

Il potenziamento degli asili nido per ridurre le distanze educative, sociali e territoriali

Elisabetta Tondini, Mauro Casavecchia**

Introduzione

Il potenziamento dell'offerta dei servizi socioeducativi per l'infanzia e, più in particolare, degli asili nido è uno dei principali strumenti della strategia intrapresa negli ultimi anni per contrastare la denatalità e incrementare l'occupazione femminile, anche favorendo la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, partendo dal presupposto che i compiti di cura dei figli gravano ancora principalmente sulle donne. Oltre a sostenere la genitorialità, i servizi per la prima infanzia svolgono un ruolo pedagogico fondamentale nei percorsi di crescita del bambino, per favorirne l'espressione delle potenzialità cognitive e relazionali e per contrastare la povertà e l'esclusione sociale¹.

Tuttavia, rispetto all'obiettivo stabilito nel 2002 per tutti gli Stati membri dal Consiglio europeo di Barcellona di fornire, entro il 2010, un'assistenza all'infanzia per almeno il 33% dei bambini di età inferiore ai 3 anni, l'Italia è ancora in ritardo. Sono meno di un quarto i bambini che trovano posto negli asili nido, con ampi divari di accesso per aree territoriali, dimensioni comunali, condizioni socioeconomiche delle famiglie. L'offerta dei servizi non è omogenea e si concentra nei grandi comuni e nelle aree più sviluppate economicamente, evidenziando una spaccatura non solo tra Centro-Nord e Sud del Paese ma anche tra centri urbani e aree periferiche e marginali.

* Agenzia Umbria Ricerche.

¹ Accogliendo quanto emerso dalla letteratura scientifica circa il ruolo chiave nello sviluppo del minore, il Decreto legislativo n. 65 del 2017 colloca i servizi educativi per l'infanzia nell'ambito della sfera educativa e non più nel comparto assistenziale.

Su questo fronte il Piano nazionale di ripresa e resilienza prova a fare un deciso passo in avanti prevedendo la costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza degli asili e delle scuole dell'infanzia, con la creazione di un numero significativo di nuovi posti, successivamente riconfermato dalla *Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2021*.

Il presente contributo, dopo una panoramica sull'offerta territoriale, sulle utenze e sulla spesa sostenuta per il funzionamento del servizio, offre una ricostruzione del sistema di finanziamento attualmente in essere evidenziando le forme di perequazione messe in atto, in attesa che giunga a compimento il processo di attuazione del federalismo fiscale. Nelle considerazioni conclusive si cercano di delineare alcuni elementi di criticità relativamente a strumenti e politiche di intervento volte a sostenere una maggiore e più omogenea diffusione del servizio sul territorio.

1. L'offerta dei nidi

L'offerta del servizio asili nido² si può quantificare attraverso il numero di posti autorizzati, disponibili sia nelle strutture pubbliche che in quelle private convenzionate. Negli anni per cui tale informazione è disponibile, si evince una certa stazionarietà nella disponibilità di posti, salvo l'incremento nel 2019 dell'offerta a titolarità privata che finisce quasi per allinearsi a quella pubblica (Graf. 1)³.

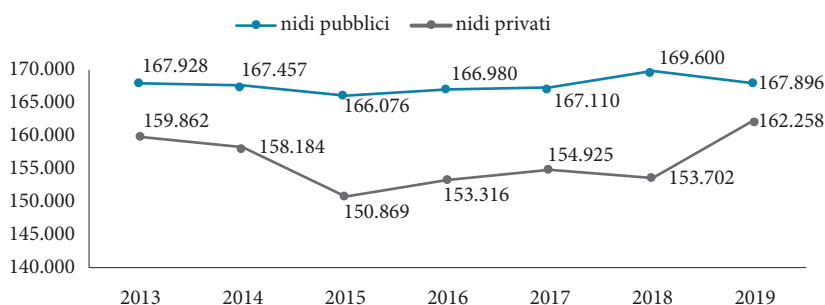
Pertanto, la lieve crescita negli ultimi anni dell'indicatore di potenziale presa in carico (posti autorizzati su totale bambini residenti al di sotto dei 3 anni) più che a un aumento dell'offerta è dovuta alla

² L'asilo nido è un servizio rivolto alla prima infanzia (0-3 anni), finalizzato a promuovere lo sviluppo psico-fisico, cognitivo, affettivo e sociale del bambino e ad offrire sostegno alle famiglie nel loro compito educativo, aperto per almeno 5 giorni e almeno 6 ore al giorno per un periodo di almeno 10 mesi all'anno. Rientrano sotto questa tipologia gli asili nido, i micronidi, gli asili nido aziendali, le sezioni 24-36 mesi aggregate alle scuole dell'infanzia ("sezioni primavera") e i nidi integrati (ISTAT).

³ I posti autorizzati dal totale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia nel 2019 sono 361.318, di cui 180.842 (la metà) pubblici. I 330.154 posti totali autorizzati nei nidi rappresentano dunque il 91,4% dell'offerta complessiva, mentre la quota residuale riguarda l'offerta di posti dei servizi integrativi (ISTAT).

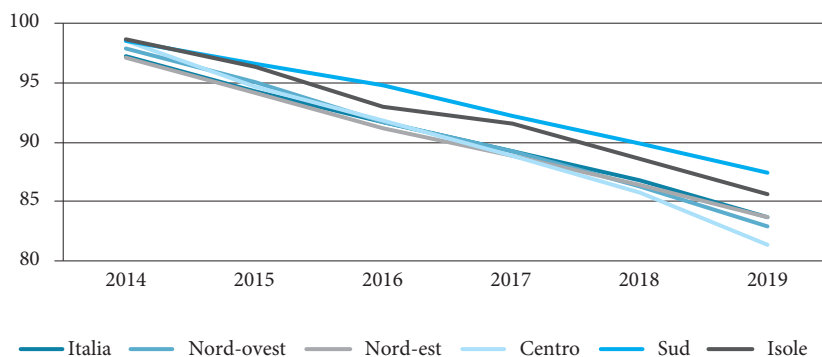
diminuzione del bacino di riferimento, ovvero al progressivo calo dei bambini conseguente al calo della natalità nel Paese, un fenomeno regionalmente diffuso (Graf. 2).

Graf. 1. Offerta nidi in Italia, nei servizi a titolarità pubblica e privata, in termini di posti autorizzati.



Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

Graf. 2. Dinamica della popolazione residente al di sotto dei 3 anni in Italia e nelle ripartizioni dal 2013 al 2019. Numeri indice, 2013=100.

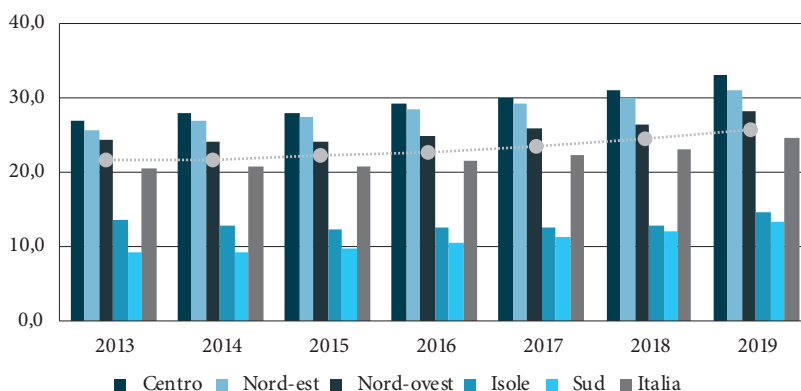


Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

L'evoluzione dell'offerta di posti nei nidi per ripartizioni geografiche evidenzia le forti differenze territoriali, sintetizzate dalla fotografia regionale al 2019 del tasso di copertura del servizio (posti autorizzati

su popolazione target, ovvero residenti al di sotto dei 3 anni). L'indicatore nazionale, complessivamente pari al 24,6%, è dunque la risultante dello strutturale divario tra le aree storicamente vocate all'offerta dei nidi e quelle dove invece la presenza, ma anche la fruizione del servizio, è molto limitata (Graf. 3).

Graf. 3. Tasso di copertura dei nidi, pubblici e privati, dal 2013 al 2019 (quota% dei posti autorizzati su popolazione target).



Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

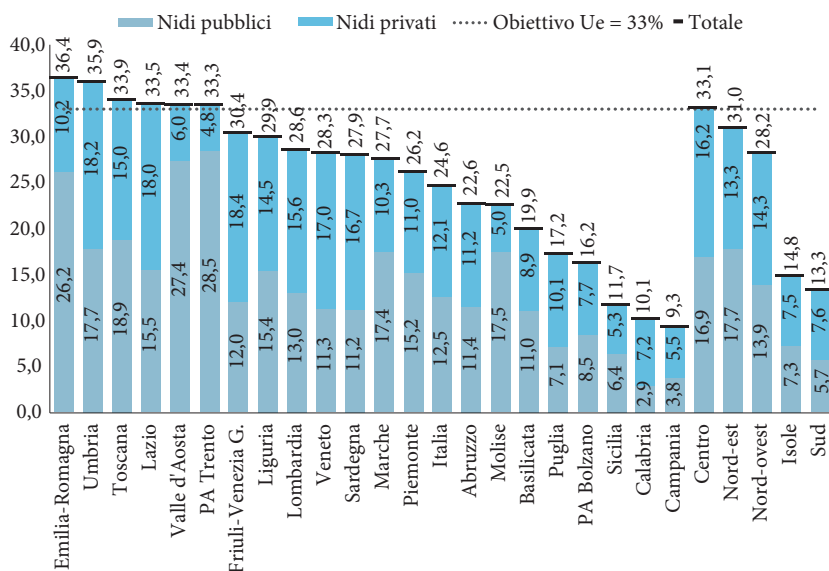
In questo scenario estremamente eterogeneo, alcune regioni del Centro-Nord superano l'obiettivo del 33% fissato dall'Unione europea (Graf. 4). Nel 2019 si riconfermano – come già al 2013 – Emilia-Romagna, Umbria, Toscana, Lazio quali Regioni con valori al di sopra del 33% e si aggiungono anche la Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Trento⁴.

Va sottolineato che, oltre alla spaccatura tra Centro-Nord e Sud, la disomogeneità nell'offerta si riscontra anche tra i maggiori centri urbani e i comuni delle aree interne, dove la domanda de-

⁴ Anche considerando i posti offerti dal totale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, la crescita dell'indicatore non cambia di molto le profonde differenze territoriali; cambia tuttavia la graduatoria regionale, che pone al primo posto la Valle d'Aosta, con un tasso di copertura pari a 44%, seguita a breve distanza dall'Umbria, con il 43%. Le Regioni con valore superiore al 33% diventano sette (si aggiungono, in ordine decrescente, Emilia-Romagna, Provincia autonoma di Trento, Toscana, Lazio, Friuli-Venezia Giulia).

bole e dispersa ha storicamente limitato lo sviluppo di una rete di servizi.

