

LEONARDO PASQUI^{*}

La Next Generation nel PNRR: gli asili nido come investimento multidimensionale tra Governo e autonomie locali^{**}

ABSTRACT (EN): Il contributo indaga l'importanza multidimensionale degli asili nido come istituzioni che, oltre a fornire un servizio educativo, producono benefici sull'occupazione femminile, sui divari territoriali e sulla povertà infantile. Tali aspetti sono alla base del significativo investimento sui nidi previsto dal PNRR, che, tuttavia, ha fatto riemergere, già dalle prime fasi dell'implementazione, le difficoltà storiche di coordinare le competenze locali con quelle nazionali, portando alla necessità di una riflessione sulla *multilevel governance* attuale.

ABSTRACT (IT): The essay investigates the multi-dimensional significance of early childhood education and care (ECEC), which provides benefits for female employment, territorial disparities and child poverty, beyond the traditional role of education. These aspects can be all traced in the Recovery and Resilience Plan's (RRP) significant investment in ECEC. However, the RRP has already faced the historical difficulties of coordinating local competences with national ones, leading to a necessary reflection on the current multilevel governance.

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Oltre gli asili nido. L'occupazione femminile, i divari territoriali e la povertà infantile come parte di un investimento pubblico multidimensionale per l'infanzia. — 3. Verso un nuovo modello sociale: l'impatto degli investimenti per l'infanzia sul bilancio dello Stato. — 4. Dal 1971 al PNRR: 50 anni di interventi pubblici per l'infanzia. Le complessità della *governance* multilivello. — 5. L'intervento del PNRR per l'infanzia e il coordinamento con i Comuni. L'inizio di una nuova stagione?

1. Introduzione

L'intervento pubblico nel settore dell'infanzia non è sicuramente uno dei temi maggiormente indagati dalla dottrina giuridica, soprattutto se facciamo riferimento all'investimento in servizi per l'infanzia come parte del più ampio e generale modello sociale che caratterizza il nostro ordinamento.

Tuttavia, la recente pandemia ha messo in risalto significative disuguaglianze, presenti in molti contesti¹, ponendo nel discorso pubblico un'attenzione crescente al collocamento dei servizi educativi, all'interno della società. In particolare, le restrizioni dovute al Covid-19 hanno determinato un severo impatto sulla vita delle famiglie, togliendo ai bambini e agli adolescenti possibilità di confronto e apprendimento, che caratterizzano da sempre l'ambiente scolastico²

^{*} Dottorando in Diritto Europeo, Università di Bologna.

^{**} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ S. STANTCHEVA, *Inequalities in the Times of a Pandemic*, in *Economic Policy*, 2021, pp. 12-28.

² A. L. GALARDINI, *I servizi educativi per l'infanzia durante la pandemia*, in *MINORIGIUSTIZIA*, n. 4, 2020, pp. 79-87.

e, dall'altra parte, hanno richiesto un impegno maggiore, soprattutto alle donne. Queste ultime, infatti, hanno visto ricadere su di loro gran parte del tempo di cura e gestione della famiglia, compiendo giocoforza importanti sacrifici sul piano occupazionale, ponendo ancora una volta in luce lo squilibrio di genere che attraversa la società nei rapporti di lavoro³.

Anche per tali ragioni, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) licenziato dal Governo italiano nell'aprile del 2021⁴, investe tanto sui giovani che sulla riduzione delle disuguaglianze di genere attraverso molteplici linee di intervento. Un'azione che si muove nella direzione di interessare entrambe le categorie citate è quella definita dall'investimento promosso in favore degli asili nido.

In questo lavoro, dunque, si cercherà di analizzare come si è strutturato all'interno del PNRR l'intervento per i servizi dell'infanzia, ma prima di questo si metterà in luce come tale investimento sociale si possa definire multidimensionale, ovvero si sottolineerà la capacità degli asili nido di produrre effetti rilevanti, oltre a quelli già tradizionalmente noti, in numerosi aspetti della società. In questo senso, una miglior conciliazione vita-lavoro sarà solo uno dei fenomeni che verranno messi in evidenza; si vedrà, infatti, come la possibilità di poter accedere a servizi per l'infanzia sin dai primi anni di vita possa avere un effetto benefico sui bambini, con un risvolto positivo che non si ferma all'età dell'infanzia, ma si estende a tutto l'arco della vita.

