'obiettivo previsto nel PSB è coerente anche con una sola parziale attuazione del PNRR. In particolare, considerando la popolazione di riferimento (0-2 anni)

²⁶ Si veda Piano strutturale di bilancio tavola A.VI.4 dell'Allegato VI.

²⁷ Si ricorda che le conclusioni del Consiglio europeo di Barcellona del 2002, prevedevano che: "[...] 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 per cento dei bambini di età compresa fra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico e per almeno il 33 per cento dei bambini di età inferiore ai 3 anni". Quest'ultimo obiettivo è stato aggiornato e portato al 45 per cento, da realizzare entro il 2030.

²⁸ La stima dei posti utilizzati in questo paragrafo differisce da quella del paragrafo precedente (par. 3.2) per i 2.640 posti, pari allo 0,2 per cento di copertura su base nazionale, riferiti ai 94 progetti del Nuovo piano asili ancora non rilevati in ReGIS e pertanto non collocabili a livello territoriale.

attesa nel 2026²⁹ e sommando ai posti autorizzati nel 2021³⁰ (coerentemente con quelli utilizzati nel PSB) quelli stimati in questo Focus, nello scenario meno favorevole (stima dei posti con costi medi osservati) si raggiungerebbe sia l'obiettivo nazionale (33 per cento) sia quello regionale del PSB (15 per cento). In particolare, a livello nazionale si arriverebbe a un tasso di copertura del 36,1 per cento, mentre a livello regionale il valore minimo, pari al 24 per cento, sarebbe osservabile in Sicilia. Nello scenario di stima più favorevole (stima con i costi medi del Nuovo piano asili nido) la copertura nazionale salirebbe al 37,6 per cento, mentre quella minima regionale si registrerebbe ancora in Sicilia per un valore pari al 24,6 per cento.

Al raggiungimento della soglia del 15 per cento su base regionale contribuisce significativamente anche l'effetto demografico³¹. Nel 2021, si collocavano sotto la soglia del 15 per cento tre regioni: la Campania (10,7 per cento), la Sicilia (12,4 per cento) e la Calabria (13,6 per cento). Mantenendo il numero di posti per l'infanzia invariati rispetto a quelli registrati nel 2021 e considerando come popolazione di riferimento quella stimata per il 2026, il grado di copertura nelle tre regioni si attesterebbe all'11,7 per cento in Campania, al 13,5 in Sicilia e al 15,1 in Calabria, dove si raggiungerebbe la soglia pur non considerando gli interventi del PNRR.

Nello scenario previsivo più favorevole, l'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. Di contro, nello scenario meno favorevole, non raggiungerebbero detta soglia il Trentino-Alto Adige, la Campania, la Sicilia e, solo marginalmente, la Puglia (32,7 per cento). Sempre nello scenario meno favorevole, **l'obiettivo di Barcellona da realizzare entro il 2030, di un tasso di copertura pari ad almeno il 45 per cento, sarebbe conseguito in Umbria, Lazio, Abruzzo, Molise, Basilicata e Sardegna e quasi raggiunto in Emilia-Romagna (fig. 8).**

L'analisi dei divari regionali nell'offerta del servizio suggerisce una riduzione delle distanze tra le Regioni meridionali e quelle del Centro-Nord. Tuttavia, osservando il territorio con una maggiore granularità emergono differenze significative all'intero delle Regioni stesse, che risultano attenuate a livello aggregato dall'effetto compensativo tra Comuni nella realizzazione dei posti (lo scenario utilizzato è quello più favorevole mentre la popolazione di riferimento è quella relativa al 2021 non essendo disponibili proiezioni demografiche al 2026 su base comunale). Tale effetto è evidente in realtà come il Piemonte, la Calabria e la Sardegna, in cui pur raggiungendo, grazie agli interventi del PNRR, la soglia del 33 per cento, permangono numerosi Comuni senza alcuna copertura del servizio. Ad esempio, in Sardegna, a fronte di molti Comuni costieri