Graf. 4. Tasso di copertura regionale dei nidi, pubblici e privati al 2019 (quota% dei posti autorizzati su popolazione target).

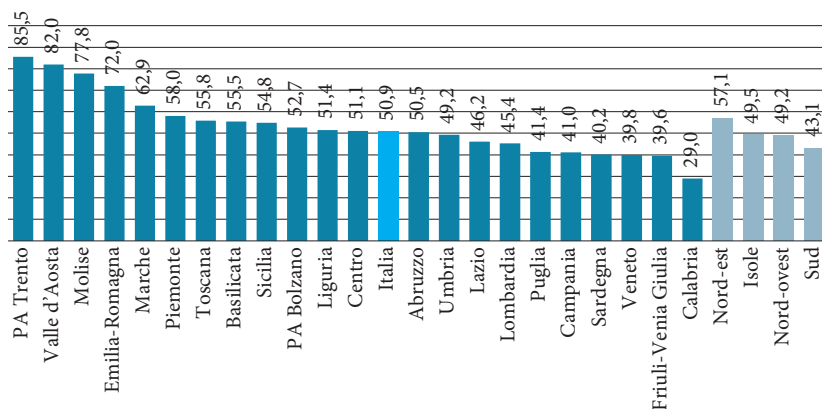


Nota: la PA di Bolzano, dal punto di vista dell'offerta dei servizi socio-educativi per la prima infanzia costituisce una eccezione, in quanto presenta una quota di posti autorizzati nei servizi integrativi pari al 31,8% del totale (contro l'8,6% medio nazionale). È seguita dalla Valle d'Aosta, con il 23,9%.

Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

Anche la ripartizione pubblica/privata dell'offerta regionale è molto variabile, ma senza un definito criterio geografico. In generale, si può affermare che la carenza di investimenti pubblici e di spese correnti da parte dei comuni ove è più contenuta l'offerta del servizio è spesso associata ad una scarsa diffusione anche dei servizi privati (Graf. 5).

Graf. 5. Incidenza dei posti autorizzati nei nidi a titolarità pubblica sul totale (valori%).



Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

2. L'adesione al servizio

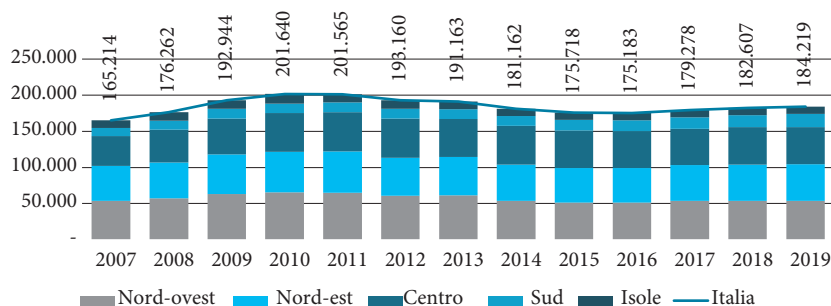
Il numero dei bambini che frequentano i nidi in Italia, pur crescente, segue negli anni un andamento non lineare (Graf. 6). I picchi in termini di utenze si sono avuti diffusamente nel biennio 2010-2011. Si registra poi un calo progressivo e una lieve ripresa dal 2018 che si consolida nell'anno successivo, quando i bambini frequentatori di nidi in Italia superano le 184 mila unità. L'evoluzione delle utenze dei nidi si continua a caratterizzare per la prevalente incidenza del Centro-Nord, seppure in presenza di un tendenziale recupero da parte delle regioni del Meridione: tale ultimo fenomeno, considerando che il calo demografico di questa fascia di età al Sud è stato più contenuto che altrove, si presume una conseguenza delle politiche di sostegno alle famiglie introdotte nel 2016 (Bonus asilo nido).

In generale, la crescita delle utenze nei nidi si è riversata prevalentemente nel settore privato (Graf. 7).

In termini assoluti, le regioni settentrionali (soprattutto Liguria e Lombardia ma anche Emilia-Romagna e Veneto) segnano una progressiva diminuzione di utenze, così come l'Umbria tra le regioni centrali e la Basilicata tra quelle del Sud. Tuttavia, tenendo conto

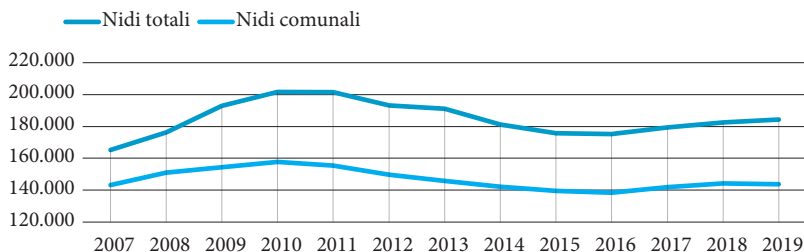
dell'andamento demografico, è proprio nel 2019 che l'Italia tocca complessivamente la punta massima di adesione, in termini di propensione alla frequentazione del servizio: le utenze totali di quell'anno, seppure inferiori alle oltre 200 mila del 2010 e del 2011, rappresentano il 13,7% dei bambini al di sotto dei 3 anni, il valore più alto toccato nel periodo in questione, sia per l'Italia nel complesso che per molte regioni (fanno eccezione Umbria, Calabria, Sardegna e Sicilia e la Provincia autonoma di Bolzano – Tab. 1).

Graf. 6. Utenti dei nidi in Italia per ripartizioni dal 2007 al 2019.



Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

Graf. 7. Andamento degli utenti dei nidi, totali e comunali in Italia (valori assoluti).



Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

Il valore nazionale è la sintesi di un amplissimo range di oscillazione, il cui valore più alto è dato dalla Provincia autonoma di Trento e, tra le Regioni a statuto ordinario, dall'Emilia-Romagna (con quasi il 27%) e quello minimo dalla Calabria, per un 2,8% di adesione. L'area più vocata

a ricorrere a questo servizio è l'area Nec (Nord-est e Centro Italia), ove nel 2019 a frequentare i nidi è circa un quinto dei bambini residenti al di sotto dei 3 anni. In definitiva, la propensione alla frequentazione dei nidi, pur con i picchi degli anni di massima partecipazione, dal 2007 al 2019 è andata tendenzialmente aumentando, soprattutto perché sempre di più ne viene riconosciuta la funzione pedagogica (il 44% dei motivi di iscrizione al 2019); segue poi l'esigenza di un sostegno al lavoro di cura, soprattutto se entrambi i genitori lavorano (35%) mentre diminuisce nel tempo il motivo legato alla socializzazione dei bambini (20%)⁵.

Tab. 1. Propensione regionale alla fruizione dei nidi (utenti/popolazione target, valori%).

	2007	2010	2011	2013	2016	2019
Italia	9,9	11,8	11,9	11,9	11,9	13,7
Provincia autonoma Trento	14,4	17,9	19,6	20,9	23,2	26,8
Emilia-Romagna	24,0	25,4	24,5	24,4	23,5	26,7
Friuli-Venezia Giulia	12,2	16,6	18,4	17,8	20,5	26,4
Valle d'Aosta	17,8	18,4	15,8	18,9	19,9	26,3
Toscana	16,6	17,7	17,7	19,6	21,4	25,2
Lazio	11,0	14,7	15,7	16,3	16,9	18,8
Marche	13,1	15,6	15,6	15,1	15,3	17,6
Liguria	12,6	14,1	14,3	14	13,7	16,1
Lombardia	12,8	15,4	15,2	15	13,6	15,3
Umbria	11,9	22,3	19,3	13,5	14,2	15,3
Piemonte	11,1	12,4	12,6	13,1	11,9	14,0
Molise	4,3	4,4	11,2	8,6	11,8	13,9
Sardegna	6,2	13,6	9,9	9,7	10,4	12,5
Veneto	9,5	10,6	11,8	10,2	9,9	11,7
Provincia autonoma Bolzano	3,5	4,0	4,0	10,9	9,2	9,8
Abruzzo	7,0	7,8	8,2	8,9	7,9	8,9
Puglia	3,7	3,9	4,1	4,3	6,2	8,7
Basilicata	6,9	7,5	7,2	6,5	6,9	7,7
Sicilia	5,3	5,2	5,1	4,9	4,9	5,6
Campania	1,3	1,9	1,9	2,2	2,8	3,3

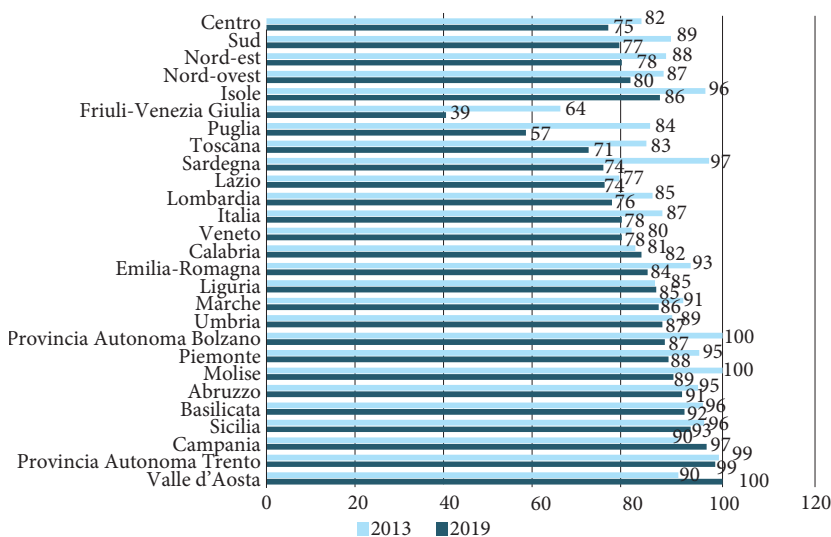
⁵ ISTAT, *Indagine multiscopo delle famiglie – aspetti della vita quotidiana*, cit. in ISTAT, Dipartimento per le politiche della famiglia, Università Ca' Foscari Venezia, Consorzio Mipa, 2020.

