



Commento alla proposta contenuta nel PNRR sul potenziamento dei servizi educativi per la prima infanzia

23 aprile 2021

I servizi educativi per la prima infanzia, in particolare gli asili nido di qualità, sono essenziali per ridurre le disuguaglianze di ‘partenza, il divario di genere, la povertà educativa, così come sostenere lo sviluppo economico e il rilancio della natalità. L’effetto positivo della frequenza al nido è di lungo periodo, e incide sui risultati formativi ed occupazionali nell’età adulta, anche per quei bambini che provengono da famiglie maggiormente svantaggiate. Allo stesso tempo, il servizio, permettendo ai genitori, in particolare alle madri, di accedere al mercato del lavoro, conciliando quest’ultimo con la vita familiare, rappresenta uno strumento efficace anche per ridurre le disuguaglianze economiche ‘di arrivo’ tra gli adulti.

Lo strumento finanziario Next Generation EU istituito dall’Unione Europea per sostenere la ripresa economica degli Stati Membri, rappresenta quindi un’occasione unica per espandere la copertura dei servizi educativi per la prima infanzia al fine di ridurre le disuguaglianze tra i minori, garantire la parità di genere e sostenere sviluppo economico e natalità. Al tal fine, è presente, nella bozza di PNRR, un finanziamento di 3.6 miliardi di euro volto proprio alla creazione di nuovi posti nei nidi dell’infanzia.

Accogliendo positivamente la volontà, da parte del Governo, di investire per espandere la copertura dei servizi per la prima infanzia e ridurre i divari, nell’offerta, tra le regioni ed i territori, è tuttavia fondamentale considerare – e affrontare - una serie di criticità che potrebbero vanificare gli sforzi del Governo e sortire un risultato opposto rispetto a quelli prefissati.

Ne abbiamo individuato in particolare cinque e si riferiscono a:

- 1) La finalità del finanziamento.** È fondamentale che l’offerta dei nuovi posti avvenga in nidi dell’infanzia (e non nei servizi integrativi o altri tipi di servizi di minor qualità) a titolarità pubblica (a gestione diretta o attraverso l’affidamento al terzo settore specializzato) e non privata (che non ricevono finanziamenti pubblici o sono finanziati soltanto in parte). L’offerta privata, infatti, difficilmente si dirigerebbe in realtà dove

maggiore è la presenza di famiglie con risorse economiche scarse, ad esempio, nelle regioni del Sud e delle Isole, nelle periferie delle grandi città, oppure nelle aree interne. Per quest'ultimo aspetto è necessario anche stabilire un target uguale di copertura dei servizi a titolarità pubblica (idealmente il 33%) per ciascuna regione in modo tale da distribuire equamente i fondi. Inoltre, è fondamentale prevedere l'espansione dell'offerta sia attraverso ristrutturazione di spazi esistenti (ad esempio in altre strutture educative come le scuole dell'infanzia) che la costruzione di nuovi, al fine di evitare che alcune aree dove vi è meno disponibilità di strutture adeguate, siano penalizzate.

- 2) **I costi di gestione.** È necessario garantire, oltre al finanziamento relativo alla copertura dei costi per costruzione o ristrutturazione dei nuovi servizi educativi, anche un sostegno adeguato alle amministrazioni locali per sostenere i costi di gestione di questi nuovi servizi educativi garantendo al tempo stesso la qualità. Il rischio è quello che i contesti svantaggiati, dove minori sono le risorse finanziarie a disposizione dei Comuni per il mantenimento dei servizi, rinuncino ad utilizzare i fondi a disposizione nel PNRR. Per evitarlo si potrebbe prevedere di inserire un vincolo per i Comuni nella programmazione di bilancio.
- 3) **Procedure nell'erogazione dei fondi.** Finanziamenti adeguati sono una condizione necessaria ma non sufficiente a garantire un'espansione equa dei servizi per l'infanzia. È anche necessario stabilire criteri per l'assegnazione dei fondi, nei bandi pubblici, che favoriscano le aree 'realmente' svantaggiate, in particolare le Regioni Meridionali considerando tra gli indicatori la bassa partecipazione al mercato del lavoro delle donne. I parametri presenti nei bandi attuali tendono spesso a favorire, infatti, le realtà dove già sono presenti servizi, e dove vi sono maggiori disponibilità finanziarie per co-finanziare i progetti, ed anche organizzative, di pianificazione.
- 4) **Le capacità tecniche e progettuali delle regioni e dei Comuni.** Alle difficoltà che possono avere molti Comuni in contesti svantaggiati, nell' accedere ai fondi a causa della presenza di criteri, nei bandi pubblici, per l'assegnazione delle risorse, che tendono a sfavorirli, si aggiungono le limitate capacità di pianificazione progettuale delle amministrazioni stesse. Si pone quindi il tema dell'accompagnamento delle amministrazioni nella fase di preparazione, implementazione, monitoraggio e valutazione dei progetti, da parte del Governo e delle Regioni attraverso missioni di assistenza tecnica.
- 5) **Gli aspetti culturali.** Da ultimo, un contesto culturale positivo, nei confronti dei servizi educativi per la prima infanzia, rappresenta un fattore essenziale per il successo del piano. Non è scontato, infatti, che la domanda si concentri proprio nelle aree maggiormente svantaggiate. Per stimolare la domanda è cruciale quindi anche prevedere il sostegno a programmi volti a rafforzare la genitorialità nei territori caratterizzati da forte disagio economico e sociale.

