



## Quanto aumenta la disponibilità degli asili nido con il PNRR?<sup>1</sup>

di Luca Brugnara

5 novembre 2021

*Recentemente, il ministro per le pari opportunità e la famiglia Elena Bonetti ha dichiarato che i posti negli asili nido raddoppieranno per effetto del PNRR.<sup>2</sup> L'affermazione è però, al meglio, corretta solo se applicata alle posizioni negli asili nido pubblici. Il totale delle posizioni negli asili nido aumenterebbe invece meno rapidamente: entro la fine del 2025, utilizzando indicazioni contenute nel materiale preliminare del PNRR, si passerebbe dall'attuale 26,9 per cento della attuale copertura a quasi il 40 per cento (contro il 50 per cento già superato da Spagna e Francia nel 2019). Inoltre, il PNRR, almeno formalmente, fissa un obiettivo totale di costruzione di posti per asili nido e scuole dell'infanzia, senza obiettivi distinti tra queste due componenti. Infine, il PNRR non rende ancora possibile stabilire se le disuguaglianze dell'offerta di servizi educativi per l'infanzia tra le varie regioni italiane verranno attenuate. Le uniche condizioni da rispettare per accedere alle risorse del PNRR riguardano infatti le posizioni sull'intero territorio italiano, senza differenziazioni regionali. Occorre quindi una maggiore precisione negli obiettivi specifici per gli asili nido, anche a livello territoriale, e permettere agli enti locali, alcuni dei quali con limitate esperienze tecniche, di partecipare al meglio alla creazione di posti di asili nido nelle aree meno coperte.*

\* \* \*

### L'evoluzione delle cifre nel PNRR

Il "piano asili nido" rappresenta uno degli interventi più importanti contenuti all'interno del PNRR: i 4,6 miliardi previsti lo rendono il settimo investimento

<sup>1</sup> Si ringrazia Linda Laura Sabbadini per i commenti ricevuti.

<sup>2</sup> Si fa riferimento all'intervento del ministro Bonetti nel corso dell'evento "L'eredità delle donne" del 24 ottobre 2021 (<https://ereditadelledonne.eu/video/soldi/> al minuto 18.07 dichiara, riferendosi agli asili nido, "Uno dei grandi ritardi del nostro paese lo risolviamo finalmente in via strutturale con un investimento di 4,6 miliardi per raddoppiare da qui al 2026 i posti disponibili.")

in termini di importo stanziato (Tav.1). Gli obiettivi del piano sono cambiati nel corso del 2021. Nella versione del PNRR di metà aprile, la misura prevedeva la creazione di 228.000 posti, di cui 152.000 per asili nido (ossia per i bambini con età compresa tra 0-3 anni) e 76.000 per le scuole dell'infanzia (la fascia 3-6 anni). Nel documento definitivo presentato a Bruxelles, tale distinzione tra asili nido e scuole per l'infanzia era sparita dal Piano: il corrispondente target per la costruzione, fissato per il 2026, era relativo solo al totale di posti per asili nido e scuole dell'infanzia.<sup>3</sup> Il numero dei posti è infine stato rivisto al rialzo nella versione finale approvata dal Consiglio Europeo nel luglio 2021: il sito di monitoraggio del PNRR del Governo italiano riporta come obiettivo dell'investimento la creazione di 264.480 nuovi posti per i servizi educativi entro il quarto trimestre del 2025.<sup>4</sup>

**Tav. 1: I 10 maggiori investimenti del PNRR**

Investimento	Importo Stanziato (milioni €)	Data avvio	Data Chiusura
1. Ecobonus e Sismabonus fino al 110% per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici	13.950 €	01/07/20	30/06/26
2. Transizione 4.0	13.381 €	01/01/21	30/06/26
3. Linee ferroviarie ad alta velocità	8.570 €	01/02/20	30/06/26
4. Reti ultraveloci – Banda ultralarga e 5G	6.706 €	01/04/21	30/06/26
5. Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni	6.000 €	01/02/20	31/08/26
6. Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità verso il Sud per passeggeri e merci	4.640 €	01/02/20	30/06/26
<b>7. Piano asili nido</b>	<b>4.600 €</b>	<b>01/01/21</b>	<b>30/06/26</b>
8. Ammodernamento tecnologico degli ospedali	4.052 €	30/06/21	30/06/26
9. Casa come primo luogo di cura, assistenza domiciliare e telemedicina	4.000 €	01/06/21	30/06/26
10. Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica	3.900 €	01/01/21	30/06/26

Fonte: elaborazioni OCPI su dati PNRR.

