

Gli asili nido, dentro e fuori il PNRR e le molte incertezze dei Comuni

Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo*

1. Il piano asili nido nel PNRR

Le misure per gli asili nido previste dal PNRR vengono concordemente definite simboliche perché finalizzate a intervenire sulle disparità territoriali nelle dotazioni di un servizio di grande importanza per garantire opportunità educative fin dalla prima infanzia e per favorire la natalità e la partecipazione femminile al mondo del lavoro. È, quindi, un intervento che contemporaneamente andrebbe incontro alle tre priorità trasversali del PNRR: l'incremento demografico, la parità di genere e il riequilibrio territoriale. Però, nonostante la sua rilevanza sociale e strategica rispetto alle politiche europee, questa serie di interventi ha registrato non poche difficoltà fin dalla fase di avvio con il bando del 2 dicembre 2021, tanto che il Ministero competente è dovuto intervenire, a seguito del mancato esaurimento dei fondi disponibili, con la successiva dilazione delle scadenze e riapertura dei termini (UPB, 2022; Minzyuk e Zanardi, 2022; Lattarulo, Ravagli, 2022; Ravagli, 2022). Alla stentata adesione al bando ha fatto seguito un altrettanto faticoso avvio delle procedure di affidamento, tanto da portare ad uno slittamento delle scadenze programmate per l'aggiudicazione, dalla prima scadenza prevista al 20 giugno 2023; analogamente anche i termini per l'avvio dei lavori subivano uno slittamento dal 30 novembre al 31 dicembre 2023. Per andare incontro alle difficoltà degli enti locali ed incoraggiarne la partecipazione sono stati recuperati i cd "progetti in essere", ovvero domande già finanziate su precedenti fondi, e sono state sperimentate attività di supporto da parte dell'amministrazione centrale, dalla collaborazione di strutture tecniche in fase di progettazione, programmazione e partecipazione al bando, fino agli accordi quadro di Invitalia, per agevolare le procedure di affidamento (IFEL, 2022). Il piano originario aveva come obiettivo target 264,5 mila nuovi posti in asili nido e nidi per l'infanzia.

Tabella 1
LE RISORSE DEL PNRR PER ASILI NIDO E SCUOLE PER L'INFANZIA, GOVERNO DRAGHI

| | | Importo avviso (milioni) |
|-----------|---|--------------------------|
| M4.C1I1.1 | Piano Asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia (progetti in essere) | 700 |
| M4.C1I1.1 | Piano Asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia (potenziamento delle infrastrutture per la fascia di età 0-2 anni) | 2.400 |
| M4.C1I1.1 | Piano Asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia (potenziamento delle infrastrutture per la fascia di età 3-5 anni) | 600 |
| | Risorse per la gestione corrente asili nido | 900 |
| | Totale pre-rimodulazione | 4.600 |

Con l'intento di imprimere una accelerazione al Piano e assicurare il rispetto delle scadenze previste per il PNRR, di fronte alle molteplici difficoltà condivise anche da altre Missioni e Componenti, prima dell'estate 2023 il Governo in carica ha prospettato l'ipotesi di una rimodulazione del PNRR (Rizzo et al., 2023; Gori e Lattarulo, 2024), che successivamente è stata oggetto di un accordo siglato con l'Europa (approvato il 27.11.2023 dal Consiglio dell'Unione Europea). La revisione del Piano¹ ha interessato 9 investimenti collocati su 2 Missioni.

Una quota significativa della rimodulazione riguarda le amministrazioni comunali (per un importo di poco superiore ai 10 miliardi), che assisteranno dunque ad una riallocazione significativa dei propri finanziamenti, pari a circa un terzo delle risorse inizialmente previste. Il recente DDL "Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR" (2 Marzo 2024) ha poi definito parte delle coperture per le risorse che non verranno più finanziate dal PNRR.

L'accordo, di portata generale, ha incluso l'investimento sugli asili nido e scuole per l'infanzia (M4 C1 I1.1), spostando le scadenze relative alla conclusione dei lavori dal 2025 al 2026, nella fase finale del PNRR (Ministero Affari Europei, Sud, Politiche di Coesione e PNRR, 2023) e limitando la portata – su richiesta dell'Europa – ai soli interventi che prevedono un incremento dei posti. In particolare, il Piano asili nido viene decurtato di 1,3 miliardi, di cui 900 milioni riguardano le risorse di parte corrente a cui si aggiunge un taglio di 400 milioni sulle risorse destinate agli investimenti (Cottarelli e Virgadamo, 2024). L'individuazione puntuale degli interventi interessati dal taglio non viene definita ex ante, ma potrà essere oggetto di riprogrammazione in itinere, a seconda dell'avanzamento delle opere.