Le criticità presenti nel PNRR

Il costo dell'aumento dell'offerta dei soli asili nido a titolarità pubblica, per raggiungere un tasso di copertura di almeno il 33% in ciascuna regione italiana (portando la copertura totale, inclusi anche i servizi privati attuali a quasi il 50%), sarebbe di 4.8 miliardi di euro a fronte dei 3.6 stanziati nel PNRR (e con tale cifra si otterrebbero 298 mila nuovi posti con un costo per posto stimato dall'ufficio valutazioni del Senato di 16.000 euro).

Inoltre, sempre considerando l'obiettivo di aumentare la copertura dei posti negli asili nido di qualità a titolarità pubblica al 33% in ciascuna regione, bisognerebbe prevedere una cifra pari a 2miliardi 178mila euro da trasferire ai Comuni per garantire i costi di mantenimento (il costo di gestione è stimato in 9.195 per bambino in un asilo nido di qualità a livello nazionale). Se invece si volessero rendere gratuiti, azzerando quindi il contributo finanziario delle famiglie, tutti i servizi, attuali e futuri, bisognerebbe aumentare il finanziamento a poco più di 4miliardi di euro. Ma i finanziamenti previsti dalla Legge di Bilancio del 2020 sono largamente insufficienti: 309 milioni per il Fondo Sistema integrato zero – sei (249 milioni del 2019+60 aggiuntivi), unitamente ad un incremento del Fondo di Solidarietà Comunale per il potenziamento degli asili nido di 100 milioni a partire dal 2022 (che saliranno a 300 milioni nel 2026).

Partendo da questi presupposti, con l'attuale finanziamento previsto nel PNRR e dalla Legge di Bilancio, l'espansione dell'offerta avverrebbe, quindi, in larga parte attraverso servizi a titolarità privata e non necessariamente asili nido ma anche servizi integrativi (la cui qualità è però inferiore). Ma, come sappiamo, i servizi a titolarità privata non sarebbero chiaramente accessibili a tutti i bambini. Le rette di tali servizi sono spesso elevate, ed impediscono alla più parte dei minori che vivono in famiglie a basso o medio reddito, di accedervi. La difficoltà di accesso persiste anche quando vengono offerti incentivi pubblici alle famiglie al fine di coprire i costi delle rette, sotto forma di bonus o detrazioni fiscali. Questo perché, nelle aree maggiormente svantaggiate il rischio imprenditoriale rimane troppo elevato, a causa dell'incertezza sull'effettivo utilizzo, da parte delle famiglie più svantaggiate, dei contributi pubblici, unitamente a margini molto ristretti in termini di utili.

Oltre al problema relativo alla finalità dei fondi previsti nel PNRR e la mancanza di adeguate risorse per garantire il finanziamento dei costi di gestione, si rilevano criticità anche riguardo alle procedure attuali per l'assegnazione dei fondi. Il Governo ha infatti stabilito nel primo bando di gara per l'associazione di una tranche di 700 milioni del finanziamento previsto nel PNRR*, che il 60% dei fondi siano destinati alle aree periferiche e svantaggiate al fine di recuperare i divari esistenti. Al fine di determinare le aree svantaggiate, viene utilizzato l'indice di vulnerabilità sociale e materiale calcolato dall'ISTAT. Ma con questo parametro, rientrerebbero nel 60% delle aree 'svantaggiate' anche aree metropolitane come quelle di Milano o Torino o comuni

notoriamente virtuosi in ambito politiche per l'infanzia come Reggio Emilia. Le amministrazioni inoltre non avrebbero l'obbligo di concentrare le risorse specificatamente o unicamente nelle aree periferiche più marginalizzate. Inoltre, altri criteri presenti nel bando rischiano di penalizzare le aree 'realmente' svantaggiate, in particolare le Regioni Meridionali. Nello specifico, il fatto che vengano assegnati pochissimi punti rispetto all'assenza di servizi sul territorio, e che vengano al tempo stesso favoriti progetti in stato avanzato, dal punto di vista dell'esecuzione, cofinanziati. Tale criticità potrebbe essere superata fornendo assistenza tecnica ai Comuni e le aree più marginalizzate, ma, allo stato attuale, non vi sono proposte al riguardo.

