

Servizi per l'infanzia

E' possibile prevedere quali amministrazioni locali non riusciranno a chiedere le risorse di cui hanno bisogno? Il caso degli asili nido

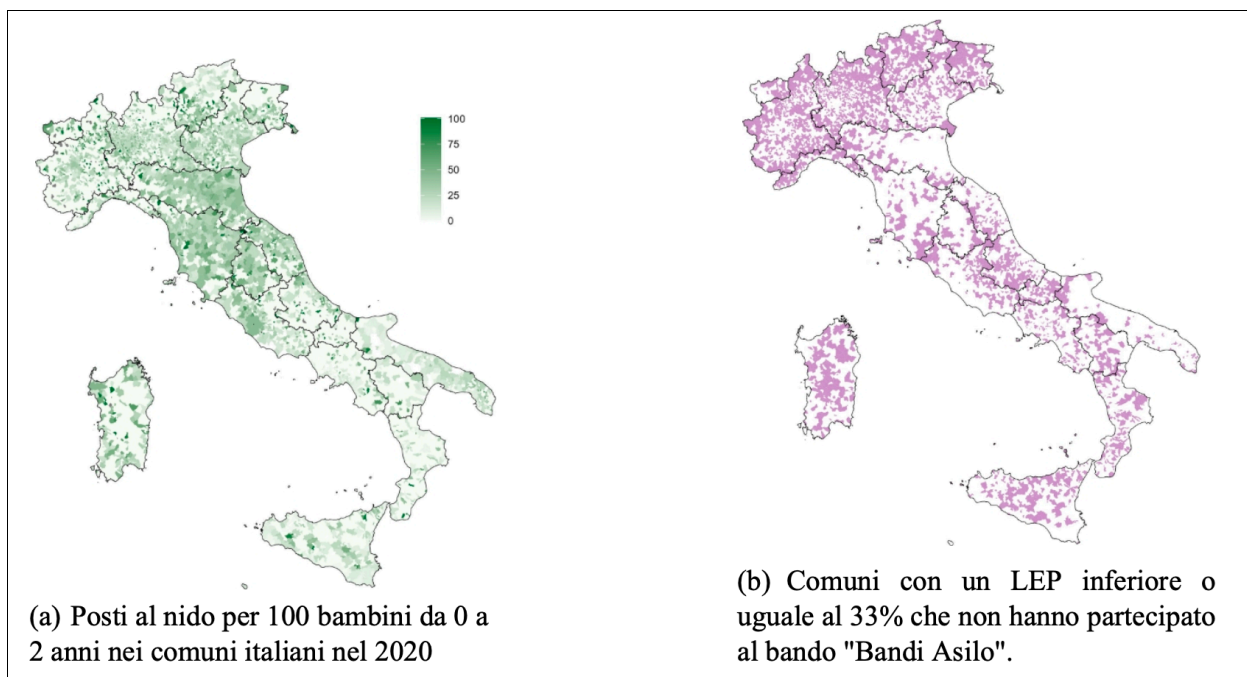
Luglio 2024

Bandi nazionali, finanziamenti regionali, fondi del PNRR: oggi i Comuni hanno a disposizione un gran numero di opportunità per reperire le risorse necessarie per migliorare i propri servizi e promuovere uno sviluppo sostenibile.

Tuttavia, **molte amministrazioni locali spesso non sembrano motivate a utilizzare i fondi pubblici** in modo efficace. Col risultato, paradossale, che **i potenziali beneficiari hanno perso l'opportunità di assicurarsi i finanziamenti di cui avevano più bisogno. È il caso dei fondi per gli asili nido:** oltre 3.400 comuni con una grave carenza di servizi per l'infanzia (meno di 11 posti disponibili ogni 100 bambini tra 0 e 2 anni) non hanno partecipato ai "bandi asilo" del biennio 2020-2021. **Quali sono le cause dell'inerzia?** E come è possibile individuare (e sostenere) i comuni che hanno maggiori difficoltà a cogliere le opportunità di finanziamento?