Inoltre, in sede di accordo con l'Europa è stato ridimensionato anche il target del Piano, che passa da un numero di nuovi posti pari a 264,5mila a 150,5mila. A giustificare questa scelta si nominano il caro materiali e la spinta inflazionistica che ha portato ad un aumento dei costi delle opere. Il piano iniziale era, in effetti, molto ambizioso, teso a portare il grado di copertura del servizio dall'attuale 27% della popolazione 0-2 anni, al 45%, il target europeo 2030. L'obiettivo di garanzia dei Lep prevede invece, ad oggi, una maggiore gradualità, ovvero una copertura del 33%, percentuale che in alcune aree rappresenterebbe indubbiamente già un importante traguardo e sarebbe più in linea con le peculiarità territoriali. Naturalmente, gli obiettivi europei sarebbero rispettati esclusivamente nel caso di un livello di offerta diffusamente garantito nel paese, tanto nel nord – dove questo livello è per lo più già raggiunto – che nel mezzogiorno, dove attualmente questo benchmark è ben lontano (Ferrara, 2023).

Una categoria di progetti che è stata oggetto di specifica attenzione dal punto di vista dei possibili ritardi (e quindi del rischio di rimodulazione) riguarda i "progetti in essere", che sono stati recuperati nel PNRR, rivelando poi molte difficoltà dal punto di vista della rispondenza ai criteri di ammissibilità e alla relativa documentazione. Per questo motivo questi interventi sono stati oggetto di attenzione per il maggior rischio dal punto di vista dell'avanzamento dei lavori. I progetti in essere relativi agli asili nido rappresentano un importo complessivo di 285 milioni di euro e interessano 143 comuni con una concentrazione di importi maggiore rispetto ai progetti nuovi: circa 2 milioni per comune contro 1,4 milioni dei progetti nuovi. Il loro tasso di avanzamento procedurale, come si osserva dalle basi dati statistiche, non è dissimile da quello generale, anche per area territoriale. Pur provenendo da una precedente programmazione, dunque, l'attuale avanzamento di questi interventi non ha ricevuto particolare impulso dal processo di riallocazione finanziaria.

A contribuire a compensare i tagli (una rapida copertura a carico di altri fondi è stata da subito garantita dal Governo), è prontamente intervenuto un nuovo Decreto (n.79 del 30.04.2024) – questa volta esterno al PNRR – per un importo

¹ Commission Proposal for a Council Implementing Decision amending Implementing Decision of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy.

di 735 milioni (provenienti per 400 dalla rimodulazione a cui si sono aggiunte le risorse da Comuni che hanno rinunciato e i fondi ministeriali). Questo bando, che potrebbe garantire 31.660 posti a beneficio di 845 comuni, è specificatamente rivolto a quelli che più distano dal raggiungimento dell'obiettivo target di copertura della domanda potenziale. Ma la scarsa adesione a questo nuovo bando, soprattutto da parte dei Comuni del sud e di importanti capoluoghi deficitari nell'offerta del servizio, sta sollevando in questi giorni molte perplessità negli osservatori (Toso e Zanardi, 2024).

Accanto agli investimenti del PNRR, si è infatti intervenuti a sostegno del riequilibrio nell'offerta di servizi asili nido attraverso lo stanziamento di fondi aggiuntivi verticali vincolati alla gestione corrente, da fonte FSC (fondo di solidarietà comunale).

1. Gli interventi ancora da avviare

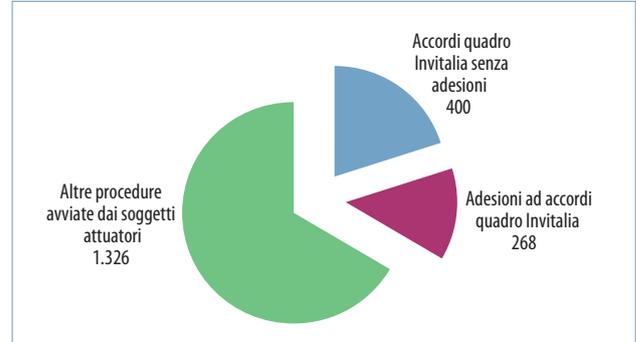
Anche alla luce del quadro ricco di ripensamenti e incertezze, ci si chiede come stia procedendo l'attuazione del PNRR e quale sia l'avanzamento dei progetti, in termini di avvio e aggiudicazione delle procedure di gara. Questo rappresenta, infatti, un importante passaggio nell'iter della realizzazione (IRPET-UPB, 2022), ed era uno dei target da raggiungere entro il Luglio del 2023 per tutti i progetti della Misura ammessi a finanziamento. Può essere utile adottare a riferimento i tempi medi dei lavori pubblici. Per quanto riguarda gli asili nido, i contratti di importo tra 1 e 5 milioni di euro (la dimensione media dei progetti di asilo nido è di 1,3 milioni di euro) mostrano una durata media della fase che va dalla pubblicazione all'avvio della procedura sul mercato dei lavori pubblici (pubblicazione del bando) alla conclusione dei lavori, di circa 2 anni e 4 mesi. In questo senso solo i progetti con procedura avviata avrebbero buone probabilità di concludersi entro la scadenza del 2026.

Le periodiche Rendicontazioni del Governo, con riferimento alla totalità del PNRR, hanno già messo in luce un generale buon avanzamento delle assegnazioni, ma gravi lentezze nella fase di spesa. Un supporto alle amministrazioni più in difficoltà negli affidamenti è stato offerto dal ricorso alla centralizzazione delle procedure. Si tratta di affidamenti di medio-grandi dimensioni, a cui poi le amministrazioni possono aderire. A questo proposito, computando per intero gli accordi quadro tra le procedure avviate, registreremo, per la misura degli asili nido, percentuali molto alte di avanzamento. Ai 1.326 miliardi di euro delle procedure avviate direttamente dai soggetti attuatori², sommeremo circa 668 milioni di procedure di accordo quadro, ottenendo una percentuale di avanzamento del 94% (1.993 su 2.119 miliardi). Al contrario, interpretando la mancata adesione agli accordi quadro come un segnale di difficoltà e di rallentamento procedurale, e computando quindi nel calcolo dell'avanzamento solo la quota parte dell'importo degli accordi quadro che ha dato luogo ad adesioni (268 milioni di euro), otteniamo una percentuale di procedure avviate pari al 75% (1.593 su 2.119 miliardi). Dei 1.593 miliardi di euro di gare avviate, 1.023 miliardi risultano inoltre aggiudicati (pari al 64%). Secondo questa interpretazione, la centralizzazione delle procedure non pare aver risolto le criticità delle amministrazioni.

² L'ammontare delle procedure avviate (CIG, Codice Identificativo Gara) riconducibili agli interventi sugli Asili Nido è ottenuto a partire dall'elenco di gare PNRR disponibile sul sito ItaliaDomani alla data di questa nota. Tale elenco è stato poi integrato con i CIG identificati all'interno degli Open Data Anac come riconducibili agli interventi sugli Asili Nido attraverso il Codice Unico Progetto (CUP).

Grafico 2
VALORE DELLE PROCEDURE DI GARA AVVIATE PER MODALITÀ (SOGGETTO ATTUATORE – ACCORDO QUADRO)

Valori assoluti in milioni di euro

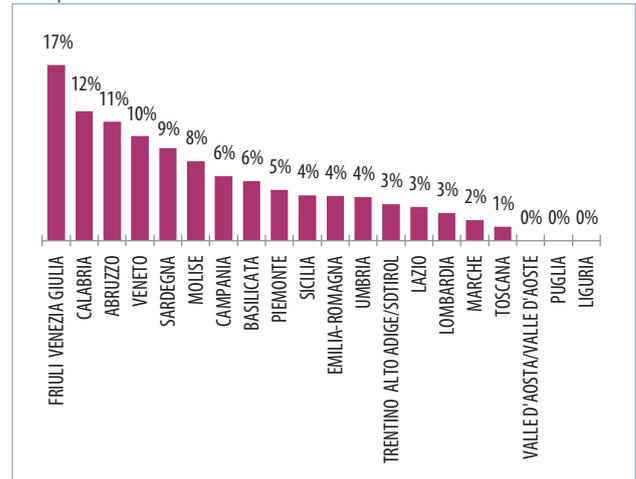


Fonte: elaborazioni su dati Regis e Open Data Anac

A livello generale, prendendo a riferimento i progetti che non risultano ad oggi associati ad alcuna procedura di affidamento o di adesione ad accordo quadro, osserviamo come questi progetti, che valgono complessivamente 112 milioni, siano per circa la metà (61 milioni) concentrati in alcune regioni meridionali – Campania, Calabria e Abruzzo – e in Veneto. Inoltre, se, a livello nazionale costituiscono una percentuale non altissima delle risorse assegnate ai Comuni (5%) è vero che in alcune regioni, questa percentuale è pari o superiore al 10%. Tra queste Calabria, Abruzzo e Veneto ma anche il Friuli-Venezia Giulia che registra una quota pari al 17% (Graf. 3).

Grafico 3
VALORE DEI PROGETTI CON NESSUNA GARA AVVIATA SU TOTALE RISORSE ASSEGNATE. ORDINAMENTO DECRESCENTE

Valori percentuali



Fonte: elaborazioni su dati Regis e Open Data Anac

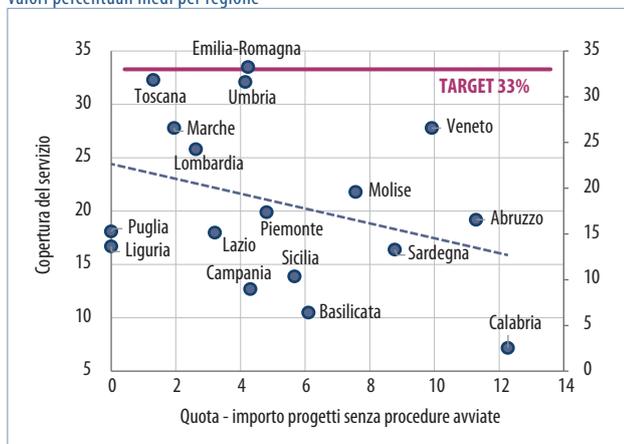
Rispetto al profilo della dimensione media dei comuni interessati, invece, i ritardi nell'avvio di procedure sembrano concentrarsi prevalentemente sui Comuni di minori dimensioni. La quota-importo dei progetti che non registrano avanzamento è infatti linearmente decrescente nella classe di popolazione residente dei comuni: dal 10% per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, al 3% dei comuni con popolazione compresa tra 20.000 e 100.000 abitanti. Registrano invece almeno una gara avviata tutti i progetti dei comuni di maggiore dimensione (oltre i 100.000 abitanti).

2. La copertura del servizio degli asili nido

L'aspetto più rilevante da indagare riguarda però l'impatto dei ritardi sulla possibilità di conseguire uno degli obiettivi prioritari della politica in questo campo, ovvero quello di garantire a tutto il territorio una copertura del servizio almeno pari al 33%. Il grafico 4 rappresenta le regioni italiane nello spazio definito dal loro livello percentuale di copertura del servizio e dalla percentuale di progetti in ritardo (quota-importo). Le regioni collocate nell'area del grafico in basso a destra (Calabria, Sardegna e Abruzzo) sono dunque quelle dove a livelli più bassi di copertura del servizio corrisponde anche un maggior potenziale ritardo sui tempi di avvio del programma.

Grafico 4
COPERTURA DEL SERVIZIO DI ASILO NIDO E QUOTA-IMPORTO DI PROGETTI CON NESSUNA GARA AVVIATA

Valori percentuali medi per regione

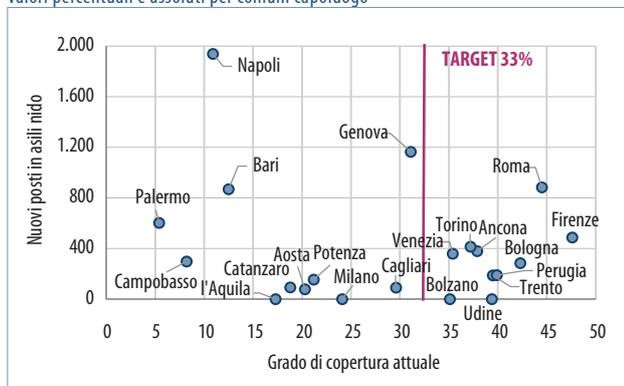


Fonte: elaborazioni su dati Regis, Open Data Anac e Istat

In merito ai capoluoghi (Graf. 5), questi hanno tutti avviato i lavori ammessi a finanziamento PNRR, ma molti di loro rimangono comunque lontani dal target del 33% di copertura, pur con i nuovi progetti PNRR, tra questi Palermo. Altri, invece, come Catanzaro e l'Aquila, pur lontano dai target, non hanno presentato progetti PNRR (Y=0)³.

Grafico 5
GRADO DI COPERTURA DEL SERVIZIO DI ASILO NIDO E NUOVI POSTI IN ASILO NIDO FINANZIATI DAL PNRR

Valori percentuali e assoluti per comuni capoluogo



Fonte: elaborazioni su dati Regis e Istat

A compensare queste criticità vuole oggi intervenire il nuovo bando, che come precedentemente considerato non sembra però, sufficiente a superare le criticità che permangono soprattutto in alcune aree del paese.

Il PNRR ha tra le priorità il riequilibrio generazionale, sociale e territoriale, ma prevede anche dei tempi molto stretti per raggiungere questi obiettivi. È sempre stato noto che coniugare obiettivi e vincoli sarebbe stato difficile e ciò è particolarmente evidente nel caso degli asili nido. In definitiva, il clima di generale incertezza e i ripensamenti sulle strategie di sostegno agli enti manifestati nelle fasi in cui sarebbe stato necessario il maggiore impulso all'attuazione, assieme alle difficoltà operative e di contesto, non hanno frenato l'avanzamento del piano - una volta avviato - da parte dei Comuni, ma hanno invece certamente inciso sulla mancata adesione al nuovo bando.

Riferimenti bibliografici

- Cottarelli C., Virgadamo L. (2024), "Una gara al ribasso: cosa cambia per i nidi nel nuovo PNRR", in *Osservatorio Conti Pubblici Italiani*, <https://osservatoriociopi.unicatt.it/ocpi-Una%20gara%20al%20ribasso%20cosa%20cambia%20per%20i%20nidi%20nel%20nuovo%20PNRR.pdf>, 19 gennaio.
- Ferrara F. (2023), "Per i "progetti in essere" la sorte è incerta" in *lavoce.info*, <https://lavoce.info/archives/103248/per-i-progetti-in-essere-la-sorte-e-incerta/>
- Gori G. F., Lattarulo P. (2024), "Quel che resta del PNRR nei territori" in *lavoce.info*, <https://lavoce.info/archives/104472/quel-che-resta-del-pnrr-nei-territori/>
- IFEL (2022), "Contributi per costruzione/ristrutturazione Asili nido e incremento delle risorse correnti nell'ambito del FSC", *Nota di approfondimento*, https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/5252_8c16ad3b2fe61b08f708f5807734cce9
- IRPET-UPB (2022), "L'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia", *Nota UPB n. 2 luglio*.
- Lattarulo P., Ravagli L. (2022), "Comuni in confusione sugli asili nido" in *lavoce.info*, <https://lavoce.info/archives/95142/comuni-in-confusione-sugli-asili-nido/>
- Ministero Affari Europei, Sud, Politiche di Coesione e PNRR (2023), *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Terza Relazione, 21 maggio 2023*, <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/terza-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-pian.html>.
- Minzyuk L., Zanardi A. (2022), "Dove costruire gli asili nido del PNRR?" in *lavoce.info*, <https://lavoce.info/archives/97724/dove-costruire-gli-asili-nido-del-pnrr/>
- Rizzo L., Secomandi R., Zanardi A. (2023), "Revisioni PNRR, sono tutte giustificate?" in *lavoce.info*, <https://lavoce.info/archives/101864/revisioni-pnrr-sono-tutte-giustificate/>
- Toso S., Zanardi A. (2024), "C'è chi i nidi proprio non li vuole" in *lavoce.info*, <https://lavoce.info/archives/105120/ce-chi-i-nidi-proprio-non-li-vuole/>
- UPB (2022), "Piano asili nido e scuole dell'infanzia: prime evidenze dall'analisi delle graduatorie", *Focus n° 9 del 25 novembre 2022*, <https://www.upbilancio.it/focus-tematico-n-9-25-novembre-2022/>

*IRPET

³ Per la stima dei posti aggiuntivi si fa l'ipotesi di un costo unitario pari a 16.000 euro (Ferrara, 2023 (b)).