Collegato a quanto detto, derivano importanti conseguenze anche sulla riduzione delle disuguaglianze sia reddituali, che territoriali. Rispetto al primo caso, si metterà in luce come l'accesso agli asili nido sembra essere interessare maggiormente le famiglie con un reddito medio alto e un'istruzione più elevata, rendendo difficile per i bambini che provengono da condizioni più disagiate di avere le stesse opportunità.

In secondo luogo, le differenze inter- e intra- regionali rispetto alla frequenza dei servizi educativi per l'infanzia sono ancora vistose, mostrando spesso anche una certa correlazione tra bassa occupazione femminile e presenza di asili nido.

Tutti questi aspetti, dunque, interrogano lo Stato sotto due distinti profili critici a cui si tenterà di dare risposta nel presente elaborato: *in primis*, l'attuale costruzione e la possibile revisione delle risposte in campo sociale a livello nazionale ed europeo e, in secondo luogo, il necessario nonché storico coinvolgimento delle autonomie locali, le quali dagli anni '70 giocano un ruolo cruciale nella definizione delle politiche sociali per l'infanzia, seppur con rilevantissime differenziazioni territoriali, ma che sembrano essere sfidate proprio dai recenti sviluppi connessi, anche, al PNRR.

2. Oltre gli asili nido. L'occupazione femminile, i divari territoriali e la povertà infantile come parte di un investimento pubblico multidimensionale per l'infanzia

L'attenzione agli asili nido e alle possibilità legate ai servizi dell'infanzia non è prerogativa solo nazionale, ma già da tempo anche l'Unione Europea (UE) è intervenuta a più riprese per

³ Sul punto si rimanda all'Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica Prof. Gian Carlo Blangiardo presso la XII Commissione (Affari sociali) della Camera dei Deputati Roma, 20 ottobre 2020.

⁴ Il piano è stato ufficialmente trasmesso dal Governo Italiano alla Commissione Europea il 30 aprile del 2021 e approvato definitivamente con Decisione del Consiglio il 13 luglio 2021.

sottolinearne l'importanza e la necessità di un intervento in tal senso da parte dei Governi degli Stati Membri.

La prima tappa del percorso sovranazionale è costituita dal Consiglio Europeo di Barcellona del 2002, in cui si pone una soglia al rapporto tra bambini e posti dei nidi d'infanzia che deve essere almeno del 33%⁵. Tale indice risulta essere ancora particolarmente rilevante a vent'anni di distanza dal momento che l'Italia, così come altri paesi dell'UE, non ha ancora raggiunto tale risultato, attestandosi al 26,9%⁶. Pertanto, è proprio alla soglia del 33% che si è posto l'obiettivo nel PNRR circa l'investimento in asili nido, come si vedrà poi nel dettaglio nel prosieguo del lavoro.

A seguire, di particolare rilievo risulta essere la Comunicazione *Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori*⁷ del 2011, la quale si collocava all'interno della Strategia Europea 2020 che mirava ad una crescita equa, sostenibile ed inclusiva, promuovendo *“la base essenziale per il buon esito dell'apprendimento permanente, dell'integrazione sociale, dello sviluppo personale e della successiva occupabilità”*⁸. A seguire nel 2013, la Commissione adotta la Raccomandazione *Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale*⁹, in cui si sottolinea l'importanza degli interventi a favore dell'infanzia, sia perché si riconosce lo stretto legame che sussiste tra la partecipazione al mercato del lavoro dei genitori e la vita dei figli, sia perché ridurre le condizioni di disagio socio-economico dei bambini e delle bambine vuol dire cercare di spezzare il *circolo vizioso della disuguaglianza*.

Infine, anche il recente Pilastro Europeo dei Diritti Sociali¹⁰, così come il suo Piano d'azione¹¹ affrontano il tema dell'importanza dell'investimento pubblico in riferimento all'infanzia¹², focalizzandosi sul diritto all'istruzione e all'importanza dei servizi degli asili nido per la conciliazione vita-lavoro per le donne. Anche la recentissima Raccomandazione del 2019¹³ promossa dal Consiglio, dando seguito all'approvazione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, invita gli Stati membri a intervenire sui servizi dell'infanzia migliorandone la qualità e aumentandone gli investimenti.