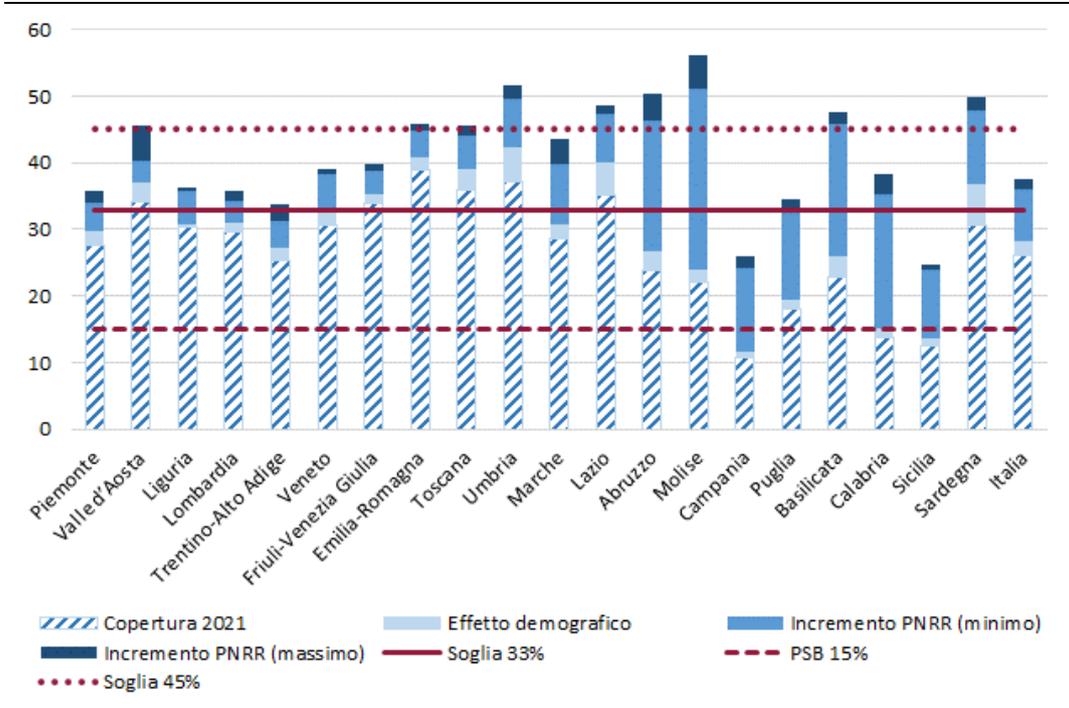
²⁹ Nel computo è stata utilizzata la media tra la popolazione al 1° gennaio 2026 e al 1° gennaio 2027 risultante nello scenario previsivo mediano elaborato dall'Istat.

³⁰ Sono stati considerati i posti autorizzati per i servizi di asili nido e delle sezioni primavera.

³¹ L'effetto demografico è definito come la variazione del tasso di copertura dovuta alla sola differenza della popolazione di riferimento, mantenendo costante il numero di posti autorizzati.