Il punto di partenza

Nel 2017, con il Decreto legislativo n. 65, l'Italia ha integrato nella legislazione nazionale l'obiettivo fissato dal Consiglio europeo di Barcellona nel 2002: offrire servizi di assistenza all'infanzia ad almeno il 90% dei bambini tra i 3 anni e l'obbligo scolastico, nonché ad almeno il 33% dei bambini di età tra 0 e 2 anni. Ora il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) assegna 4,6 miliardi di euro per lo sviluppo dei servizi per l'infanzia e l'ampliamento delle infrastrutture scolastiche. L'obiettivo è di raggiungere il target del 33% su tutto il territorio nazionale.

Figura 1. Distribuzione territoriale degli asili nido e dei comuni target

Fonte: dossier di valutazione n.17

Lo scenario

L'Italia mostra forti **disuguaglianze territoriali nella disponibilità dei servizi per l'infanzia** (Figura 1a): le aree meridionali e più periferiche sono ben lontane dal raggiungere l'obiettivo - fissato al 33% - del numero di posti al nido per 100 bambini di età 0-2 anni (LEP, livelli essenziali di prestazioni e servizi).

La media nazionale è di circa 16 posti nido ogni 100 bambini di 0-2 anni: al Sud è di circa 9 posti e nel resto d'Italia di circa 19. Esistono delle variazioni tra le regioni, ma **nessuna regione, nella media dei comuni, garantisce la copertura del 33% dei posti.**

Esaminando le province (livello NUTS3), risulta che **solo i comuni di otto province** (una in Lombardia, una in Friuli-Venezia Giulia, due in Emilia-Romagna e quattro in Toscana) **superano in media la soglia del 33%.**

Le risorse del **PNRR** rappresentano un'opportunità unica per colmare i divari territoriali. Attraverso **l'Investimento 1.1** (Piano per gli asili nido e le scuole dell'infanzia e per i servizi di educazione e cura della prima infanzia) **della Componente 1** (Rafforzamento dell'offerta di servizi educativi: dagli asili nido alle università) **della Missione 4** (Istruzione e ricerca), l'Italia assegna **circa 3,7 miliardi di euro** alla

creazione di nuovi spazi nei servizi di educazione e cura della prima infanzia. Ulteriori 0,9 miliardi sono destinati alla copertura delle spese di gestione delle nuove strutture.

I fondi sono assegnati con **due procedure distinte**, attraverso bandi aperti a tutti i comuni italiani (individualmente o associati ad altri comuni). La prima procedura ha riguardato **progetti per un totale di 0,7 miliardi**: è stata avviata nel **2020** con un decreto del Presidente del Consiglio e ha destinato il 60% dei fondi alle aree svantaggiate e suburbane. Nel **2021** il Ministero dell'istruzione ha poi avviato la procedura relativa ai **fondi PNRR per 3 miliardi** (2,4 per i nidi e 0,6 per le scuole dell'infanzia). Al primo bando, che prevedeva una quota Sud del 40% e un tasso di copertura regionale, è seguita una seconda *call* destinata solo al Mezzogiorno, con una priorità per i comuni situati in Basilicata, Molise e Sicilia

Per il bando del 2020 la partecipazione è stata superiore alle attese, mentre per il PNRR **si è registrata una scarsa risposta, in particolare da parte dei comuni meridionali.**

Complessivamente, **circa il 60% dei comuni con un LEP inferiore o uguale al 33% non ha partecipato ai bandi** (Figura 1b). **Tra questi, oltre 3.400 comuni con una grave carenza di asili nido** (tasso di copertura inferiore all'11%).

La resistenza (paradossale) dei possibili beneficiari

Un aspetto che non è ancora stato esplorato pienamente dagli studiosi è la **resistenza dei potenziali beneficiari locali a impegnarsi in opportunità di finanziamento competitive**, che è tipicamente il modo in cui i fondi pubblici vengono assegnati. In pratica, poiché molti fondi sono distribuiti attraverso bandi aperti, se il governo locale o le organizzazioni, le imprese e i cittadini scelgono di non partecipare, **perdono l'opportunità di assicurarsi i finanziamenti** e far progredire iniziative di sviluppo.

