I nuovi asili nido del PNRR

Il paradosso dei Comuni tra infrastrutture, LEPS e carenza di servizi

Francesco Luigi Buonavolontà, | 11 maggio 2026

L'orizzonte temporale fissato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza impone un monitoraggio rigoroso sulla reale messa a terra degli interventi di welfare locale. All'interno della Missione 5, l'investimento sugli asili nido rappresenta lo snodo cruciale per l'infrastrutturazione sociale del Paese. L'obiettivo istituzionale è duplice: garantire il diritto all'educazione nella prima infanzia e tentare di innalzare un tasso di occupazione femminile fermo al 53,8 per cento, strutturalmente disallineato dalle medie europee. L'analisi delle dinamiche attuative sui territori evidenzia però un cortocircuito. L'imponente iniezione di risorse per l'edilizia non è accompagnata da coperture di bilancio adeguate per la gestione dei servizi. Si genera così un paradosso amministrativo destinato a paralizzare l'azione degli Enti Locali, rischiando di vanificare l'impatto della misura proprio nelle aree a maggior rischio di esclusione.

Il dibattito sulla carenza dei servizi educativi ha trovato un primo, fondamentale ancoraggio giuridico con la Legge di Bilancio 2022 (L. 234/2021). I commi 172 e 173 hanno definito un Livello Essenziale delle Prestazioni (LEP) specifico per l'infanzia: il raggiungimento, entro il 2027, di un grado di copertura del 33 per cento dei posti negli asili nido su base locale. Questo parametro recepisce, con vent'anni di ritardo, i vecchi Target di Barcellona fissati dal Consiglio Europeo nel lontano 2002. Nel frattempo, la cornice comunitaria è mutata. Nel 2022 l'Unione Europea ha varato la nuova Care Strategy, innalzando il target di copertura per la prima infanzia al 45 per cento entro il 2030. L'Italia si trova quindi a inseguire un obiettivo di per sé già obsoleto. Per traguardare almeno il LEP nazionale, il PNRR ha stanziato un budget iniziale di 4,6 miliardi di euro, puntando alla creazione di oltre 264.000 nuovi posti. Si tratta della manovra di spesa in conto capitale più imponente mai registrata nel comparto. La traduzione dei finanziamenti in welfare di prossimità si scontra tuttavia con le fragilità della finanza locale, storicamente ancorata alla spesa storica piuttosto che ai fabbisogni standard effettivi.

Il collasso burocratico del Mezzogiorno

È stato documentato dalle indagini del settore il rischio di un disallineamento tra risorse allocate e capacità di assorbimento. I dossier pubblicati da Openpolis e le rilevazioni Svimez evidenziano come i primi bandi abbiano registrato adesioni fortemente asimmetriche. Le amministrazioni del Mezzogiorno non hanno disertato gli avvisi solo per carenza di cofinanziamento, ma per un grave deficit di capacità amministrativa. I Comuni del Sud, svuotati da decenni di blocco del turnover, si sono trovati sprovvisti delle figure tecniche necessarie (progettisti, ingegneri, RUP) per istruire le pratiche nei tempi dettati dall'Unione Europea. Il Ministero dell'Istruzione è stato costretto a prorogare ripetutamente i termini e a richiedere l'intervento sussidiario di Invitalia per salvare la clausola di salvaguardia del 40 per cento delle risorse destinate al Sud.

La matrice di questa disomogeneità strutturale è rintracciabile nei dati di spesa consolidata. Come evidenziato dai recenti report Istat sull'offerta di servizi educativi, la forbice della spesa corrente territoriale segna un divario insostenibile: la spesa media annua dei Comuni per bambino (0-2 anni) supera i 3.000 euro pro-capite nelle Province Autonome, crollando drammaticamente a 234 euro in Regioni come la Calabria. Il punto di caduta della misura intercetta, dunque, territori profondamente sbilanciati. Immettere fondi PNRR in un tessuto amministrativo deprivato di spesa corrente, senza meccanismi perequativi strutturali per le future gestioni, congela le differenze geografiche anziché appianarle.

Il difetto di programmazione attiene all'incomunicabilità tra spesa in conto capitale (Capex) e spesa corrente (Opex). Il PNRR finanzia l'edificazione, l'adeguamento sismico e l'efficientamento della struttura. Terminati i collaudi, l'immobile entra nel patrimonio dell'Ente. Da quel momento, i costi di attivazione, assunzione del personale educativo, coordinamento pedagogico, ristorazione e utenze, gravano per intero sul bilancio ordinario del Comune. L'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) ha sollevato un'allerta formale su questa dinamica, certificando il forte rischio di scostamento dai target finali del Piano. Molteplici Enti Locali, vincolati da piani di rientro, dissesti o deficit strutturali, non possiedono né la capacità assunzionale né i margini finanziari per assorbire i costi di funzionamento di una nuova struttura. Il potenziamento progressivo del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC), pur rappresentando un intervento correttivo apprezzabile per riequilibrare la capacità fiscale dei municipi più deboli, fatica a coprire integralmente i costi standard di un asilo nido a regime. Di fronte al rischio di default tecnico, le giunte comunali adottano comportamenti opportunistici: rinunciano preventivamente ai fondi edilizi per sottrarsi ai futuri vincoli di gestione.

Le ricadute sociali: Terzo settore, child penalty e lavoro di cura

L'incapacità assunzionale del perimetro pubblico spinge fisiologicamente i Comuni verso gli istituti del D.Lgs. 117/2017 (Codice del Terzo Settore). L'affidamento e la co-progettazione ex art. 55 con le cooperative sociali rappresentano la principale via d'uscita amministrativa per tenere aperti i servizi. Esternalizzare in assenza di coperture certe produce conseguenze immediate sulla tenuta del comparto sociale. Il recente rinnovo del CCNL delle Cooperative Sociali ha giustamente innalzato i tabellari retributivi delle educatrici. Tuttavia, se i trasferimenti correnti dei Comuni rimangono invariati al ribasso, il maggiore costo del lavoro si scarica interamente sui bilanci degli enti del Terzo Settore. Trasferire la gestione a soggetti privati in assenza di flussi di spesa coerenti con i rinnovati costi standard si traduce in una mera privatizzazione del rischio finanziario. L'orizzonte temporale degli appalti sconta, infatti, un limite intrinseco alla natura stessa del PNRR. Trattandosi di un piano di investimenti straordinario e a termine, la copertura europea non può garantire il finanziamento della spesa corrente a regime. Di conseguenza, nell'impossibilità contabile di assumere impegni finanziari pluriennali che eccedano la scadenza dei fondi comunitari, gli Enti Locali sono obbligati a comprimere drasticamente la durata degli affidamenti. Le gare si riducono a finestre di brevissima durata e con reiterate proroghe tecniche. Una simile frammentazione temporale scarica l'intera pressione sul contenimento del costo del lavoro. Si precarizza in modo sistematico una platea di operatrici già ampiamente esposta, incrinando in via definitiva la continuità didattica e la qualità del progetto pedagogico offerto ai minori. Si configura, in tal modo, un vuoto di offerta che tuttavia non annulla la domanda sociale, la quale, privata di un approdo istituzionale, vede alterate profondamente le proprie traiettorie di assorbimento.La mancata attivazione del servizio non cancella la domanda di welfare delle famiglie, ma ne altera profondamente i canali. L'assenza di un'infrastruttura pubblica, infatti, dirotta il bisogno su due binari paralleli. Da un lato, una quota della domanda viene fisiologicamente assorbita dal mercato privato dei servizi educativi, in parte mitigata dall'erogazione di trasferimenti monetari diretti alle famiglie, come il Bonus Asilo Nido. Dall'altro, c'è una parte del fabbisogno che sfugge ai circuiti formali per riversarsi interamente sulle reti parentali. È proprio all'interno di questo perimetro di welfare informale che si consuma la frattura sociale più severa: il recente rapporto sul lavoro di cura non retribuito in Italia, pubblicato dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), certifica come il 71 per cento di tale carico di assistenza domestica gravi in via esclusiva sulle donne.

La lettura congiunta di questo dato e dei tassi di inattività conferma come il welfare informale poggi le proprie fondamenta sul tempo femminile. Il fenomeno della *child penalty* (la penalizzazione occupazionale e salariale legata alla maternità) trova qui la sua radice infrastrutturale. Se i Comuni non riescono a inaugurare le strutture edificate, il carico di assistenza infantile viene riassorbito dalle reti familiari in modo gratuito e asimmetrico. La Missione 5, disinnescata dal paradosso contabile, fallisce così il suo obiettivo trasversale di parità di genere.

Oltre la diagnosi: leve operative per la messa a terra

L'edilizia scolastica senza l'assunzione delle risorse umane non produce né inclusione né educazione. Affinché la spinta infrastrutturale del PNRR non si esaurisca in cantieri inutilizzabili, si rende necessaria una riclassificazione della spesa sociale. Per garantire la tenuta del LEP sull'infanzia, occorre attivare quattro direttrici amministrative urgenti:

- **Scorporo della spesa educativa:** Stralciare i costi di gestione degli asili nido dai vincoli del pareggio di bilancio per gli Enti Locali virtuosi o in fase di rientro concordato.
- **Adeguamento automatico dei trasferimenti:** Vincolare le quote incrementali del Fondo di Solidarietà Comunale all'effettivo rinnovo dei CCNL del Terzo Settore, garantendo la sostenibilità economica delle co-progettazioni.
- **Scorporo dei vincoli sul personale:** Sottrarre il comparto educativo alle rigidità contabili ordinarie, permettendo ai Comuni di adeguare la forza lavoro alle reali necessità delle nuove infrastrutture senza incorrere in sanzioni di bilancio.
- **Fondo perequativo di gestione:** Istituire una linea di finanziamento statale dedicata esclusivamente alla spesa corrente per i primi tre anni di avvio delle nuove strutture PNRR, accompagnando i Comuni nella fase di start-up del servizio.

In assenza di una revisione sistemica dei trasferimenti correnti, i cantieri consegneranno ai territori contenitori vuoti. Si tradirà la vocazione universale del Piano Nazionale, cristallizzando definitivamente le asimmetrie territoriali e di genere del Paese.