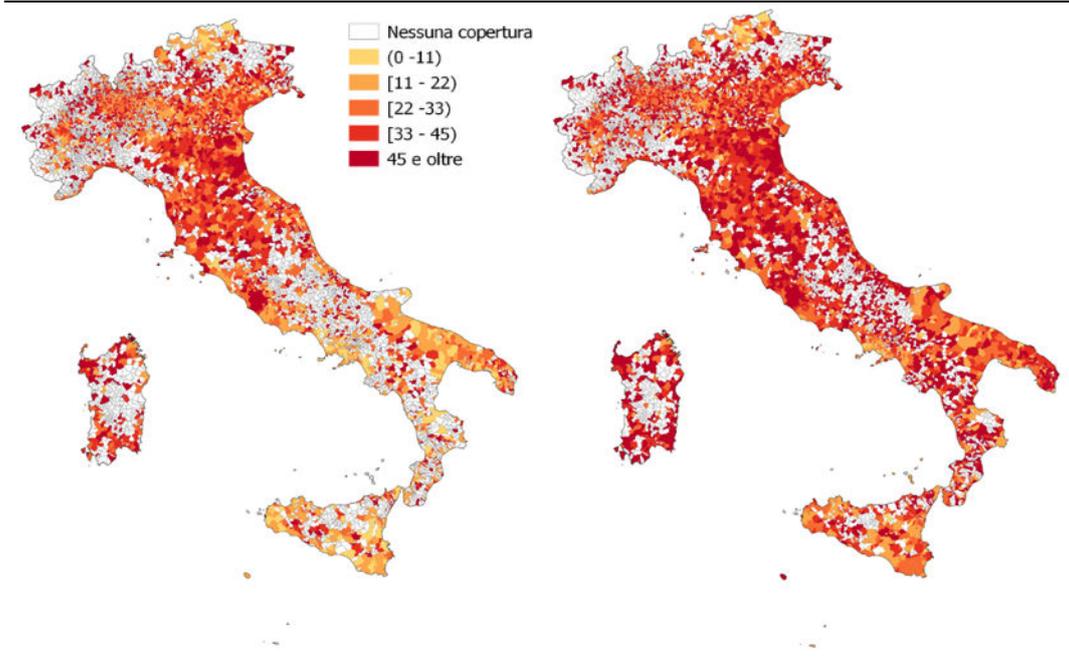
in cui si raggiungerebbe una copertura pari o superiore al 45 per cento, vi sono quelli dell'entroterra in cui non si rileva alcuna offerta (fig. 9).

Fig. 8 – Numero di posti per 100 bambini in età 0-2 anni (popolazione media 2026) nei due scenari di stima



Fonte: elaborazioni su dati ReGIS aggiornati al 9 dicembre 2024.

Fig. 9 – Comuni per classe di copertura *pre* (sinistra) e *post* interventi (destra) PNRR



Fonte: elaborazioni su dati ReGIS aggiornati al 9 dicembre 2024.

Complessivamente, la realizzazione degli interventi del PNRR ridurrebbe i divari tra Regioni mentre aumenterebbe quelli al loro interno. Una quantificazione di questo fenomeno può essere effettuata ricorrendo a un indice di disuguaglianza, calcolato sul tasso di copertura dei singoli comuni, che permette la sua scomposizione tra la parte dovuta alle differenze tra Regioni e quella dovuta alle differenze all'interno delle Regioni³². Nel 2021, prima degli interventi del PNRR, la disuguaglianza totale era dovuta per il 96,2 per cento alla componente interna e per il restante 3,8 per cento a quella tra Regioni. Lo stesso indice, calcolato dopo gli interventi del PNRR, evidenzia un aumento delle disuguaglianze interne di 2,4 punti percentuali (da 96,2 a 98,6 per cento) e la contestuale diminuzione delle differenze tra Regioni (da 3,8 a 1,4 per cento).

Queste differenze trovano evidenza osservando alcune caratteristiche dei Comuni, destinatari e non degli interventi.