In conclusione, da quanto emerge dall'analisi della proposta di PNRR appena votata dal Parlamento, la mancanza di obiettivi chiari rispetto alla finalità del finanziamento (per servizi pubblici o privati e per quale tipologia e per quale target a livello di ciascuna regione), unitamente alla scarsità delle risorse immesse (anche correnti), l'applicazione di criteri di assegnazione delle stesse che rischiano di sfavorire, di fatto, le realtà più svantaggiate, unitamente all'assenza di programmi volti a fornire assistenza tecnica agli stessi e promuovere la domanda attraverso il sostegno alla genitorialità, la potenziale espansione dell'offerta andrebbe a scapito del riequilibrio delle disuguaglianze esistenti.

Cosa chiediamo

- Concentrare la maggior parte del finanziamento di 3.6 miliardi di euro iscritto nel PNRR per l'espansione degli asili nido di qualità a titolarità pubblica, anche riducendo il target di copertura, ma mantenendo lo stesso obiettivo per ciascuna regione. Come primo passo per la realizzazione di un sistema 0-6 universalistico, totalmente gratuito ed omogeneamente distribuito a prescindere dalle esigenze dei genitori e agevolando la loro scelta all'inserimento dei piccoli in un contesto di socializzazione primaria esterno alla famiglia.
- Garantire il sostegno adeguato ai Comuni per la copertura dei costi di gestione aumentando la capacità del Fondo Sistema integrato zero – sei e del Fondo di Solidarietà Comunale, onde evitare il non utilizzo dei fondi iscritti nel PNRR da parte dei comuni con meno risorse economiche o l'assegnazione dei servizi ai titolari privati. Garantire anche l'integrazione tra le risorse proprie ed i fondi europei, ad esempio l'*European Social Fund Plus*, e nello specifico, la destinazione del 5% per progetti volti a contrastare la povertà minorile (Child Guarantee) inclusa l'espansione dei servizi 0-6.
- Rivedere i criteri di selezione presenti nei bandi per l'assegnazione dei fondi dando un punteggio maggiore laddove i servizi sono assenti, eliminando il criterio relativo allo stato di avanzamento del progetto. Utilizzare come parametri di assegnazione delle risorse indicatori relativi alla povertà educativa, ad esempio il tasso di dispersione implicita (i minori che non raggiungono le competenze minime in matematica, lettura nella scuola primaria e secondaria)

ed esplicita, misurati dall'INVALSI unitamente alla presenza di nuclei familiari con ISEE basso, a livello scuola-quartiere.

- Istituire una cabina di regia unica per la gestione dei fondi PNRR e correnti. Il potenziamento dei servizi educativi per la prima infanzia dovrebbe essere compreso nell'ambito delle competenze istituzionali del Ministero dell'istruzione al fine di garantire che i programmi siano parte del percorso educativo dei minori, ma con una forte interazione ed integrazione con il Ministero della famiglia, del welfare, del sud e coesione, proprio perché intervento strategico. Questo non soltanto per promuovere una gestione delle risorse più efficace, ma anche per dare slancio ad un nuovo sistema educativo 0-6.
- Garantire assistenza tecnica adeguata alle regioni/comuni per la pianificazione delle risorse e lo sviluppo dei progetti, l'implementazione, il monitoraggio e la valutazione, attraverso la costituzione di unità tecniche specifiche presso il MIUR e le regioni. Inoltre, occorre creare un tavolo tecnico di programmazione, coordinato da MIUR e che veda la partecipazione degli altri Ministeri interessati (famiglia, welfare, sud e coesione), così come delle regioni, comuni e delle realtà rappresentative della società civile.
- Promuovere programmi di educazione alla genitorialità con focus sul percorso educativo 0-6 nelle aree maggiormente svantaggiate. Tali programmi devono essere concepiti come parte integrante del percorso progettuale delle amministrazioni volto all'espansione dei servizi educativi per la prima infanzia.

* Fondo asili nido e scuole dell'infanzia 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, scuole dell'infanzia e centri polifunzionali per i servizi alle famiglie. Istituito dalla LdB 2020 (1, commi da 59 a 61, della legge n. 160 del 2019). Sono fondi per l'edilizia scolastica (infatti sono gestiti dal MIUR, e sono rientrati nel NGEU alla voce 'in essere').

€ 280 milioni per i nidi, di cui € 168 milioni alle aree svantaggiate;

€ 175 milioni per le scuole dell'infanzia, di cui € 105 milioni alle aree svantaggiate;

€ 105 milioni per i centri polifunzionali per i servizi alle famiglie, di cui € 63 milioni alle aree svantaggiate;

€ 140 milioni per la riconversione di spazi delle scuole dell'infanzia attualmente inutilizzati e per progetti innovativi.