All'interno del quadro politico dell'UE, **questo è uno dei motivi per cui diversi governi hanno incontrato difficoltà nello spendere i fondi loro assegnati**. Tali prestazioni esecutive non ottimali sono state in parte attribuite a fattori associati alla capacità amministrativa, come discusso da Cunico, Aivazidou e Mollona (2022). Questa capacità è, in parte, legata ai livelli di sviluppo economico delle regioni (Dincecco, 2017). Di conseguenza, l'allocazione limitata di fondi avrà probabilmente un impatto più significativo nei contesti territoriali in cui l'imperativo di investire è pronunciato. Ciò crea un **paradosso: la necessità di aumentare gli investimenti coesiste con una riduzione dell'allocazione delle risorse**.

In questo contesto, i dati empirici indicano che **le politiche regionali spesso non riescono a produrre risultati nelle aree più svantaggiate a causa delle loro capacità di pianificazione relativamente limitate** (Crescenzi & Giua, 2016; Kline & Moretti, 2014; Neumark & Simpson, 2015).

Quali comuni (e dove) non hanno chiesto fondi per gli asili-nido?

Il dossier di valutazione n. 17 utilizza un modello di *machine learning* (ML) per capire se sia possibile **prevedere quali comuni non parteciperanno ai bandi pubblici**, anche quando ne hanno bisogno, e **quali sono i principali determinanti di questa inerzia**. Identificare in anticipo i potenziali non-partecipanti ai bandi può infatti essere uno strumento prezioso per i decisori politici per rendere più efficaci le politiche e allocare più efficacemente le risorse.

A questo fine il lavoro analizza l'utilizzo, da parte dei comuni, dei fondi per i servizi per l'infanzia stanziati all'interno del PNRR italiano.

Il campione comprende 7.774 comuni. Vengono eseguite due previsioni diverse, una per le regioni del **Sud** (2.486 comuni) e l'altra per il resto **Centro-Nord** (5.288 comuni).

Due questioni principali hanno influito su

questa decisione:

- in primo luogo, il PNRR prevede una "quota-Sud" che impone che il 40% dei finanziamenti sia destinato alle regioni meridionali;
- secondariamente, la riapertura dei "bandi asili nido" è stata rivolta esclusivamente alle regioni meridionali.

Si è così delineato uno scenario in cui, in pratica, sono emerse **due competizioni distinte in diverse parti del paese**.

La variabile dipendente del modello stimato è la non partecipazione delle amministrazioni comunali ad almeno uno dei "bandi asilo."

Al Sud non hanno partecipato 45 comuni su 100, mentre al Centro-Nord la quota sale a 67 su 100.

Tabella 1. Comuni-campione: statistiche descrittive

	Sud		Centro-Nord	
	Media	s.d.	Media	s.d.
Mancata partecipazione ai "bandi asili"	0,45	0,50	0,67	0,47
Strutturale (St)				
Popolazione	7.726,10	28.206,94	7.324,91	47.998,32
Densità della popolazione	290,49	805,25	299,75	527,26
Popolazione 0-2	166,86	645,45	148,31	973,14
Indice di compattezza	69,74	23,40	67,20	22,90
Socioeconomico (SE)				
Reddito	19.905,60	2.419,61	23.778,64	2.926,52
Percentuale di popolazione con laurea o più	0,04	0,02	0,04	0,02
Domanda (D)				
Occupazione femminile	0,39	0,07	0,57	0,07
Percentuale di famiglie con più di 3 membri	0,37	0,08	0,35	0,07
Tasso di copertura degli asili nido	9,22	25,52	18,70	36,29
Tasso di natalità	6,49	2,62	6,26	2,75
Percentuale di popolazione 20-49	0,36	0,03	0,35	0,03
Popolazione sopra i 70 anni	0,19	0,05	0,19	0,05
Copertura media degli asili nido in SSL	9,20	8,36	18,73	10,36
Divario occupazionale di genere	0,37	0,10	0,25	0,10
Indice di mobilità	0,76	0,07	0,82	0,07
Istituzionale (IQ)				
Corruzione	0,59	0,16	0,91	0,06
Efficacia del governo	0,29	0,13	0,47	0,14
Qualità normativa	0,29	0,18	0,57	0,13
Stato di diritto	0,33	0,18	0,72	0,16
Voce e responsabilità	0,39	0,17	0,65	0,1
Indice di qualità istituzionale	0,34	0,14	0,74	0,12
Istruzione dei funzionari	0,77	0,18	0,82	0,16
Spese per uffici tecnici	326.450,10	4.617.997,98	305.795,11	1.787.503,4
Solidità del bilancio	0,83	0,54	0,56	0,51
Politica (Pol)				
Età del sindaco	53,46	10,41	54,55	11,22
Istruzione del sindaco	0,63	0,48	0,40	0,49
Sindaco donna	0,1	0,29	0,17	0,38
Età media del consiglio	47,28	4,14	49,95	4,68
Percentuale di donne nel consiglio	0,31	0,13	0,34	0,12
Età media degli assessori	48,38	5,83	51,92	7
Percentuale di donne tra gli assessori	0,31	0,17	0,33	0,18
Anzianità del sindaco	1,86	1,39	1,81	1,04
Partito politico				
Numero dei comuni	2.486		5.288	