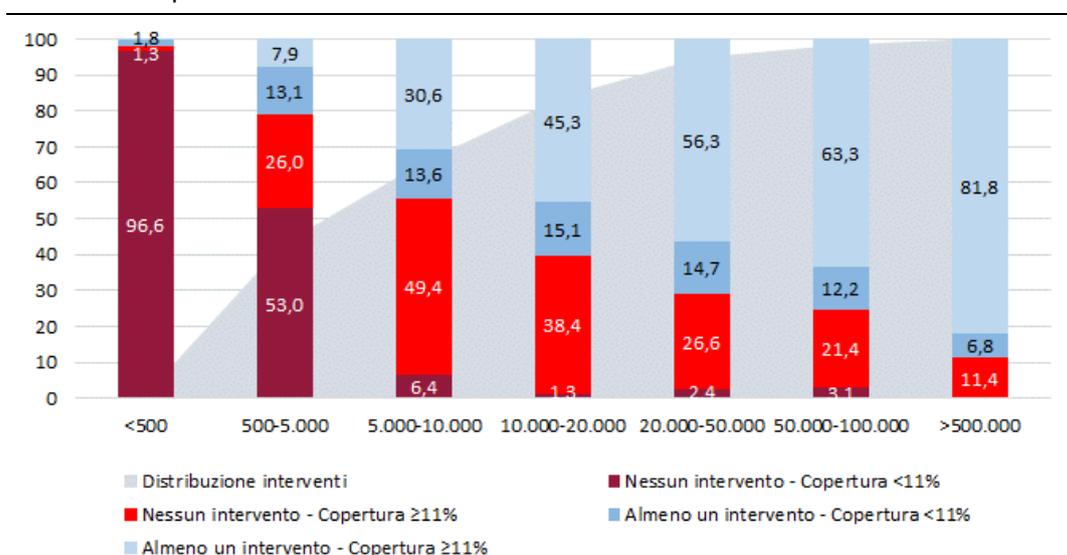
La dimensione demografica del Comune è uno dei fattori che ha determinato l'adesione ai bandi e l'assegnazione dei fondi. La percentuale di comuni che non hanno partecipato alle procedure di assegnazione decresce all'aumentare del numero di abitanti. In particolare, nelle realtà con meno di 500 abitanti (presenti nelle zone interne del paese o nelle aree montane), il 98 per cento dei territori non ha partecipato nonostante nella quasi totalità di questi Comuni non fosse presente alcuna struttura. In molte di queste realtà l'ostacolo è probabilmente rappresentato dal fatto che la popolazione di riferimento (mediamente pari a quattro bambini) è spesso inferiore alla dimensione minima di una nuova struttura a meno che l'Ente non si associ ad altri enti limitrofi. Al contrario, l'88,6 per cento dei Comuni con più di 100.000 abitanti è stato destinatario di almeno un intervento anche se nella quasi totalità di essi il servizio era già presente e con una copertura superiore all'11 per cento. Sono tuttavia presenti alcuni casi, concentrati nella provincia di Napoli, di Comuni di grandi dimensioni (popolazione tra 50.000 e 100.000 abitanti) che pur avendo una copertura insufficiente (tra lo 0 e l'11 per cento), hanno scelto di non potenziare i servizi per l'infanzia (fig. 10).

Confrontando l'offerta del servizio nel 2021 con quella che risulterebbe dopo l'attuazione del PNRR, emerge che poco più del 60 per cento degli interventi ha interessato Comuni che avevano un tasso di copertura inferiore al 22 per cento. In particolare, l'81,4 per cento dei territori che non aveva nessun servizio continua a permanere nella stessa classe. Si tratta prevalentemente dei Comuni con meno di 500 abitanti dove anche dopo gli interventi del PNRR la quota di coloro che non hanno alcuna struttura si attesta a circa il 97 per cento; solo una quota residuale, soprattutto in forma associata, ha avviato opere di potenziamento. Poco più del 70 per cento dei territori con una copertura inferiore all'11 per cento ha aumentato l'offerta, ma in circa il 60 per cento dei casi rimane ancora sotto la soglia del 33 per cento. Il 20,7 per cento dei Comuni che

³² In particolare, è stato utilizzato l'indice di entropia generalizzata con $\alpha=2$, ossia la metà del quadrato del coefficiente di variazione. Tra le proprietà di questa famiglia di indici vi è la perfetta scomponibilità dell'indice in due componenti: disuguaglianza *within* e *between*. Per una trattazione più approfondita si veda Baldini, M. e Toso, S. (2004), "Disuguaglianza, povertà e politiche pubbliche", Il Mulino, Bologna.

aveva una copertura superiore al 33 per cento ha incrementato ulteriormente il numero dei posti collocandosi nella classe più elevata. Infine, il 21 per cento dei territori che già nel 2021 presentava un tasso di copertura uguale o superiore al 45 per cento è stato comunque destinatario di interventi di potenziamento e in molti casi si tratta di città di grandi dimensioni (tab. 2 e fig. 11). L'aumento dell'offerta in Comuni di grandi dimensioni trova giustificazione nella presenza di una maggiore domanda; infatti, i bambini che vivono nelle aree metropolitane e nei centri urbani con più di 50.000 abitanti frequentano il nido nel 31,2 per cento dei casi rispetto al 26,7 per cento di quelli che vivono in Comuni con popolazione minore di 50.000 abitanti³³.