Precedenti note avevano già sottolineato come la suddivisione dei posti creati tra asili nido e scuole dell'infanzia fosse un elemento essenziale per valutare le potenzialità del piano: il tasso di partecipazione scolastica per i bambini compresi tra i 3 e i 6 anni nel nostro paese (91 per cento) è superiore alla media europea (87 per cento), mentre il tasso di partecipazione agli asili nido, seppure crescente, è al di sotto dell'obiettivo del 33 per cento stabilito dal Consiglio Europeo nel 2002.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/recovery-and-resilience-plan-italy\\_en#italys-recovery-and-resilience-plan](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/recovery-and-resilience-plan-italy_en#italys-recovery-and-resilience-plan)

<sup>4</sup> Vedi: <https://italiadomani.gov.it/it/investimenti/piano-asili-nido.html>

<sup>5</sup> Vedi: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-l-istruzione-nel-pnrr>

## I dati sulla copertura di asili nido

Nel resto di questa nota il termine “asili nido” si riferisce al totale dei posti dei “servizi educativi per la prima infanzia” che, oltre agli asili nido in senso stretto, comprendono i cosiddetti “servizi integrativi”. In questa definizione, gli ultimi dati ISTAT – relativi all’anno scolastico 2019/2020 – riportano un numero complessivo di 361.318 posti in asili nido.<sup>6</sup> I posti disponibili sono equamente divisi tra servizi pubblici (180.842) e privati (180.476); la suddivisione riporta però una marcata differenza nel numero di strutture, dato che gli asili nido e i servizi equiparati gestiti dal pubblico (4.857) rappresentano solo il 35,1 per cento del totale (13.834). Questo implica che le strutture pubbliche gestiscono un numero di utenti più elevato per struttura: le dimensioni medie degli asili nido pubblici e privati sono rispettivamente pari a 37 e 20 unità. Rispetto all’anno scolastico 2018/2019 il numero di posti disponibili nelle strutture educative per la prima infanzia è aumentato di circa 6mila unità (+1,7 per cento), mentre i posti disponibili nel settore pubblico sono scesi di quasi 3000 unità (-1,6 per cento; Tav.2). L’aumento di posti offerti è inoltre accompagnato da un aumento delle spese comunali per residenti in età compresa tra 0 e 3 anni. Complessivamente, la copertura di asili nido a livello nazionale era del 26,6 per cento nel 2019/20, ben sotto il sopraccitato l’obiettivo del 33 per cento stabilito dal Consiglio Europeo.

**Tav. 2: Indicatori degli Asili nido**

(dati riferiti agli anni scolastici)

Variabile	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20
Totale Posti Offerti	360.314	357.786	348.718	353.708	354.641	355.829	361.318
<i>(di cui pubblici)</i>	<i>181.997</i>	<i>181.165</i>	<i>180.275</i>	<i>181.455</i>	<i>181.526</i>	<i>183.737</i>	<i>180.842</i>
Spesa dei Comuni per 100 residenti 0-3 anni	780	753	787	808	818	866	906
Percentuale dei comuni che offrono il servizio	57.3	55.7	57.2	56.7	58.3	59.6	60.1
Copertura del servizio (% platea residenti)	22.5	22.8	23	24	24.7	25.5	26.6
Numero di strutture	13.459	13.262	13.059	13.147	13.145	13.335	13.834

Fonte: elaborazioni OCPI su dati ISTAT.

## Le condizionalità del PNRR

La versione definitiva riporta la creazione di 264.480 nuovi posti per i servizi di educazione e cura per la prima infanzia (0-6 anni), senza alcuna specifica

<sup>6</sup> I servizi integrativi includono forme educative in contesto domiciliare, centri bambini-genitori e spazi gioco. Questi rappresentano l’8,6 per cento del totale dei servizi educativi per la prima infanzia.

ripartizione tra asili nido (0-3 anni) e scuole dell'infanzia (3-6 anni). Nell'allegato all'accordo che consente l'erogazione dei finanziamenti NGEU, le uniche condizioni relative ai servizi di educazione e cura per la prima infanzia sono:<sup>7</sup>

- i. Un traguardo ("*milestone*") per il secondo trimestre del 2023, che prevede l'aggiudicazione degli appalti per la costruzione, ristrutturazione e messa in sicurezza di asili nido e scuole per l'infanzia;
- ii. Un obiettivo ("*target*"), per il quarto trimestre del 2025, che prevede la creazione di 264.480 posti per i servizi di educazione e cura per la prima infanzia (fascia 0-6 anni).