Fonte: dossier di valutazione n. 17

I comuni del campione, sia al Sud che al Centro-Nord, hanno in media una **popolazione intorno ai 7.500 abitanti**, con circa **300 bambini di età compresa tra 0 e 2 anni**, una quota pari al 19% di over 70, un **tasso di natalità di poco superiore al 6%** (6,49 al Sud, 6,26 al Centro-Nord) e un 4% di laureati.

In entrambe le aree poco più di un terzo delle famiglie è composto da più di tre persone.

Ci sono però differenze importanti. Il **reddito medio** varia dai circa 20.000 euro annui della media meridionale ai circa 24.000 del Centro-Nord.

Al Centro-Nord lavora il 57% in media delle donne, al Sud il 39%: 18 punti percentuali di differenza.

La copertura offerta dagli asili nido al Sud è meno della metà rispetto al Centro-Nord: 9,2% contro 18,7%. Entrambe le aree non raggiungono comunque l'obiettivo del 33%.

I comuni meridionali registrano un punteggio più scarso nell'area istituzionale (efficacia del governo, qualità normativa, stato di diritto, voce e responsabilità, istruzione dei funzionari), con un indice di qualità istituzionale pari a 34. Al Centro-Nord è pari a 74.

Per gli uffici tecnici comunali la spesa varia dai 326.450 euro in media nel Sud ai 306.000 del Centro-Nord.

I comuni meridionali vantano una maggiore stabilità di bilancio (avanzo di amministrazione in relazione alle entrate correnti).

Al Sud è più alta la percentuale di laureati tra i sindaci (63% contro 40%). Poche differenze ci sono, invece, per quanto riguarda età dei sindaci (circa 54 anni) e degli assessori comunali (31 anni al Sud, 34 anni al Centro-Nord in media).

La presenza femminile è leggermente più consistente al Centro-Nord tra i consiglieri comunali (le donne sono il 34% rispetto al 31% del Sud). **Il Sud registra un 10% di donne sindaco, contro il 17% del Centro-Nord.** In entrambi i campioni, le donne rappresentano poco meno di un terzo dei componenti della giunta.