	2007	2010	2011	2013	2016	2019
Calabria	1,9	2,3	2,4	1,4	1,8	2,8
Centro	13,0	16,3	16,5	16,9	17,8	20,3
Nord-est	15,0	16,8	17,3	16,9	16,7	19,4
Nord-ovest	12,4	14,5	14,4	14,5	13,2	15,2
Isole	5,5	7,0	6,2	6,0	6,1	6,9
Sud	2,8	3,3	3,5	3,6	4,3	5,5

Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

La crescita dell'offerta nelle strutture private si traduce, ma solo parzialmente, in un relativo calo della quota di bambini che frequentano i nidi pubblici la quale, tuttavia, rimane sempre decisamente prevalente (fa eccezione nel 2019 il Friuli-Venezia Giulia – Graf. 8).

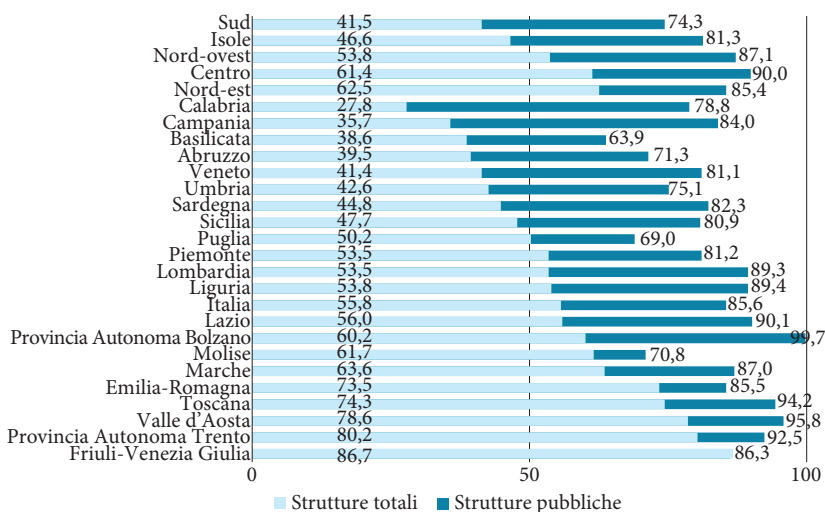
Graf. 8. Quota di utenti dei nidi comunali sugli utenti dei nidi totali (valori%, anni 2013 e 2019).



Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

Di fatto, di fronte a un'offerta nei nidi ripartita equamente tra pubblica e privata (2019), il 78% dei bambini frequenta strutture pubbliche. Questo dato sottende un fenomeno spesso sottovalutato: se l'offerta, che risulta per lo più inadeguata secondo gli standard europei, copre più che ampiamente la domanda (in Italia nel 2019 gli utenti occupano il 56% dei posti disponibili), significa che il problema italiano o, meglio, di alcune realtà del Paese, prima che in una insufficiente dotazione risiede in una scarsa propensione delle famiglie alla fruizione del servizio. Che chiama in causa una serie di motivazioni: in Italia, la maggior parte delle famiglie che non mandano il proprio figlio al nido lo fa perché a casa c'è chi si può occupare di lui (35% di casi nel 2019); vi è poi un 13% di famiglie che adducono problematiche connesse al costo eccessivo e, in altri casi, lontananza della struttura, orari scomodi, domanda rifiutata intervengono a ridurre la frequentazione.

Graf. 9. Tasso di copertura dei posti autorizzati, totale e in strutture a titolarità pubblica* (valori%, anno 2019).



* Unità di offerta il cui titolare del funzionamento è un Ente di diritto pubblico, solitamente il Comune. L'Ente titolare è il soggetto referente e responsabile del servizio e delle prestazioni.

Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

Ad ogni modo, si evince una netta preferenza da parte delle famiglie nei confronti delle strutture a titolarità pubblica, come mostrano i tassi di copertura dei posti autorizzati che, nel caso del pubblico, sono ovunque assai più elevati di quello totale: se si esclude l'eccezionalità di due Regioni a statuto speciale, l'86% medio nazionale raggiunge il suo massimo in Toscana (94,2%) e il minimo (con 63%) in Basilicata (Graf. 9).

3. La spesa per i nidi

In Italia la spesa destinata ai nidi a carico dei comuni, che rappresenta la quota di gran lunga preponderante (il 97% nel 2019) della spesa per i servizi socio-educativi per la prima infanzia⁶, incide sulla spesa dei comuni per interventi e servizi sociali per il 16% circa (dati 2018): tale valore, che oscilla tra il 24% delle regioni del Centro e il 10% circa di quelle del Meridione, ripropone la forte sperequazione tra Nord e Sud del Paese già riscontrabile osservando le risorse che le municipalità destinano alla spesa sociale.

Il servizio asili nido è sostenuto dalla spesa a carico dei comuni e dalla compartecipazione degli utenti, ovvero le entrate accertate dal comune (o dall'ente associativo che eroga il servizio) per le rette pagate quale corrispettivo del servizio fruito⁷. Seppure in proporzione differente tra i territori, è sulle municipalità che ricade lo sforzo finanziario prevalente (circa i 4/5 del totale). Nel 2019 i nidi, sia pubblici che privati, di cui hanno beneficiato 184.219 bambini al di sotto dei 3 anni, sono costati alla collettività 1.452 milioni di euro, di cui 1.175 a carico dei Comuni e 277 milioni a carico degli utenti (tab. 2)⁸.

Le risorse unitarie per popolazione target a carico dei Comuni destinate ai nidi sono diffusamente aumentate negli anni: dal 2007 al 2019, a fronte di un consistente calo demografico dei bambini al di sotto dei

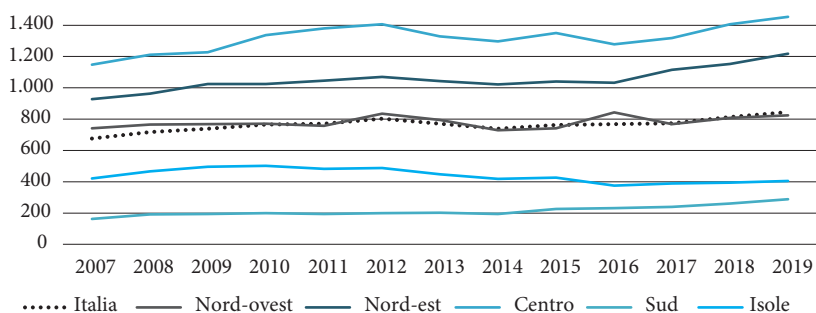
⁶ La parte residuale della spesa è rivolta ai servizi integrativi per la prima infanzia, ovvero i servizi educativi realizzati in contesto domiciliare, gli spazi gioco e i centri bambini genitori, rivolti a bambini da 0 a 3 anni.

⁷ Fino all'anno 2010 anche da una quota, pur residuale, di compartecipazione del SSN.

⁸ Nel 2019, il complesso dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, di cui hanno beneficiato 197.525 bambini al di sotto dei 3 anni, è costato un miliardo e mezzo di euro, di cui circa 1 miliardo e 216 milioni è stata la spesa a carico dei Comuni e oltre 280 milioni la compartecipazione degli utenti (ISTAT).

3 anni (-19,8% in Italia), la spesa a valori costanti a carico dei Comuni è rimasta mediamente invariata, per un andamento crescente dei livelli pro capite. Il maggiore incremento si registra nei territori tradizionalmente più vocati (Centro e Nord-est), caratterizzati da livelli di spesa unitari strutturalmente più elevati della media (Graf. 10).

Graf. 10. Livello e dinamica a valori costanti della spesa a carico dei Comuni per il servizio nidi (valori unitari, su popolazione di riferimento 0-2 anni).*



* La spesa in euro correnti è stata deflazionata utilizzando il deflatore derivante dalla contabilità territoriale ISTAT a serie concatenate, 2015.

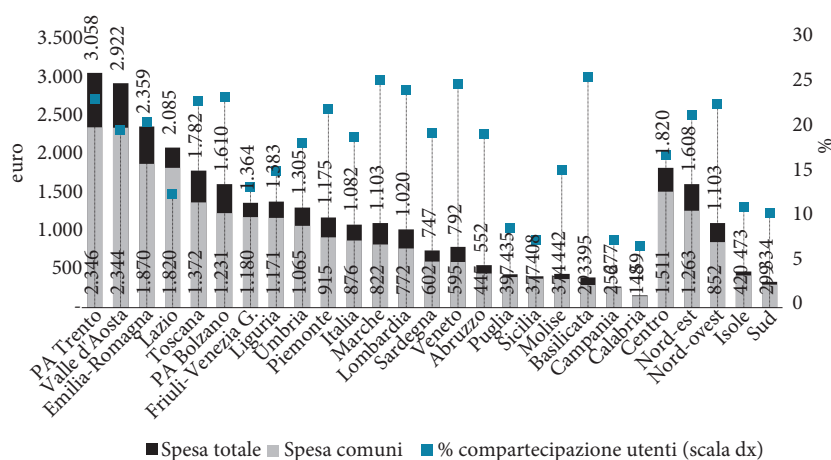
Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

Le differenze regionali sono importanti e sedimentate nel tempo. Se si escludono le Regioni a statuto speciale, la spesa unitaria dei Comuni al 2019 riconferma il primato dell'Emilia-Romagna (con 1.870 euro correnti a carico dei Comuni per ogni bambino residente al di sotto dei 3 anni) e l'ultimo posto della Calabria (con 148 euro – Graf. 11). Aggiungendo la compartecipazione degli utenti, si ottiene la spesa pro capite per nidi che in Italia ammonta mediamente a 1.082 euro, oscillando dagli oltre 3 mila euro della Provincia autonoma di Trento ai 159 euro della Calabria. In base alla distinzione delle due componenti di spesa, spicca il primato del Centro e del Nord-est quanto a spesa unitaria a carico delle municipalità e a carico delle famiglie, a fronte dei valori molto lontani anche dalla media nazionale sostenuti dalle regioni meridionali.

L'entità della spesa unitaria a carico dei Comuni (calcolata in questo caso sulla popolazione di riferimento, che rappresenta l'utenza potenziale) dipende da molti fattori: il livello di utenza, la qualità

dell'offerta, la virtuosità nella gestione del servizio, il tipo di gestione (se diretta o affidata a terzi nel caso delle strutture pubbliche), la diffusività di strutture private. Dipende inoltre anche dalle scelte che guidano i singoli territori dal punto di vista della differenziazione tariffaria per fasce di reddito, che si traduce in definitiva nel livello di spesa a carico delle famiglie: non sorprende dunque osservare che la compartecipazione dell'utente, anch'essa geograficamente molto variabile (non solo tra regioni ma anche tra comuni di una stessa regione), raggiunga valori minimi al Sud, caratterizzato da redditi unitari assai più bassi del dato italiano. Ecco perché la quota compartecipativa delle famiglie per i nidi, che in media copre un quinto della spesa complessiva, oscilla da un minimo del 7% per Calabria e Campania a un massimo del 25% e oltre per Basilicata, Marche, Veneto.