Solo nel 2023 sarà quindi possibile conoscere i dettagli circa la distribuzione territoriale e la tipologia dei servizi educativi che il Governo intenderà finanziare. In sostanza, l'obiettivo è ritardato nel tempo, senza tappe intermedie e senza un obiettivo specifico per gli asili nido. Nella ripartizione di aprile 2021 (assente nell'accordo finale) gli asili nido avrebbero ottenuto due terzi del totale dei posti generati dal piano<sup>8</sup>. In base alle cifre attuali, questo corrisponderebbe a 176.320 posti aggiuntivi per gli asili nido entro il 2026, che sommati ai già esistenti 361.318 porterebbero l'offerta complessiva a 537.638 unità (corrispondenti a una copertura del 39,7 per cento e a un aumento del 48 per cento).<sup>9</sup>

Se questa addizionale offerta di posti venisse totalmente assorbita dalle strutture pubbliche, i posti negli asili nido pubblici passerebbero dagli attuali 180.842 a 357.162, con un sostanziale raddoppio della capienza. È possibile quindi che la ministra Bonetti si riferisse solamente agli asili pubblici. Il totale aumenterebbe molto di meno.

In ogni caso, l'ipotesi di una creazione di 176.320 posti addizionali per gli asili nido è coerente con lo stanziamento delle risorse del PNRR. Un precedente lavoro dell'Osservatorio aveva stimato un costo di 16mila euro per la creazione di ogni posto aggiuntivo. Arrivare alla copertura del 39,7 per cento costerebbe quindi 2,8 miliardi di investimenti: la spesa risulterebbe sostenibile con i 4,6

---

<sup>7</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10160-2021-ADD-1/en/pdf>

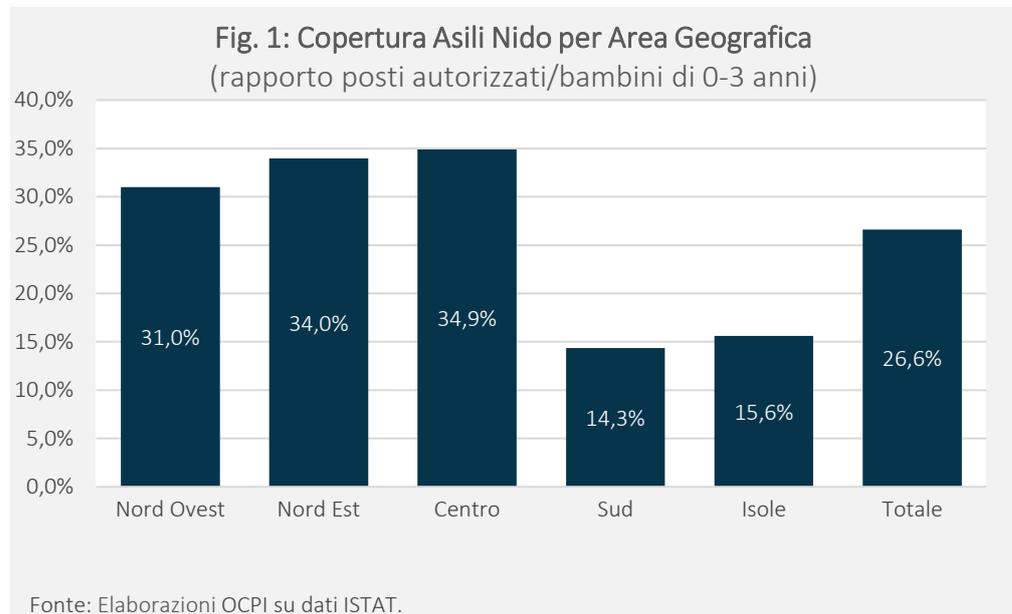
<sup>8</sup> Vedi: <https://it.fi-group.com/wp-content/uploads/sites/10/2021/04/PNRR-Italia-23-Aprile-2020-FI-Group.pdf>

<sup>9</sup> La copertura del 39,7 per cento è stata calcolata sulla base delle stime dell'ISTAT per la popolazione compresa tra i 0 e i 3 anni per il 2026 (1.355.765, vedi: <http://demo.istat.it>). Se invece – in maniera irrealistica – tutti i 264.480 posti previsti dal PNRR vengano destinati agli asili nido, l'offerta per il 2026 raggiungerebbe un totale di 625.798. Secondo le stime demografiche, questo consentirebbe di coprire il 46,2 per cento della platea dei bambini in età compresa tra i 0 e i 3 anni.