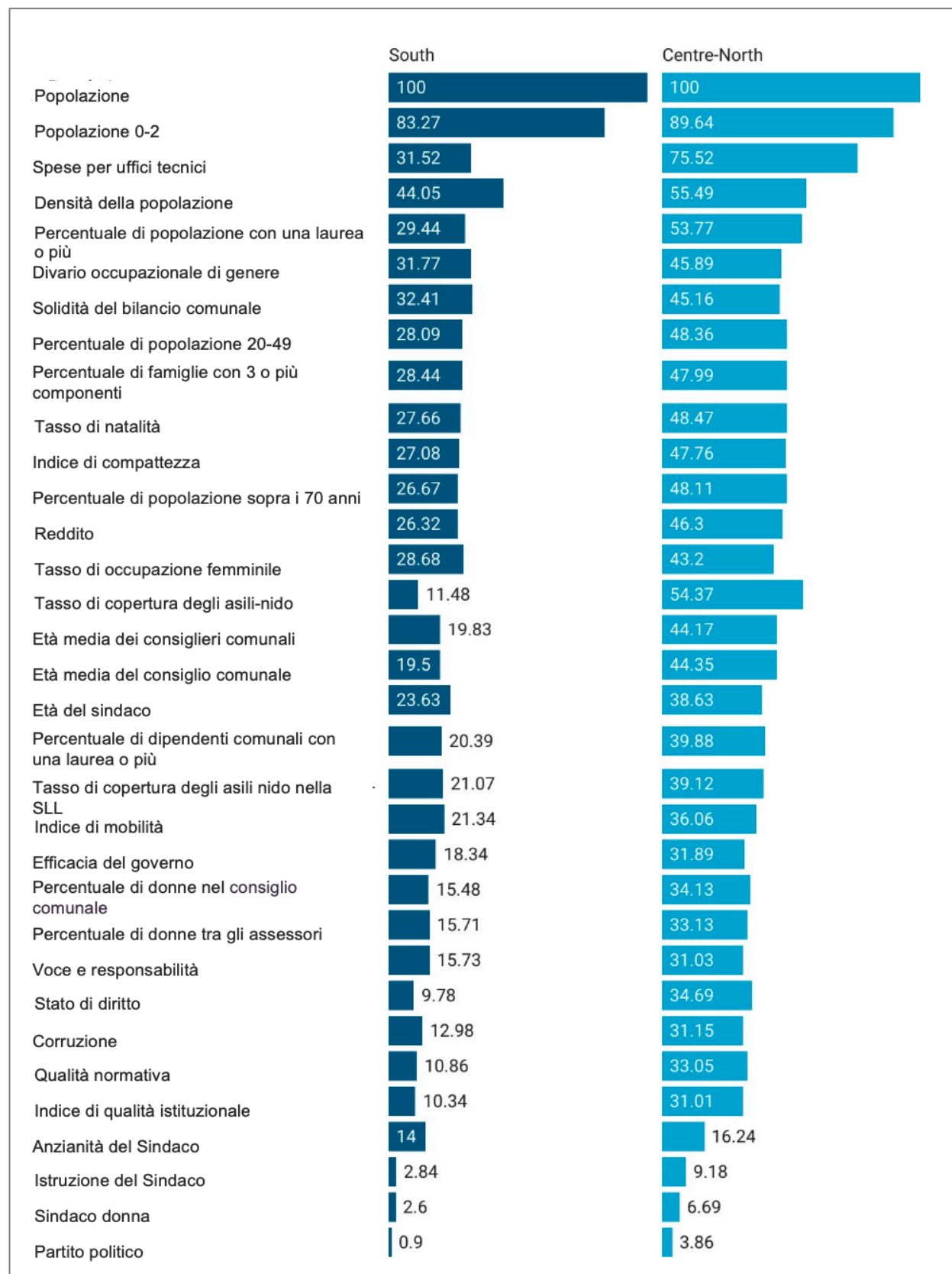
A che cosa è dovuta (e perché) l'inerzia comunale?

Lo studio dimostra che ci sono cinque categorie di **predittori** che potrebbero potenzialmente influenzare la non partecipazione ai bandi e, di conseguenza, l'inerzia del governo locale. La tabella 2 illustra l'importanza dei vari fattori, diversa per i comuni del Centro-Nord e del Sud.

Popolazione e Popolazione 0-2 anni. Il fattore più importante sia nel Centro-Nord che nel Sud è la dimensione del comune. I comuni più piccoli hanno maggiori probabilità di non partecipare, indipendentemente dalla popolazione 0-2. Ciò potrebbe essere in parte connesso alla mancanza di capacità amministrativa

delle amministrazioni più piccole.

Densità demografica. Fortemente legata all'urbanizzazione, sia al Sud che al Centro-Nord, è un predittore cruciale per la mancata partecipazione ai bandi, in linea con gli studi che mostrano un diverso effetto della politica di coesione nelle aree urbane e rurali. Un altro importante fattore strutturale, soprattutto per i comuni settentrionali, è **l'indice di compattezza**, che misura la prevalenza del centro urbano all'interno di un comune. I comuni con meno aree urbane prevalenti, come al Sud, potrebbero avere maggiori probabilità di richiedere più di una scuola materna.