Pertanto, è possibile affermare come l'importanza degli asili nido come investimento sociale sia divenuta sempre più rilevante negli ultimi anni, inducendo i diversi livelli della *governance*

⁵ Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo del 15-16 marzo 2002, Barcellona.

⁶ ISTAT, *Rapporto Annuale*, 2021.

⁷ COM (2011) 66 definitivo.

⁸ A. MARI, *Orientamenti europei sui servizi educativi per l'infanzia*, in SEGRETERIA DEL GRUPPO NAZIONALE NIDI E INFANZIA (a cura di), *Gestire il sistema educativo territoriale integrato. Orientamenti e strumenti*, Zeroseiup, Bergamo, 2016, p. 13.

⁹ Raccomandazione (2013/112/UE).

¹⁰ Si fa qui riferimento al Principio 11 del Pilastro.

¹¹ In questo caso, in COM (2021) 102 final, p. 22, si ricorda ancora una volta come *«la disponibilità di servizi di educazione e cura della prima infanzia (ECEC) a prezzi accessibili e di alta qualità e di assistenza a lungo termine di buona qualità hanno un forte impatto positivo sulla situazione occupazionale dei genitori, in particolare delle donne, e sono un fattore determinante del divario retributivo e pensionistico di genere»*.

¹² Sui diritti dei minori è intervenuta anche la *Strategia dell'UE sui diritti dei minori*, COM (2021) 142 final.

¹³ Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2019 relativa ai sistemi di educazione e cura di alta qualità della prima infanzia (2019/C 189/02).

ad intervenire in questo senso¹⁴. Dunque, è interessante analizzare separatamente alcuni aspetti, a partire dalla relazione che la presenza di asili nido sviluppa con l'occupazione femminile.

Vi è oramai solida letteratura sui benefici portati dai servizi per la prima infanzia in relazione all'occupazione femminile, soprattutto per quanto riguarda il caso italiano¹⁵. Infatti, la possibilità di avere strutture che possano supportare la cura di bambini, anche molto piccoli, libera le donne della possibilità di poter effettivamente inserirsi nel mercato del lavoro con notevoli benefici anche sul piano economico garantendo, infatti, un reddito in più, agendo in un'ottica di riduzione delle disparità economiche, ma anche culturali¹⁶.

In altre parole, gli asili nido, così come i servizi per la prima infanzia in generale “avrebbero come effetto una riduzione delle disuguaglianze di genere e dei tassi di povertà familiare, infantile e femminile, nonché la conseguente contrazione dei relativi costi sociali”, ma questo potrebbe avere anche l'ulteriore effetto positivo di un “aumento delle entrate fiscali e contributive prodotto non solo dalla crescita dell'occupazione femminile, ma anche dal miglioramento delle performance d'impresa e dallo sviluppo del settore dei servizi alla famiglia e alla persona”¹⁷.

È importante sottolineare come queste tipologie di investimenti siano particolarmente significative nell'ottica della parità di genere, in quanto non si limitano a garantire un'uguaglianza formale ai sensi dell'art. 3 della nostra Costituzione, ma agiscono in un'ottica, sostanziale, di raggiungimento dell'effettiva opportunità di avere le stesse condizioni di vita e lavoro¹⁸.

Un'altra dimensione dell'uguaglianza sostanziale promossa dalla presenza di asili nido attiene ai divari territoriali presenti in Italia tra le diverse aree del Paese. Infatti, i posti disponibili nei nidi e servizi integrativi pubblici e privati nelle regioni del Mezzogiorno faticano a raggiungere il 15% contro una media del 24,7% a livello nazionale¹⁹, nonché ovviamente molto lontano dal 33% fissato dal Consiglio Europeo nel 2002²⁰. Tali dati si accompagnano anche al divario occupazionale tra Nord e Sud, creando, nelle regioni meridionali, una spirale negativa in cui la

¹⁴ Cfr. J. CADIMA, G. NATA, S. BARROS, V. COELHO, C. BARATA, *Literature review on early childhood education and care for children under the age of 3*, in *OECD Education Working Paper*, n. 243, 2020.