Fig. 10 – Distribuzione cumulata degli interventi e composizione percentuale dei Comuni destinatari di almeno un intervento per classe dimensionale e copertura



Fonte: elaborazioni su dati ReGIS aggiornati al 9 dicembre 2024.

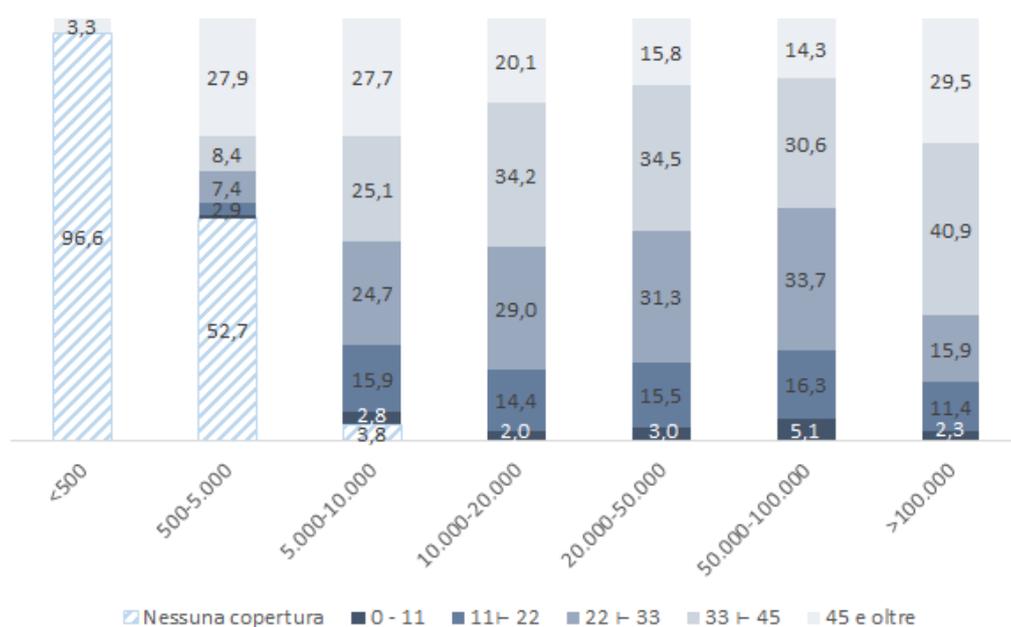
Tab. 2 – Quota percentuale dei Comuni per tasso di copertura *pre* e *post* interventi PNRR

Pre PNRR	Post PNRR						Totale
	Nessuna copertura	0 - 11	11+ 22	22+ 33	33+ 45	45 e oltre	
Nessuna copertura	81,4	0,6	1,7	3,1	2,7	10,4	100,0
0 - 11		27,9	29,5	28,7	8,5	5,4	100,0
11+ 22			45,7	25,6	18,0	10,7	100,0
22+ 33				60,6	19,6	19,8	100,0
33+ 45					79,3	20,7	100,0
45 e oltre						100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati ReGIS aggiornati al 9 dicembre 2024.

³³ Per una descrizione dettagliata delle caratteristiche familiari e dei luoghi di residenza dei bambini che frequentano gli asili nido si veda Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia; l'Istituto nazionale di statistica e l'Università Ca' Foscari di Venezia (2024), "I servizi educativi per l'infanzia in Italia", Report, ottobre.

Fig. 11 – Composizione percentuale dei Comuni per classe dimensionale e copertura dei posti dopo gli interventi del PNRR (popolazione di riferimento del 2021)



Fonte: elaborazioni su dati ReGIS aggiornati al 9 dicembre 2024.

5. Considerazioni generali

Il declino demografico sta interessando molti paesi sviluppati tra cui l'Italia. **Il potenziamento dei servizi per l'infanzia, come politica di contrasto alla crisi della natalità, ha assunto una centralità crescente all'interno dell'agenda politica europea e nazionale.**

Nel corso degli ultimi anni sono state adottate diverse misure volte a garantire il potenziamento e il riequilibrio dei servizi educativi per l'infanzia, storicamente frammentati e disomogenei sul territorio nazionale. Da ultimo, con il PNRR sono state destinate ingenti risorse per il raggiungimento di questi obiettivi. Inoltre, nel PSB gli investimenti per il potenziamento dei servizi educativi per i bambini sotto i tre anni sono stati inclusi tra quelli che hanno consentito l'estensione a sette anni del periodo di aggiustamento dei conti pubblici, seppure con una diversa declinazione degli obiettivi.

Sin dalle prime fasi attuative del PNRR si sono, tuttavia, riscontrate difficoltà, soprattutto per il segmento riservato agli asili nido. **L'adesione da parte dei Comuni, soprattutto quelli del Mezzogiorno e con gravi carenze strutturali, è stata limitata.** Sono state necessarie più procedure di assegnazione dei fondi per esaurire tutte le risorse disponibili.

Alla bassa partecipazione dei Comuni si è affiancata la scelta di alcuni criteri allocativi che ha determinato una distribuzione delle risorse non sempre efficiente. Comuni che

avevano già un'elevata copertura del servizio hanno beneficiato di ulteriori potenziamenti e altri in cui il servizio era assente o molto limitato non hanno sfruttato l'occasione.

Nonostante le azioni di supporto agli Enti territoriali da parte delle Amministrazioni centrali e i diversi interventi normativi introdotti per facilitare la realizzazione dei progetti del PNRR, **permangono forti incertezze sul conseguimento dell'obiettivo sia in termini quantitativi (150.480 nuovi posti da realizzare) sia temporali (giugno 2026)**. In particolare, secondo le stime effettuate sulla base dei dati contenuti in ReGIS, **l'obiettivo quantitativo non sarebbe raggiunto in nessuno degli scenari di stima. La distanza dall'obiettivo sarebbe marginale nello scenario più favorevole fino a salire a circa 26.000 posti in quello meno favorevole. Nella stima che introduce le minori correzioni rispetto ai dati dichiarati lo scarto sarebbe pari a circa 17.400 posti. Le maggiori difficoltà e criticità si riscontrano nei progetti in essere, in cui a fronte di elevati costi di realizzazione, l'incremento di nuovi posti risulta marginale.**

Lo stato di avanzamento dei progetti rispecchia le difficoltà nell'allocazione dei fondi. La quasi totalità degli interventi avviati nel 2020 o nel 2021 sono in una fase esecutiva e solo circa il 3 per cento dei progetti è concluso. Parte dei progetti avviati con il più recente Nuovo piano asili nido non sono ancora presenti nella piattaforma ReGIS e per più della metà di quelli censiti non si hanno informazioni.

Il raggiungimento dei obiettivi fissati nel PSB, meno ambiziosi di quelli contenuti nel PNRR, avverrebbe, complice il calo demografico, anche senza la piena attuazione di quest'ultimo.

Complessivamente, la piena realizzazione degli interventi del PNRR ridurrebbe i divari tra le Regioni, ma aumenterebbe le disuguaglianze nell'offerta dei servizi all'interno delle Regioni stesse. Nello scenario previsivo più favorevole, prescindendo dagli effetti demografici, la completa attuazione del PNRR garantirebbe una copertura regionale di almeno il 33 per cento in tutte le Regioni, a eccezione della Campania e della Sicilia, nonostante queste abbiano ricevuto, nel loro complesso, un quarto del totale dei finanziamenti; i ritardi strutturali erano tali da essere solo parzialmente compensati. Osservando il grado di copertura con una maggiore granularità emerge che la quasi totalità dei Comuni con meno di 500 abitanti resta priva di posti in strutture pubbliche. Al crescere della dimensione demografica migliora la copertura del servizio. Rimangono, tuttavia, Comuni, anche di grandi dimensioni, con un'offerta inadeguata rispetto al bacino di utenti.