Figura 2. La non partecipazione: importanza delle varie categorie di predittori

Fonte: dossier di valutazione n. 17

Tasso di natalità e tasso di copertura degli asili nido nel sistema locale del lavoro. Sia al Sud che al Centro-Nord, la maggiore

probabilità di non partecipare al bando si concentra nei comuni con un tasso di natalità più basso, anche se con qualche differenza: nei

comuni del Sud è più importante il tasso di copertura degli asili nido, mentre nei comuni del Nord il fattore principale è il tasso di natalità. Questo potrebbe essere in parte legato all'eterogeneità nella disponibilità di servizi (nonni, babysitter, asili privati...) e alla differenziazione culturale tra le due aree. Nel complesso, è più probabile che un comune non partecipi se il tasso di natalità e il numero dei posti a disposizione negli asili nido sono bassi.

Reddito medio e percentuale di popolazione laureata o con un titolo di studio superiore. I comuni con popolazione altamente istruita hanno meno probabilità di perdere opportunità di finanziamento, soprattutto nei comuni meridionali. L'influenza del reddito sul comportamento delle amministrazioni locali varia significativamente tra le regioni del Nord e del Sud: invece di seguire una relazione lineare, assume una direzione piuttosto positiva nel Sud e una forma curvilinea, simile a una U rovesciata, nel Nord.

Indicatori di qualità istituzionale misurati da Nifo e Vecchione (2014). Le prime due componenti dell'Indice di Qualità Istituzionale - Efficacia del governo¹ e Voce e responsabilità² - sembrano essere i più importanti predittori dell'inerzia delle amministrazioni locali nello sfruttare le opportunità di finanziamento.

Nelle regioni meridionali, una maggiore **efficacia del governo** e una maggiore **voce e responsabilità** sono associate a più probabilità di partecipare al programma. Questo dato è in linea con la letteratura che evidenzia come una minore qualità delle istituzioni locali sembra essere associata a un minore effetto delle politiche di sviluppo territoriale.

Tuttavia, questa associazione non si verifica nei comuni del Nord: ciò può dipendere dal fatto che la qualità istituzionale è, in media, più elevata nelle regioni settentrionali e presenta una minore eterogeneità. In un certo senso, sembra che l'impatto benefico di istituzioni locali forti sia in qualche modo ridotto quando queste istituzioni sono già ben consolidate e di

alta qualità.

Età media del consiglio comunale e anzianità del sindaco (anni di mandato). I politici più giovani (in particolare quelli sotto i 40 anni) hanno meno probabilità di perdere l'opportunità di finanziamento nell'area settentrionale. Questa osservazione potrebbe essere attribuita, almeno in parte, alle aspirazioni politiche dei soggetti politici, che potrebbero mostrare un maggior grado di preoccupazione per la loro traiettoria di carriera.

Per quanto riguarda **l'anno in cui i sindaci sono in carica**, ci sono alcune differenze tra le due aree. Nelle regioni meridionali emerge una sorta di modello a U, che indica che i politici sono più inclini a impegnarsi in iniziative durante il secondo anno del loro mandato.

Ciò suggerisce che si sono astenuti dalla partecipazione coloro che erano all'inizio del mandato, forse a causa dell'inesperienza, e, in modo più significativo, coloro che erano prossimi alla fine del mandato stesso, probabilmente perché prevedevano che l'investimento non sarebbe stato completato prima delle imminenti elezioni. Nei comuni del Nord, invece, si osserva un calo dell'inerzia all'aumentare della durata del mandato di un politico. Questo andamento potrebbe essere indicativo di un minor livello di comportamento opportunistico da parte dei politici locali.

Genere del sindaco e percentuale di donne nel consiglio comunale. Il primo fattore ha un impatto differente tra i comuni meridionali e quelli centro-settentrionali. Nel Sud, i sindaci donna hanno meno probabilità di perdere opportunità di finanziamento, e questo è in linea con la letteratura che dimostra che le donne in politica sono di solito più preoccupate per il benessere dei cittadini, in particolare con servizi che possono sostenere l'uguaglianza di genere.