Graf. 11. Spesa dei nidi su popolazione target, a carico dei Comuni e totale, e incidenza della compartecipazione degli utenti alla spesa totale al 2019.



Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

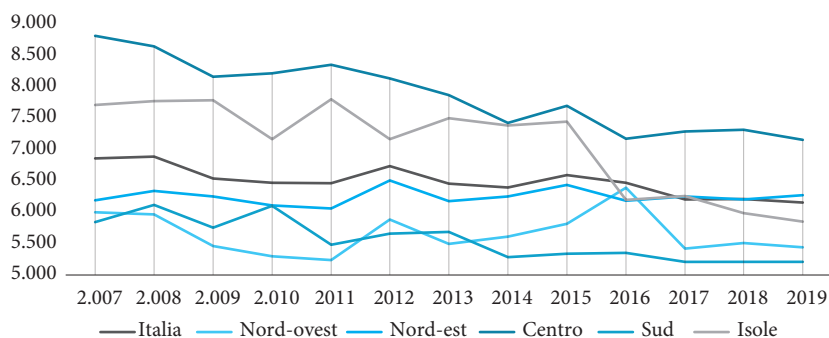
Se la spesa rapportata alla popolazione target costituisce l'indicatore di base per cogliere il differente onere a carico della collettività per la fruizione del servizio sul territorio, la misura più specifica per quantificare il costo effettivo per la gestione del servizio è data dalla spesa per utente. Attraverso questa informazione si evince negli anni un sostanziale diffuso calo del

costo a bambino sostenuto dai Comuni per la frequentazione dei nidi, più elevato di quello verificatosi sul fronte della componente partecipativa delle famiglie (Graff. 12-14). Tale fenomeno è da attribuirsi alla crescita di strutture comunali la cui gestione è affidata a terzi e di strutture private – sia quelle convenzionate con riserva di posti sia quelle private senza riserva di posti – che ha comportato un considerevole abbattimento di costi da parte delle municipalità.

Il confronto regionale effettuato sulla spesa per utente permette di cogliere più in concreto le differenze che caratterizzano l'offerta dei nidi da un punto di vista meramente finanziario, sebbene la qualità del servizio rappresenti un aspetto importantissimo nella definizione dei costi oltreché dei criteri per la ripartizione dei fondi. Ma su quest'aspetto si tornerà in seguito.

Ad ogni modo, la spesa per erogare il servizio nidi è territorialmente molto differenziata. Nel 2019 ammonta mediamente a 7.882 euro per utente (di cui 6.380 a carico dei Comuni), un valore che oscilla – tralasciando le Regioni a statuto speciale – dagli 11.096 euro del Lazio ai 3.178 euro del Molise (Graf. 15).

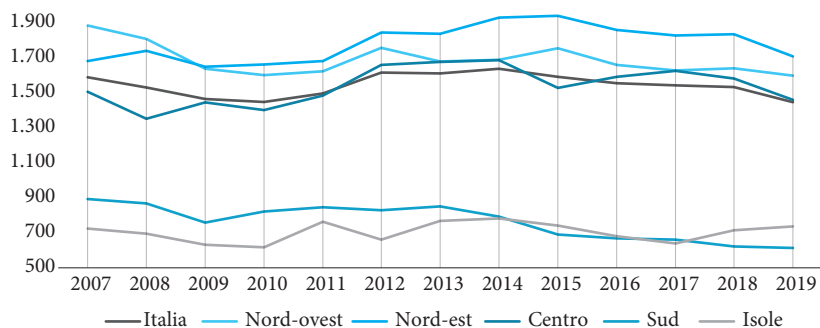
Graf 12. Spesa a valori costanti a carico dei Comuni per il servizio nidi (euro per utente).*



* La spesa in euro correnti è stata deflazionata utilizzando il deflatore derivante dalla contabilità territoriale ISTAT a serie concatenate, 2015.

Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

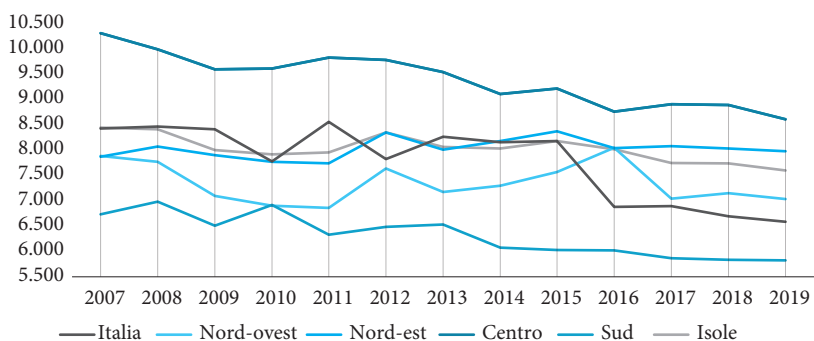
Graf. 13. Spesa a valori costanti* a carico delle famiglie (compartecipazione) per il servizio nidi (euro per utente).



* La spesa in euro correnti è stata deflazionata utilizzando il deflatore derivante dalla contabilità territoriale ISTAT a serie concatenata, 2015.

Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

Graf. 14. Spesa a valori costanti* totale per il servizio nidi (euro per utente).



* La spesa in euro correnti è stata deflazionata utilizzando il deflatore derivante dalla contabilità territoriale ISTAT a serie concatenata, 2015.

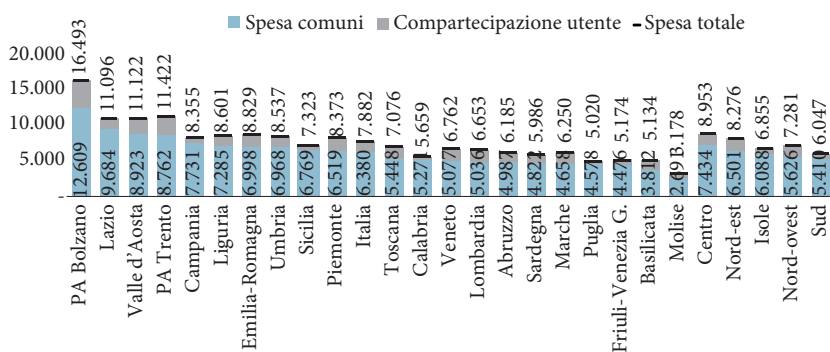
Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

La spesa unitaria varia notevolmente a seconda della titolarità del servizio e del tipo di gestione. Considerando la media nazionale, risulta massima nel caso degli asili nido pubblici gestiti direttamente dai Comuni (sale a 10.642 euro, di cui 8.645 a carico delle municipalità), quindi si abbassa nel caso delle strutture a titolarità pubblica con gestione affidata a terzi (la

spesa pro capite scende a 6.536 euro, di cui 5.041 a carico dei Comuni), e si fa minima nel caso dei nidi privati convenzionati con riserva di posti (con spesa pari a 4.250 e a 3.553 euro per utente – Graff. 16-18).

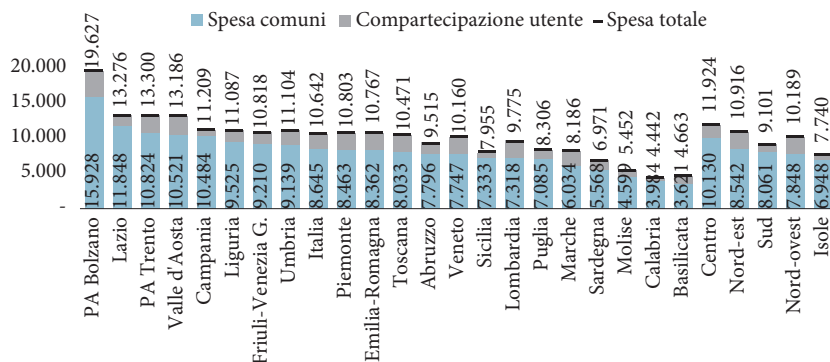
A seguire, uno schema riassuntivo che sintetizza il fenomeno sopra riportato (Tab. 2).

Graf. 15. Spesa media per utente dei nidi suddivisa nella componente a carico dei Comuni e a carico delle famiglie (graduatoria regionale al 2019 per spesa a carico dei Comuni, euro correnti): nidi totali.



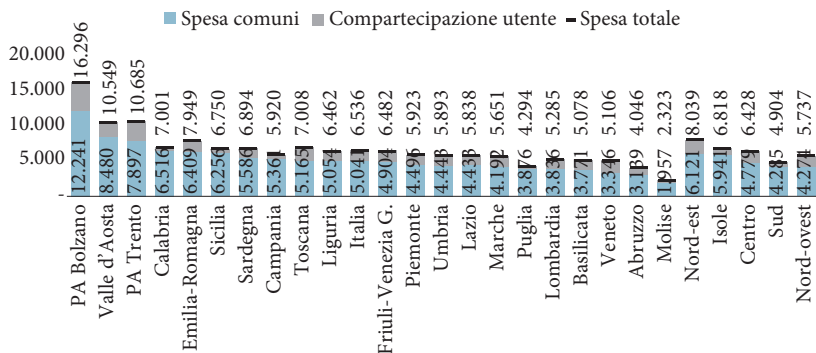
Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

Graf. 16. Spesa media per utente dei nidi suddivisa nella componente a carico dei Comuni e a carico delle famiglie (graduatoria regionale al 2019 per spesa a carico dei Comuni, euro correnti): nidi pubblici a gestione diretta.



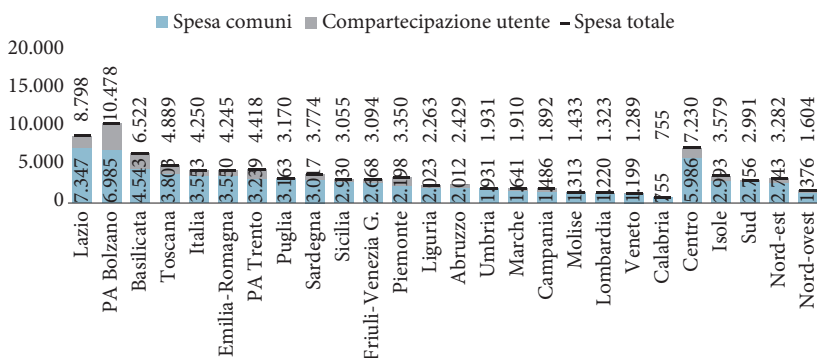
Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

Graf. 17. Spesa media per utente dei nidi suddivisa nella componente a carico dei Comuni e a carico delle famiglie (graduatoria regionale al 2019 per spesa a carico dei Comuni, euro correnti): nidi pubblici a gestione affidata a terzi.



Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

Graf. 18. Spesa media per utente dei nidi suddivisa nella componente a carico dei Comuni e a carico delle famiglie (graduatoria regionale al 2019 per spesa a carico dei Comuni, euro correnti): nidi privati convenzionati con riserva di posti.



* La Valle d'Aosta non ne ha.

Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

Tab. 2. Utenti, spesa, posti autorizzati nei nidi italiani al 2019.

	Nidi totali	Nidi comunali	di cui comunali a gestione diretta	di cui comunali gestione affidata a terzi	Nidi privati convenzionati con riserva di posti	Nidi privati senza riserva di posti	Contributi a famiglie per nidi pubblici o privati
Utenti							
totale	184.219	143.706	89.043	54.663	24.607		15.906
distribuzione%	100,0	78,0	48,3	29,7	13,4		
Spesa a carico dei Comuni							
totale (milioni di euro)	1.175,3	1.045,3	769,8	275,5	87,4	13,7	28,9
distribuzione%	100,0	88,9	65,5	23,4	7,4	1,2	2,5
distribuzione%		100,0	73,6	26,4			
per utente (euro)	6.380	7.274	8.645	5.041	3.553		1.813
Compartecipazione degli utenti							
totale (milioni di euro)	276,7	259,5	177,8	81,7	17,1		
per utente (euro)	1.502	1.806	1.997	1.495	697		
quota% su spesa totale	19,1	19,9	18,8	22,9	16,4		
Spesa totale							
totale (milioni di euro)	1.452,0	1.304,8	947,6	357,3	104,6	13,7	28,9
distribuzione%	100,0	89,9	65,3	24,6	7,2	0,9	2,0
per utente (euro)	7.882	9.080	10.642	6.536	4.250		
Posti autorizzati							
numero	330.154	167.896			162.258		
quota% posti pubblici		50,9					
% posti su popolazione target (< 3 anni)	24,6	12,5			12,1		

Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

La questione dell'elevata spesa storica delle strutture comunali, soprattutto di quelle a gestione diretta, attiene a molti aspetti. Intanto, ai costi incompressibili del personale, in particolare degli educatori e

delle educatrici che, trattandosi di servizi alla persona, incidono in modo rilevante, considerando anche che si tratta di qualifiche alte, dunque molto costose. Tali costi peraltro possono lievitare considerevolmente (si raddoppiano, e a volte triplicano, con le sostituzioni-supplenze nei casi di maternità o malattia) per assicurare il funzionamento del servizio il quale, tra l'altro, richiede una formazione continua del personale che ha costi di gestione generalmente elevati. Nei nidi privati, gestiti molto spesso da cooperative, i costi del personale si abbassano notevolmente e i contributi che le municipalità erogano a tali strutture sono inferiori al costo che sarebbe richiesto nel caso di gestione diretta.

Un altro elemento che emerge, nel passare dalle strutture a titolarità pubblica a gestione diretta a quelle private con riserva di posti, è la contrazione dei livelli di compartecipazione degli utenti. Occorre precisare al riguardo che l'entità di tale posta, che non è altro che il costo a carico delle famiglie, è comunque correlata al contributo erogato dai Comuni alle strutture private (che, come visto, si comprime). Dalle informazioni rilevate dall'ISTAT nella sua indagine annuale, e rilasciate direttamente dai Comuni, sfuggono inevitabilmente, proprio perché non passano attraverso i bilanci comunali, eventuali costi aggiuntivi (relativi ad esempio all'approvvigionamento dei beni che servono per la cura dei bambini) che le famiglie potrebbero sostenere nel caso di strutture private. Dunque l'informazione che attiene al costo a carico delle famiglie nel caso delle strutture private potrebbe essere incompleta. Una interpretazione, questa, che sembrerebbe suffragata dalle risultanze dell'indagine ISTAT sulla spesa delle famiglie, da cui si evince che i genitori di figli frequentatori di nidi spendono di più (anche molto) nel caso di strutture private.

4. Fonti di finanziamento e meccanismi perequativi

Come visto, nel 2019 il costo sostenuto dai Comuni per l'erogazione del servizio nidi ammonta a 1.452 milioni di euro, di cui il 65,3% per i servizi a gestione diretta⁹, il 24,6% per i servizi affidati a terzi, il 7,2% per i nidi privati convenzionati con riserva di posti, lo 0,9% per i nidi

⁹ Le quote si riferiscono alla spesa totale per la gestione dei nidi, e non a quella strettamente a carico dei Comuni.

privati senza riserva di posti e un 2,0% destinato come contributo alle famiglie (indistintamente per nidi pubblici o privati). Le riscossioni della quota di compartecipazione sono state pari complessivamente a 276,7 milioni. Il finanziamento del servizio è dunque sostenuto dalle famiglie per una quota pari al 19%.

Oltre alla compartecipazione degli utenti, il costo di funzionamento del servizio viene coperto dai Comuni con risorse proprie e con quelle provenienti dal Fondo di solidarietà comunale e dal Fondo nazionale per il Sistema integrato 0-6 anni e anche attraverso altri trasferimenti statali e regionali, non sempre strettamente finalizzati.

Bonus asilo nido

L'onere tariffario a carico delle famiglie viene parzialmente compensato da contributi statali erogati a rimborso delle spese sostenute. Si tratta del cosiddetto *bonus asilo nido*, istituito dalla legge di bilancio 2017 e rimodulato negli importi dalla legge di bilancio 2020. L'importo del bonus, differenziato sulla base dei valori ISEE, va da 1.500 euro fino a 3.000 euro e rimborsa le spese effettivamente sostenute per le rette degli asili nido (in caso di bambini affetti da gravi patologie il contributo è erogabile anche per il supporto presso la propria abitazione). Le risorse stanziare, cresciute negli anni fino agli odierni 520 milioni di euro, dal 2021 confluiscono nel *Fondo assegno universale e servizi alla famiglia*. Nel 2020 l'Inps ha erogato per questo tipo di sostegno complessivamente 203,1 milioni di euro (Tab. 3).

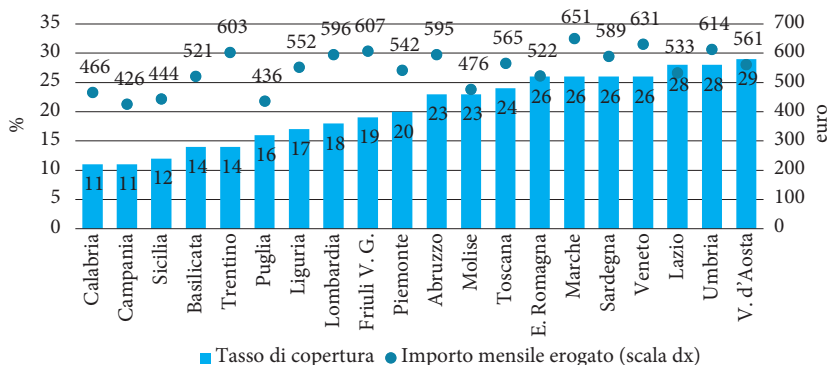
Il tasso di copertura del beneficio, rapportato alla popolazione target di ciascuna regione, è molto variabile e ripropone la difformità territoriale dell'offerta del servizio, con una concentrazione dei beneficiari e delle risorse erogate al Centro-Nord a scapito dell'area meridionale (Graf. 19).

Tab. 3. Spesa per la prestazione bonus asili nido.

	2017	2018	2019	2020
Onere (milioni di euro)	5,8	75,1	223,8	203,1

Fonte: Inps.

Graf. 19. Fruizione del bonus asili nido nel 2019* per Regione.



* sono escluse le due ultime mensilità dell'anno.

Fonte: elaborazioni AUR da dati di monitoraggio Inps.

A sostenere le famiglie per la fruizione dei nidi, pubblici e privati, intervengono anche le Regioni, seguendo diverse modalità e fonti di finanziamento e generalmente in combinazione con il bonus asilo nido per la parte non coperta dall'Inps¹⁰. Tra le fonti di finanziamento utilizzate figurano principalmente i fondi comunitari (Fondo sociale europeo, Fondo di sviluppo e coesione) e risorse proprie, anche in compartecipazione.

La maggior parte delle Regioni veicola i fondi attraverso i Comuni, singoli o associati, oppure gli ambiti/servizi sociali. Il sostegno può riguardare in alcuni casi anche le sezioni primavera e i micronidi. In specifici casi si fa riferimento anche alle "tate familiari" e ai "servizi domiciliari parificati", oppure agli asili aziendali¹¹. I requisiti di accesso sono molto differenziati, connessi comunque alle caratteristiche socioeconomiche familiari e generalmente basati sul parametro ISEE. Anche l'importo di erogazione è per lo più commisurato al livello ISEE

¹⁰ A fronte della più consueta denominazione di "buoni servizio" o "voucher per l'infanzia" in uso in molte Regioni, si trovano nomi quali "Nidi Gratis" in Lombardia e Sardegna, oppure "Al nido con la Regione" dell'Emilia-Romagna.

¹¹ In alcune Regioni, nello stesso bando volto all'abbattimento dell'onere delle rette, sono accostate altre misure di sostegno, come l'incentivazione all'avvio di nuovi servizi per la prima infanzia o altri benefici per minori con età superiore ai 3 anni.

e al numero dei figli. I valori massimi si attestano mediamente intorno ai 200 euro, passando dai 70 euro del Piemonte ai 377 del Lazio.

Alcune analisi suggeriscono che il bonus abbia contribuito positivamente all'aumento della domanda e dei tassi di utilizzo dei servizi registrati negli anni più recenti¹². Si tratta dunque di uno strumento importante per incoraggiare la partecipazione al servizio da parte delle famiglie, alleggerendone l'onere.

Sul fronte delle politiche di sostegno alla famiglia sarà necessario un attento coordinamento tra i diversi livelli istituzionali: il rafforzamento degli aiuti alle famiglie per ridurre l'onere delle tariffe, prefigurato peraltro dal DDL Famiglia, potrebbe indurre i Comuni a rivedere al rialzo i livelli di compartecipazione richiesta agli utenti, per incamerare nei propri bilanci le maggiori risorse statali distribuite, rischiando di generare ulteriori iniquità¹³.

Fondo di solidarietà comunale

Il finanziamento delle funzioni fondamentali dei Comuni, tra cui gli asili nido, a partire dal 2011 (con il D.Lgs. n. 23 sul federalismo fiscale municipale) è stato demandato a un nuovo sistema finalizzato ad attribuire maggiore autonomia di entrata e di spesa agli enti decentrati. La sostituzione dei trasferimenti statali con entrate proprie è stata però accompagnata da una attuazione solo parziale dei principi perequativi, anche per la mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che non consente, tuttora, di disciplinare la distribuzione delle risorse nei termini indicati dal federalismo fiscale: il Fondo di solidarietà comunale che finanzia le funzioni fondamentali ha assunto pertanto la natura di fondo perequativo orizzontale, alimentato esclusivamente dal gettito proprio dei comuni e non anche dalla fiscalità generale, come originariamente prefigurato.

A partire dal 2015 la ripartizione delle risorse ha iniziato ad applicare un meccanismo perequativo, basato sulla differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard, con l'assegnazione di quote via via crescenti della componente perequativa, che raggiungerà a regime il

¹² Cfr. ISTAT et al., 2020.

¹³ DDL C. 2561 recante "Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia"; UPB 2021.

100 per cento della perequazione nel 2030 (data che il D.L. 124/2019 ha posticipato rispetto al 2021 originariamente previsto).

Fino ad oggi, in assenza di LEP e di criteri di standardizzazione delle prestazioni, il servizio di asili nido può essere classificato nella categoria delle funzioni a domanda individuale a risposta discrezionale: questo comporta, da un lato, che il calcolo dei fabbisogni standard¹⁴ si è basato sui livelli dei servizi effettivamente erogati, con un conseguente indebolimento del meccanismo perequativo e la tendenza ad attribuire maggiori risorse agli enti con livelli di spesa storica più elevata; dall'altro lato, che i Comuni non hanno l'obbligo di fornire questa tipologia di servizi. Tali condizioni non hanno finora favorito l'accelerazione del processo di convergenza dei territori più svantaggiati.

In attesa di una determinazione per via legislativa, si sta perseguendo un percorso di graduale avvicinamento al sistema dei LEP: nel 2020 è stato recepito l'aggiornamento dei coefficienti di riparto sulla base della revisione dei fabbisogni standard per gli asili nido approvata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) il 24 luglio 2019, che ha introdotto una prima standardizzazione dei livelli di servizio¹⁵. Secondo tale modifica il fabbisogno viene calcolato moltiplicando un costo standard differenziato per caratteristiche del servizio erogato (gestione diretta/indiretta, tempo pieno/parziale ecc.) per il numero di utenti e sono stati previsti livelli minimi e livelli massimi di servizio. Il costo standard minimo del servizio è stato differenziato per dimensione dei comuni, mentre è stata individuata un'unica soglia massima di copertura, ridotta dal 46% al 28,88%, dunque inferiore all'obiettivo europeo del 33%.

¹⁴ I fabbisogni standard, introdotti con il D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216, costituiscono i parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali degli enti territoriali, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica. Congiuntamente alle capacità fiscali, contribuiscono a determinare la ripartizione della quota perequativa del Fondo di solidarietà comunale.

¹⁵ In passato, in assenza di una chiara definizione dei LEP per questa funzione e in un contesto di forte riduzione delle risorse a seguito dei tagli intervenuti negli anni della crisi dei debiti sovrani, la CTFS aveva prudenzialmente proposto di quantificare i fabbisogni sulla base del livello storico di copertura dei bambini fra 0 e 2 anni. Nel 2019 la CTFS ha raccolto le raccomandazioni del D.L. n. 50/2017 che prevede nello specifico la definizione dei fabbisogni standard per le RSO, richiamando i criteri dell'articolo 13 del D.Lgs. 68/2011, relativo alla ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni effettivamente erogate nelle RSO nelle materie anche del sociale – con riferimento alla spesa corrente.

Tuttavia è con la legge di bilancio 2021 che viene segnato un ulteriore fondamentale passo verso il raggiungimento dei LEP attraverso la definizione degli obiettivi di servizio, ovvero livelli minimi validi su tutto il territorio nazionale che ogni ente dovrebbe impegnarsi a raggiungere.

Allo scopo, la legge di bilancio (art. 1, comma 791, legge n. 178/2020) ha previsto ulteriori risorse per il Fondo di solidarietà comunale specificamente destinate, oltre allo sviluppo dei servizi sociali comunali, al potenziamento degli asili nido nei Comuni delle Regioni a statuto ordinario e di Sicilia e Sardegna, con particolare attenzione ai territori con maggiori carenze e secondo una logica di armonizzazione e complementarità rispetto alle omologhe linee di intervento definite nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza¹⁶.

Tale finanziamento aggiuntivo è previsto nella misura di 100 milioni di euro per il 2022 da incrementare di 50 milioni ogni anno, fino a raggiungere, a regime, i 300 milioni di euro annui dal 2026. Si tratta di risorse espressamente finalizzate ad incrementare i posti disponibili negli asili nido equivalenti in termini di costo standard al servizio a tempo pieno, in proporzione alla popolazione con età compresa tra 0 e 2 anni ove il predetto rapporto è inferiore ai LEP o, in assenza di questi, tenendo conto del rapporto tra la media relativa alla fascia demografica del Comune individuata dalla CTFS contestualmente all'approvazione dei fabbisogni standard per la funzione "Asili nido"¹⁷.

Con l'adozione della nota metodologica relativa all'aggiornamento e alla revisione della metodologia del fabbisogno standard relativo al servizio di Asili nido per il 2021 approvata dalla CTFS il 30 settembre 2020 (DPCM del 27 luglio 2021), la stima del fabbisogno standard è stata effettuata attraverso un modello di funzione di costo che vede come principale indicatore di output il "Numero di utenti serviti",

¹⁶ Tali risorse aggiuntive sono ripartite tra i Comuni sulla base di criteri perequativi espressamente indicati dalla norma, che vengono integrati nella disciplina del FSC (mediante l'inserimento delle lettere d-quinquies), d-sexies) e d-septies) nel comma 449, della legge n. 232/2016).

¹⁷ I contributi per il potenziamento degli asili nido sono ripartiti, su proposta della CTFS, tenendo conto, ove disponibili, dei fabbisogni standard per la funzione "Asili nido" approvati dalla stessa Commissione entro il 30 novembre dell'anno precedente a quello di riferimento.

ovvero il numero di bambini di età compresa tra 0 e 2 anni ospitati nelle strutture o beneficiari di voucher. Invece, la variabile relativa al gruppo client è costituita dai “Bambini residenti in età compresa tra zero e due anni”. A seguito dell’aggiornamento delle variabili che attengono alla funzione di costo, il peso di questa funzione fondamentale nella composizione del fabbisogno standard complessivo è passato dal 3,99% al 4,11%.

L’articolazione delle variabili utilizzate nella stima dei fabbisogni standard (Voucher, Bambini frequentanti sezioni a tempo parziale, Bambini in asilo nido a gestione esterna, Bambini che usufruiscono del servizio di refezione, Utenti lattanti, Superficie complessiva, Costo medio del lavoro per addetto, Livello delle locazioni immobiliari ad uso ufficio, Numero di educatori per utente, Comuni con gestione associata in Unione di Comuni/Comunità montana, Comuni con gestione associata in convenzione, Regione di appartenenza, Cluster di appartenenza) dà conto della complessità dei fattori che concorrono alla definizione del costo del servizio.

Fondo nazionale per il Sistema integrato 0-6

Con la riforma della “Buona scuola” (L. 107/2015) il servizio asili nido è stato sottratto dall’ambito assistenziale e inserito, insieme alle scuole dell’infanzia (3-6 anni), in un unico Sistema integrato di educazione e di istruzione da zero a sei anni con l’obiettivo di garantire la continuità del percorso educativo e scolastico a partire dalla nascita (D.Lgs. n. 65 del 2017).

Il nuovo regime prevede un Piano di azione pluriennale che mette a disposizione ogni anno un Fondo nazionale per il Sistema integrato 0-6 che attribuisce agli enti locali, attraverso la programmazione regionale, risorse finanziarie dedicate specificamente a:

- a. interventi di nuove costruzioni, ristrutturazione, messa in sicurezza, risparmio energetico di edifici pubblici che accolgono scuole e servizi per l’infanzia;
- b. finanziamento di spese di gestione delle scuole e dei servizi educativi per l’infanzia, per abbassarne i costi per le famiglie e migliorarne l’offerta;
- c. interventi di formazione continua per il personale e promozione di coordinamenti pedagogici territoriali.

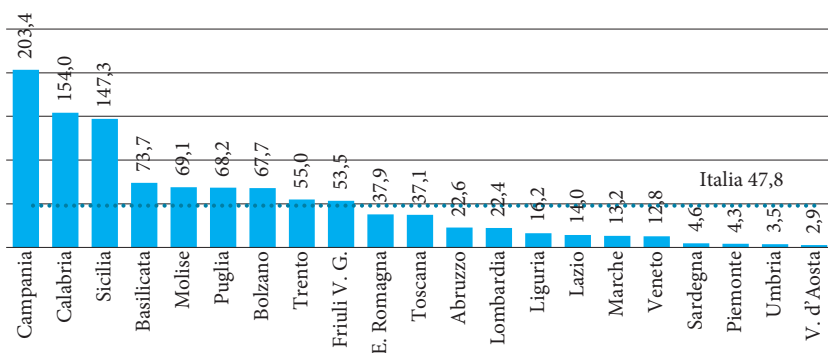
Dal 2021 la programmazione del Fondo ha assunto un orizzonte triennale: nel 2021-2023 le risorse assegnate ammontano a 309 milioni di euro per ciascuna annualità. Nel 2021, 264 milioni sono stati ripartiti in continuità con le assegnazioni del 2020 e 43,5 milioni in relazione ai medesimi criteri condivisi per il 2022 e 2023, che comprendono anche obiettivi di riequilibrio territoriale¹⁸. In particolare, una quota perequativa pari al 20% delle risorse disponibili viene assegnata ai territori con una percentuale di copertura dei servizi educativi per l'infanzia inferiore alla media nazionale; il 40% viene attribuito in proporzione agli utenti dei servizi educativi per l'infanzia che prevedono costi a carico dei Comuni; il 30% in proporzione alla popolazione residente in età compresa tra zero e sei anni; il 10% in relazione ai bambini iscritti alle scuole comunali e private paritarie.

L'ammontare del Fondo nazionale è cresciuto progressivamente dagli iniziali 209 milioni di euro del 2017 (+47,8%), con notevoli differenze regionali (Tab. 4). I criteri di ripartizione del Fondo hanno cercato di coniugare la duplice esigenza di garantire, da un lato, il mantenimento dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia nei territori che hanno maggiormente investito per l'attuazione del sistema integrato e di favorire, dall'altro lato, il recupero del ritardo da parte delle regioni più lontane dall'obiettivo del 33% di copertura del servizio.

L'obiettivo di riequilibrio territoriale è stato perseguito attraverso la destinazione di una quota crescente di risorse alle regioni del Mezzogiorno, grazie all'attribuzione delle quote perequative e in ragione di criteri legati alla più ampia quota di popolazione infantile residente (Graf. 20). In uno scenario di progressiva crescita dei fondi nazionali, le regioni meridionali che nel 2017 disponevano di valori pro capite al di sotto di quelli propri del Centro-Nord, seguendo un ritmo di crescita molto più sostenuto finiscono per collocarsi su 281 euro per bambino residente contro 216 del Nord-ovest, 228 del Nord-est, 231 del Centro (Graf. 21).

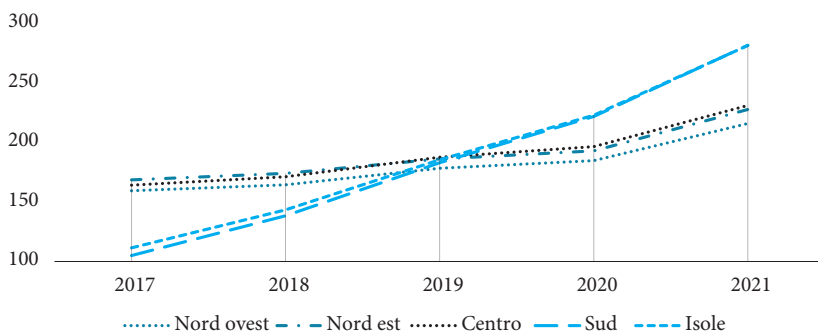
¹⁸ Per il 2021 una quota pari a 1,5 mln di euro è destinata all'attivazione dell'Anagrafe nazionale dei servizi educativi da parte del Ministero dell'Istruzione.

Graf. 20. Variazione della ripartizione regionale del Fondo nazionale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione 0-6 anni 2023/2017 (valori %).



Fonte: elaborazioni AUR su dati MIUR.

Graf. 21. Fondo nazionale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione 0-6 anni: euro pro capite su popolazione target*.



* La popolazione target è rappresentata dai residenti al di sotto dei 3 anni (l'80% delle risorse del Fondo è ripartito sulla base di criteri che afferiscono a questo target).

Fonte: elaborazioni AUR su dati MIUR e ISTAT.

Tab. 4. Ripartizione regionale del Fondo nazionale del Sistema integrato 0-6 anni (valori %).

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Abruzzo	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,5	1,5
Basilicata	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	0,7	0,7
Calabria	2,3	3,0	3,5	3,9	4,2	4,0	4,0
Campania	6,6	9,1	10,9	12,6	13,6	13,5	13,5
Emilia-Romagna	9,7	9,1	8,5	8,0	7,8	9,1	9,1
Friuli-Venezia Giulia	2,1	1,9	1,8	1,7	1,7	2,2	2,2
Lazio	11,3	10,5	9,9	9,3	8,9	8,7	8,7
Liguria	2,3	2,2	2,0	1,9	1,9	1,8	1,8
Lombardia	19,1	17,9	16,8	15,8	15,3	15,9	15,9
Marche	2,5	2,4	2,2	2,1	2,0	2,0	2,0
Molise	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
Piemonte	7,5	7,0	6,6	6,2	5,9	5,3	5,3
Puglia	5,5	5,8	6,6	7,0	7,1	6,3	6,3
Sardegna	2,3	2,1	2,0	1,9	1,8	1,6	1,6
Sicilia	6,3	7,8	9,2	10,4	11,0	10,5	10,5
Toscana	6,6	6,2	5,8	5,5	5,4	6,1	6,1
Trento	1,3	1,2	1,1	1,0	1,0	1,3	1,3
Bolzano	1,0	0,9	0,9	0,8	0,9	1,1	1,1
Umbria	1,8	1,7	1,6	1,5	1,4	1,3	1,3
Valle d'Aosta	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Veneto	8,7	8,1	7,6	7,2	6,9	6,6	6,6
<i>Nord-ovest</i>	29,3	27,3	25,6	24,2	23,3	23,2	23,2
<i>Nord-est</i>	22,7	21,2	19,8	18,7	18,3	20,3	20,3
<i>Centro</i>	22,3	20,8	19,5	18,3	17,7	18,1	18,1
<i>Sud</i>	17,2	20,8	23,9	26,5	27,8	26,4	26,4
<i>Isole</i>	8,5	10,0	11,2	12,3	12,8	12,1	12,1
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Milioni di euro totali	209,0	224,0	249,0	264,0	307,5	309,0	309,0

Fonte: elaborazioni AUR su dati MIUR.

Spesa per interventi strutturali

Alle risorse destinate al funzionamento, si aggiungono ulteriori fondi di parte capitale per interventi strutturali in favore di nidi e scuole d'infanzia. La legge di bilancio per il 2020 (L. 160/2019) ha istituito un Fondo dedicato in favore dei Comuni per il finanziamento degli interventi relativi a opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei Comuni destinati a nidi e scuole dell'infanzia. La dotazione complessiva è pari a 100 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2023 e a 200 milioni per ciascuno degli anni dal 2024 al 2034, per un totale complessivo di 2,5 miliardi di euro. Dei 700 milioni stanziati dal DPCM 30 dicembre 2020 per il periodo 2021-2025, 280 milioni riguardano gli asili nido (Tab. 5).

Queste risorse sono state attivate con il DM 22 marzo 2021 del Ministero dell'Interno e di quello dell'Istruzione con cui è stato approvato l'avviso per la presentazione dei progetti da parte dei Comuni, in forma singola o associata. Sulla base delle graduatorie pubblicate ad agosto 2021 l'assegnazione provvisoria riconferma la destinazione del 60% delle risorse per le strutture localizzate nelle aree periferiche e svantaggiate, con lo scopo dichiarato di rimuovere gli squilibri economici e sociali ivi esistenti. Alle regioni del Mezzogiorno è stato assegnato il 73% dei fondi destinati alle aree svantaggiate e il 27% dei finanziamenti ordinari, per un 54,4% dei fondi complessivi (Tab. 6).

Tuttavia l'intento perequativo del bando è stato parzialmente indebolito da alcuni meccanismi di selezione dei progetti che hanno, ad esempio, premiato con punteggi maggiori la capacità di garantire quote più consistenti di cofinanziamento rispetto al criterio di assenza del servizio, privilegiando così tendenzialmente i Comuni più dotati.

Tab. 5. Le risorse del Fondo asili nido e scuole dell'infanzia destinate ai nidi per il periodo 2021-2025 (milioni di euro).

	Finanziamento ordinario	Finanziamento aree svantaggiate e periferie	Finanziamento totale
per ciascuno degli anni dal 2021 al 2023	16	24	40
per ciascuno degli anni dal 2024 al 2025	32	48	80
Totale 2021-2025	112	168	280

Fonte: MIUR.

Tab. 6. Assegnazione provvisoria del Fondo asili nido e scuole dell'infanzia 2021-2025.

	Finanziamento ordinario	Finanziamento aree svantaggiate e periferie	Finanziamento totale	% su totale
Abruzzo	12.294.643	2.444.180	14.738.823	5,3
Basilicata	1.050.000	224.823	1.274.823	0,5
Calabria	5.194.775	21.202.195	26.396.970	9,5
Campania	4.418.055	59.627.542	64.045.597	23,0
Emilia-Romagna	10.135.719	3.627.000	13.762.719	4,9
Friuli-Venezia Giulia	2.201.000	-	2.201.000	0,8
Lazio	8.466.671	14.459.964	22.926.635	8,2
Liguria	4.474.465	1.064.000	5.538.465	2,0
Lombardia	23.122.450	46.020	23.168.470	8,3
Marche	2.440.238	9.348.559	11.788.797	4,2
Molise	464.935	-	464.935	0,2
Piemonte	3.292.688	9.000.000	12.292.688	4,4
Puglia	4.740.000	18.354.583	23.094.583	8,3
Sardegna	663.000	-	663.000	0,2
Sicilia	1.280.000	19.659.139	20.939.139	7,5
Toscana	13.420.894	5.709.000	19.129.894	6,9
Umbria	5.336.000	2.095.000	7.431.000	2,7
Veneto	8.851.332	108.500	8.959.832	3,2
Totale	111.846.864	166.970.505	278.817.370	100,0
Mezzogiorno	30.105.408	121.512.462	151.617.870	54,4

Fonte: elaborazioni AUR su dati MIUR.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza

L'investimento nelle strutture educative per la prima infanzia è ulteriormente sviluppato dal Piano nazionale di ripresa e resilienza che, nella missione 4, componente 1, ha previsto uno specifico intervento

che si propone di costruire, rinnovare e mettere in sicurezza asili nido e scuole allo scopo di sostenere la natalità, investire nell'educazione e nel benessere dei bambini e incoraggiare la partecipazione femminile al mondo del lavoro.

Nelle intenzioni è prevista la creazione di 228.000 nuovi posti, indistintamente per asili nido e scuole dell'infanzia, con un costo complessivo di 4,6 miliardi. Solo successivamente, nelle schede tecniche, è stata specificata una stima di 152.000 posti per gli asili nido¹⁹, che corrisponderebbe al 46% della dotazione nazionale al 2019. Partendo da questa dotazione (355.289 posti in 13.335 asili nido) e assumendo le previsioni demografiche ISTAT per il 2026, la creazione di 152.000 nuovi posti farebbe salire la copertura nazionale dal 24,6% al 37% circa, consentendo di superare finalmente l'obiettivo europeo del 33%.

Il Piano non riporta indicazioni riguardanti l'allocazione dei posti, pertanto un indistinto raggiungimento del 33% su base nazionale potrebbe non risolvere il problema delle disuguaglianze territoriali (non solo tra Nord e Sud ma anche tra centri urbani e aree periferiche e marginali): una insufficiente attenzione alle disomogeneità basate su caratteri socioeconomici che caratterizzano attualmente l'offerta del servizio rischierebbe perciò di limitarsi a un arricchimento dell'offerta laddove già elevata.

Su questo aspetto ha fornito una parziale specificazione la *Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza* approvata il 29 settembre 2021 secondo la quale “con riferimento ai servizi asili nido, l'obiettivo è quello di assicurare che almeno il 33 per cento della popolazione di bambini residenti ricompresi nella fascia di età da tre a 36 mesi possa usufruire nel 2026 del servizio su base locale” (p. 73).

Un'altra criticità del Piano risiede nella mancanza di vincoli sufficientemente stringenti. Se l'erogazione dei finanziamenti europei è condizionata al raggiungimento effettivo di precisi obiettivi, tuttavia nelle schede tecniche questi obiettivi sono esplicitati solo genericamente, senza distinguere gli asili nido dalle scuole dell'infanzia, oltre che ritardati nel tempo e privi di tappe intermedie. Elementi, questi, che potrebbero inficiare l'effettiva realizzazione di quanto programmato²⁰.

¹⁹ Senato della Repubblica - Camera dei Deputati, 2021, p. 247.

²⁰ Osservatorio Conti Pubblici Italiano, 2020.

5. Considerazioni conclusive

Visto l'importante ruolo di contrasto alla povertà educativa e all'esclusione sociale riconosciuto ai nidi, assicurare un'ampia disponibilità del servizio ed elevati standard qualitativi omogeneamente diffusi su tutto il territorio nazionale diventa una priorità irrinunciabile. Evidenze scientifiche hanno ampiamente dimostrato la centralità dei primi tre anni di vita quale fase determinante per la crescita e l'importanza dei fattori ambientali per lo sviluppo delle reti neurali del bambino. Per questa ragione estendere l'offerta del servizio a tutti, prescindere dalle possibilità economiche delle famiglie, è il primo passo nel contrasto alla povertà educativa.

Paradossalmente, invece, le condizioni attuali penalizzano proprio chi più avrebbe bisogno del servizio. L'offerta dei nidi, nata per rispondere precipuamente alle esigenze di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro, si è inevitabilmente diffusa nei territori a più alto grado di sviluppo, perché sollecitata dai più elevati tassi di occupazione femminile e da maggiori disponibilità finanziarie delle famiglie, oltre che da una attenzione al welfare tradizionalmente più spiccata in alcune aree del Paese. Al contrario, i territori economicamente più svantaggiati continuano a caratterizzarsi per bassi livelli di offerta non supportata da una domanda adeguata, a causa di una minore presenza di donne occupate e una conseguente minore disponibilità di risorse a disposizione per la fruizione di un servizio particolarmente costoso. Queste difformità territoriali non solo contribuiscono ad accentuare divari di genere strutturali limitando lo sviluppo delle aree marginali, ma si riversano direttamente sui meccanismi di inclusività dei più piccoli.

Su questo fronte l'istituzione nel 2017 del Sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino a sei anni ha segnato un passaggio epocale nel riconoscere la natura educativa dei nidi, sottraendola all'ambito assistenziale. Per di più, i recenti sviluppi normativi che hanno recepito la revisione dei fabbisogni standard nell'ottica di un progressivo avvicinamento ai LEP rappresentano un concreto passo avanti verso un potenziamento e una maggiore diffusività dell'offerta, sia nelle aree più svantaggiate sia in quelle oggi più dotate. Il nuovo meccanismo si pone l'obiettivo di compensare le disparità territoriali migliorando la posizione delle regioni svantaggiate senza tuttavia sottrarre risorse alle realtà benchmark.

Non mancano però alcune criticità. Intanto, il tasso di copertura previsto nella proposta di LEP, inferiore al 33% europeo, rischia di penalizzare proprio quei territori ove tale obiettivo è stato già superato.

Inoltre, nella scelta dei percorsi da attivare per il potenziamento del servizio nidi sarebbe necessario un coordinamento tra le politiche di offerta (volte alla creazione di nuovi posti) e le politiche di domanda (essenzialmente basate su trasferimenti monetari alle famiglie per alleggerire l'onere delle tariffe). L'efficacia di queste ultime è tuttavia strettamente dipendente dalla disponibilità dei servizi sul territorio: se questi mancano, il sostegno alle famiglie rischia di favorire solo i cittadini residenti laddove il servizio è già presente a scapito di quelli residenti nei comuni che non erogano tale funzione. Infatti l'introduzione del bonus asilo nido, pur avendo innalzato la domanda delle famiglie, ha dimostrato un'efficacia limitata da un punto di vista perequativo a causa della carenza di strutture in diverse aree del Paese.

Inoltre il livello del servizio non può prescindere dalla qualità: al riguardo, identificare nelle regioni più efficienti modelli da esportare potrebbe essere un utile strumento per tendere allo sviluppo di standard qualitativi del servizio il più possibile omogenei, che tengano comunque conto delle specificità territoriali.

In questo sforzo di intervenire sul potenziamento dell'offerta si inserisce il Piano nazionale di ripresa e resilienza che, oltre ad aumentare complessivamente i posti disponibili negli asili nido, dovrà porre attenzione al riequilibrio della loro distribuzione e, più in generale, a garantire meccanismi efficaci di realizzazione di quanto previsto. Del resto, il rischio di privilegiare i comuni già più dotati, con maggiori disponibilità finanziarie e migliore capacità amministrativa e progettuale, si ripropone ogni qualvolta si definiscono i criteri di assegnazione dei fondi destinati agli investimenti.

Un ulteriore elemento da tenere in debita considerazione nel potenziamento dell'offerta riguarda il mix ottimale dal punto di vista del modello di gestione: attualmente, in media, i posti autorizzati sono quasi equamente divisi tra nidi comunali e privati convenzionati, ma gli utenti effettivi si concentrano soprattutto nelle strutture pubbliche, le quali presentano costi medi per utente molto più alti. Nel processo di creazione di nuovi posti, che comunque comporterà un incremento delle spese correnti di gestione, occorrerà dunque ricercare un equi-

librio tra qualità del servizio, preferenze dell'utenza ed esigenze di contenimento dei costi del sistema.

L'ingente investimento programmato per i nidi offre l'occasione per rivedere e superare il modello di finanziamento del servizio, attualmente basato su una molteplicità di fonti (bilanci comunali, fondi perequativi, trasferimenti regionali e nazionali, oltre alla compartecipazione delle famiglie), molte delle quali prive di vincolo specifico di destinazione e dunque non direttamente finalizzate.

Il percorso verso il rafforzamento dei servizi educativi per la prima infanzia si presenta dunque piuttosto complesso. In un quadro di progressivo avvicinamento ad una reale autonomia fiscale degli enti locali, che tenga adeguatamente in considerazione le esigenze di equilibrio della finanza pubblica, si rende necessaria una visione che integri politiche di offerta e politiche di domanda e che preveda un attento coordinamento tra i diversi livelli istituzionali.

L'opportunità che si apre in questa particolare fase storica, con la revisione dei meccanismi perequativi da un lato e la disponibilità di ingenti risorse dedicate dall'altro, consentirebbe di puntare a un obiettivo ambizioso: assicurare un servizio fondamentale a tutti i bambini fino a tre anni all'insegna dell'equità e dell'inclusività, evitando che la maggiore attenzione alle aree più arretrate precluda il rafforzamento di quelle tradizionalmente più servite.

Riferimenti bibliografici

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (2021), *Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, 6 ottobre.

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (2020), *Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard in tema di stato di attuazione del federalismo fiscale e alle modalità di finanziamento di Comuni e delle Province, con particolare riferimento alla ripartizione tra i Comuni del Fondo di solidarietà comunale*, 25 giugno.

Frattona E. (2020), *Asili nido: a che punto siamo e quante risorse servirebbero per potenziarli*, Osservatorio Conti Pubblici Italiani, 8 luglio.

ISTAT, *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*, Tavole di dati, anni vari.

ISTAT, *Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*, Statistiche report, anni vari.

ISTAT, *Interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati*, Tavole di dati, anni vari.

ISTAT - Dipartimento per le politiche della famiglia - Università Ca' Foscari Venezia - Consorzio Mipa (2020), *Nidi e servizi educativi per l'infanzia. Stato dell'arte, criticità e sviluppi del sistema educativo integrato 0-6*, giugno 2020.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di economia e finanza 2021. Nota di aggiornamento*, 29 settembre.

OpenPolis (2021), *Perché i Lep e gli obiettivi di servizio possono ridurre i divari storici del paese*, 11 ottobre.

OpenPolis (2020), *La mancanza di asili nido nelle aree interne, soprattutto nel mezzogiorno*, 24 marzo.

OpenPolis (2019), *Asili nido comunali. Indagine annuale su costi, qualità e tutele*, ottobre.

OpenPolis - Con i bambini impresa sociale (2019), *Scuole e asili per ricucire il paese. La presenza dei servizi per i minori in tutti i comuni italiani*, Osservatorio povertà educativa #conibambini.

OpenPolis - Con i bambini impresa sociale (2021), *Asili nido in Italia. I divari nell'offerta di nidi e servizi prima infanzia sul territorio nazionale, tra mezzogiorno e aree interne*, Osservatorio povertà educativa #conibambini.

Senato della Repubblica - Camera dei deputati (2021), *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Dossier XVIII legislatura, schede di lettura, Documentazione di finanza pubblica n. 28, 27 maggio.

Senato della Repubblica, Ufficio Valutazione Impatto (2018), *Zero/sei. Il sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni: obiettivi, monitoraggio e valutazione*, Documento di valutazione n. 9, luglio.

Senato della Repubblica, Ufficio Valutazione Impatto (2018), *Chiedo asilo. Perché in Italia mancano i nidi (e cosa si sta facendo per recuperare il ritardo)*, Focus, luglio.

Senato della Repubblica - Camera dei Deputati (2021), *Nota metodologica sui fabbisogni standard dei comuni delle Regioni a statuto ordinario*, Atto del Governo 250, 13 aprile.

Servizio Studi Camera dei Deputati (2021), *Le risorse per i comuni: il Fondo di solidarietà comunale e il Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali*, 30 marzo.

SOSE Soluzioni per il Sistema Economico SpA (2020), *Aggiornamento e revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni per il 2021 in base agli artt. 5, 6 e 7 del D. Lgs. 26 novembre 2010, n. 216*, 30 settembre.

Ufficio Parlamentare di Bilancio (2019), *La perequazione delle funzioni fondamentali dei Comuni: il caso degli asili nido*, focus tematico n. 7, 5 dicembre.

Ufficio Parlamentare di Bilancio (2021), *Audizione dell'UPB sul "DDL famiglia". Sintesi*, 25 marzo.

Zollino F. (2008), *Il difficile accesso ai servizi di istruzione per la prima infanzia in Italia: i fattori di offerta e di domanda*, occasional paper, Banca d'Italia, settembre.