miliardi stanziati dal PNRR sia per gli asili nido che per le strutture educative relative ai bambini in età compresa tra i 3 e i 6 anni.<sup>10</sup>

## I divari territoriali non affrontati dal PNRR

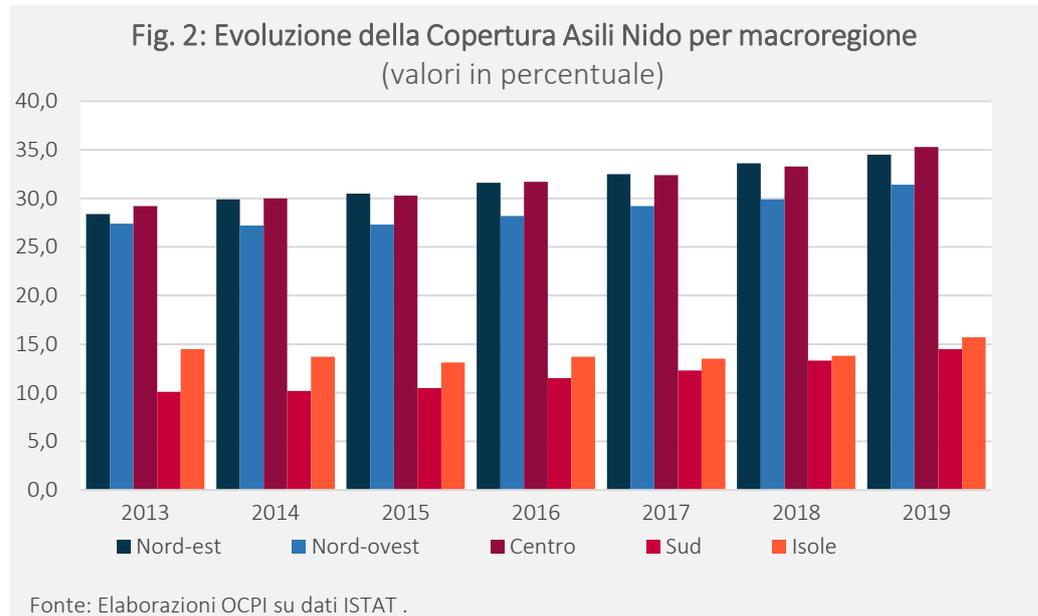
Inoltre, nonostante vi sia una marcata disuguaglianza tra le varie regioni italiane (Fig. 1), nell'accordo con "Unione Europea non esiste nessuna condizionalità connessa alla diminuzione della disparità dei servizi per l'erogazione dei finanziamenti NGEU. A livello regionale, gli unici territori a superare la soglia del 33 per cento sono Valle d'Aosta (44%), Umbria (43%), Emilia-Romagna (40%) Provincia Autonoma di Trento (38%), Lazio (34%) e Friuli-Venezia Giulia (34%). Il fanalino di coda è la Campania, in cui meno di 11 bambini su 100 hanno un posto disponibile nei servizi educativi.