Spese per gli uffici tecnici in relazione alla **solidità del bilancio.** Nel Centro-Nord vi è una correlazione negativa tra le spese per gli uffici tecnici e l'inerzia dell'amministrazione locale.

¹ Efficacia del governo: misura la dotazione di strutture sociali ed economiche delle province italiane e la capacità amministrativa dei governi provinciali e regionali in termini di politiche sanitarie, gestione dei rifiuti e dell'ambiente.

² Voce e responsabilità: rileva il grado di partecipazione dei cittadini alle elezioni pubbliche, le associazioni civiche e sociali, il numero di cooperative sociali, il test INVALSI e la vivacità culturale misurata in termini di libri pubblicati.

Al contrario, nei comuni meridionali l'inerzia non è un problema di risorse: l'elevata quota economica investita per gli uffici tecnici non è compensata da una maggiore efficienza.

Un altro fattore importante è la **solidità del bilancio**, misurata dall'avanzo o disavanzo rispetto alle entrate correnti. È un utile indicatore perché i sindaci potrebbero avere preoccupazioni circa la gestione degli asili nido dopo la realizzazione delle strutture con fondi PNRR. I risultati rivelano che non è così: nel complesso, si osserva una maggiore inerzia nelle amministrazioni comunali con un maggiore *surplus* di bilancio.

Non è invece rilevante il **partito politico** che amministra il comune.

E ora? Obiettivo 45% per il 2030

Potenziare gli asili nido e le scuole per l'infanzia contribuisce ad aumentare la partecipazione femminile, diminuendo le disparità di genere nel mercato del lavoro e favorendo la formazione del capitale umano necessario per una crescita sostenuta e a lungo termine.

Già nel 2002 il Consiglio europeo di Barcellona ha sottolineato la necessità per gli Stati membri di eliminare gli ostacoli alla partecipazione femminile alla forza lavoro e di puntare a offrire servizi di assistenza all'infanzia ad almeno il 90% dei bambini di età compresa tra i 3 anni e l'obbligo scolastico, e ad almeno il 33% dei bambini di età inferiore ai 3 anni, entro il 2010.

Dopo l'emergenza Covid-19, il Consiglio Ue nel febbraio 2021 ha aggiornato entrambi gli obiettivi ponendo il **2030 come nuovo termine**: l'obiettivo nella fascia di età 3-5 anni è stato portato **dal 90% al 96%**, e nella fascia di età inferiore ai 3 anni è passato **dal 33% al 45%**.

Conclusioni

I risultati dimostrano che **è possibile prevedere quali amministrazioni locali non risponderanno ai bandi** e che le caratteristiche

socioeconomiche del territorio sono importanti. In particolare, le dimensioni e la densità della popolazione sembrano essere cruciali per prevedere l'inerzia delle amministrazioni locali.

Altri fattori importanti sono legati alla domanda di servizi, come il tasso di occupazione femminile e il tasso di natalità. Un'ulteriore analisi evidenzia il ruolo della qualità istituzionale locale, del reddito e del livello di istruzione della popolazione residente e delle caratteristiche individuali dei *policy maker*, come l'età, l'istruzione, l'anzianità e il genere.

I risultati di questo studio offrono spunti preziosi ai decisori politici: **anticipare i potenziali non partecipanti ai bandi può aiutare a ottimizzare l'allocazione delle risorse tra i vari governi locali per raggiungere gli obiettivi delle politiche.**

Il dossier

Utilizzando una metodologia basata sul *machine learning* e analizzando i dati dei bandi aperti nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano, il dossier studia come mai le amministrazioni locali trascurino le opportunità di finanziamento competitivo. L'attenzione si concentra sulla previsione di quali amministrazioni locali non partecipino ai bandi per i finanziamenti disponibili, esaminando nello specifico l'assegnazione di fondi per i servizi di assistenza all'infanzia in Italia.

Lo studio è stato realizzato da
ROBERTA DI STEFANO, Università degli studi di Roma "La Sapienza"
GIULIANO RESCE, Università degli studi del Molise e London School of Economics

Focus a cura di
UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO
Senato della Repubblica
uvi@senato.it



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale