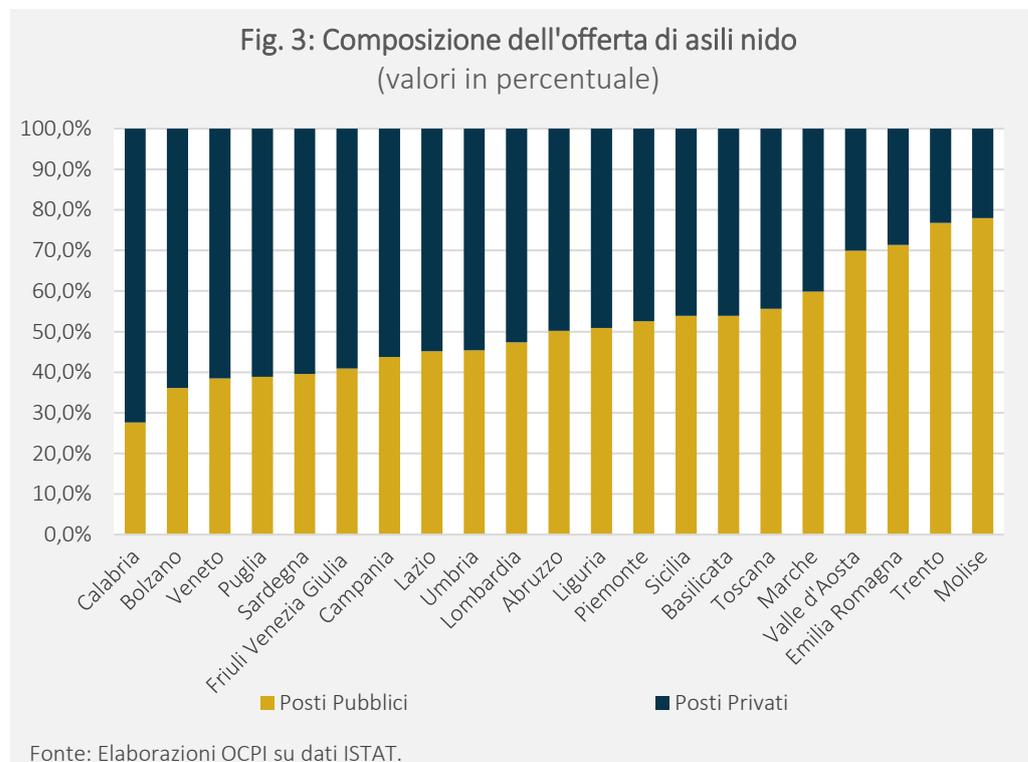
Inoltre, nel periodo 2013-2019, il divario tra mezzogiorno e resto d'Italia non si è ridotto: la disparità in termini di copertura è rimasta pressoché costante. Anche se il Sud ha incrementato la propria offerta in maniera maggiore rispetto alle Isole – riuscendo a ridurre il gap in termini di offerta tra queste due macroaree - il Centro-Nord ha mantenuto un distacco particolarmente netto in termini di copertura di asili nido (Fig.2). Il differente livello di copertura è anche riflesso dai valori di spesa comunale per 100 residenti in età compresa tra gli 0 e i 3 anni: Centro, Nord-Est e Nord-Ovest hanno rispettivamente una spesa di 1526, 1345 e 883 euro ogni 100 residenti, mentre Isole (420 euro) e Sud (299) sostengono un livello di spesa nettamente inferiore. Tale distacco risulta ancora più impietoso se si osservano i dati provinciali: Vibo-Valentia

<sup>10</sup> Tale calcolo si basava su un'elaborazione dell'Ufficio valutazione Impatto del Senato. Vedi a pag. 4 la seguente nota: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-Asili%20nido%20OCPI.pdf>

spende solo 23 euro ogni 100 residenti in servizi educativi per la prima infanzia, mentre Bologna ne investe 2904.



Un ulteriore livello di eterogeneità si riscontra nella percentuale di posti negli asili nido offerti dal settore pubblico. Nello specifico, la stragrande maggioranza delle regioni meridionali ha un'offerta pubblica inferiore al 50 per cento.



La disponibilità di risorse del PNRR rende possibile non solo l'aumento della copertura dei posti di asilo nido sul territorio nazionale, ma anche la riduzione

dei divari regionali. A tal fine occorre però assicurare che siano rimossi gli impedimenti che attualmente potrebbero frenare le amministrazioni locali nel fare domanda per avere accesso ai fondi disponibili. Resta quindi un problema fondamentale per gli asili nido non affrontato dal PNRR: permettere una uguale possibilità di accesso alle risorse del Piano agli enti locali con competenze tecniche meno sviluppate per evitare che le risorse stanziare non vengano destinate alle aree geografiche in cui l'offerta di asili nido ha già raggiunto un alto livello di capillarità.

## Conclusioni

Grazie al “piano asili nido”, l'obiettivo del Consiglio Europeo del 2002 sarà verosimilmente superato ma sicuramente non riuscirà a garantire una copertura del 50 per cento degli asili nido per il 2026, traguardo che Spagna e Francia hanno già raggiunto nel 2019.<sup>11</sup>

Inoltre, le condizionalità del piano non fissano alcun vincolo che porti alla riduzione delle disuguaglianze regionali nell'offerta dei posti di asili nido. In assenza di interventi specifici, occorrerà quindi attendere almeno fino al 2023 per capire se il PNRR riuscirà a rendere più omogenea l'offerta di servizi educativi a livello nazionale: il successo del “Piano Asili Nido” dipenderà anche da questo risultato.

---

<sup>11</sup> Dall'indagine EU-SILC, i servizi educativi per la prima infanzia in Spagna e Francia coprono rispettivamente il 57,4 e il 50,8 per cento della platea. Va inoltre notato che il piano Colao raccomandava il raggiungimento del 60 per cento di copertura. (Vedi: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living\\_conditions\\_in\\_Europe\\_-\\_childcare\\_arrangements#Childcare\\_and\\_education\\_arrangements](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_childcare_arrangements#Childcare_and_education_arrangements))