¹⁵ Sul punto si veda *ex multis* D. DEL BOCA, *The effect of child care and part time opportunities on participation and fertility decisions in Italy*, in *Journal of population economics*, n. 15(3), 2002, pp. 549-573; Y. BRILLI, D. DEL BOCA, C. D. PRONZATO, *Does child care availability play a role in maternal employment and children's development? Evidence from Italy*, in *Review of Economics of the Household*, n. 14, 2016, pp. 27-51; S. CERIA, *Introduzione. I servizi per la prima infanzia nella prospettiva dell'investimento sociale*, in U. ASCOLI, C. RANCI, G. B. SGRITTA (a cura di), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, Il Mulino, Bologna, 2015.

¹⁶ Sul punto D. DEL BOCA, S. PASQUA, C. PRONZATO, *Motherhood and market work decisions in institutional context: a European perspective*, in *Oxford Economic Papers*, n. 61, 2009, pp. 147-171, dove si è evidenziato come sono proprio le madri che provengono da contesti culturali più fragili a beneficiare maggiormente dei servizi dell'infanzia su un piano occupazionale.

¹⁷ S. CERIA, *Introduzione. I servizi per la prima infanzia nella prospettiva dell'investimento sociale*, cit., p. 36.

¹⁸ Cfr. sul punto l'art. 11 c. 2 lett. c) della Convenzione ONU *Sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti della donna* e, per un commento, A. APOSTOLI, *L'attuazione della CEDAW nell'ordinamento interno*, in *DPCE Online*, n. 46(1), 2021, pp. 584 e ss.

¹⁹ DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA – PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Rapporto Nidi e Servizi Educativi per l'infanzia. Stato dell'arte, criticità e sviluppi del sistema educativo integrato 0-6*, 2020.

²⁰ Le regioni che all'anno scolastico 2017/2018 si trovavano al di sopra della cifra del 33% erano Valle d'Aosta, Umbria, Emilia-Romagna, Trentino-Alto Adige e Toscana. Per approfondimento si rimanda a DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA – PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Rapporto Nidi e Servizi Educativi per l'infanzia*, cit.

manca di un reddito rende anche più complesso creare o aumentare la domanda di servizi per l'infanzia, penalizzando quindi non solo le donne, ma anche le future generazioni, a cui sono negate possibilità di educazione²¹.

Le disuguaglianze territoriali non si fermano però alla dimensione regionale, bensì sono visibili anche tra le aree urbane e le aree rurali. Infatti, i Comuni capoluogo di Provincia hanno una dotazione media significativamente più alta (32,8 per 100 bambini di 0-2 anni) rispetto ai Comuni dell'hinterland (21,4)²² segnalando il ruolo cruciale giocato dai Comuni nell'investire o meno sui servizi per l'infanzia, lasciando quindi alle Regioni il ruolo di provare a garantire un certo grado di omogeneità, che, tuttavia, non è stato sempre possibile producendo divari tra le zone più urbanizzate e le aree rurali²³. In questo modo, purtroppo, si perpetuano processi per i quali diventa sempre più difficile per i territori che sono meno sviluppati economicamente uscire dai percorsi di sviluppo intrapresi, rendendo anche più complicato per le donne inserirsi sul mercato del lavoro, incidendo, conseguentemente, anche sui redditi familiari e sulle possibilità di usufruire di un servizio educativo dell'infanzia. Questo, infatti, ci porta alla terza dimensione: la povertà infantile.

Abbiamo già sottolineato l'importanza di interrompere la catena della disuguaglianza tra generazioni intervenendo sull'infanzia; infatti, i bambini che vivono in condizioni di povertà è più probabile si trovino in questa condizione anche da adulti²⁴. Il fenomeno è tutt'altro che secondario dal momento che nel 2020 i minori di diciotto anni a rischio di povertà o esclusione sociale era in Unione Europea del 24% circa, con l'Italia che si trovava addirittura al di sopra di tale valore, attestandosi intorno al 27,1%²⁵. In questo senso, i nidi e i servizi dell'infanzia in generale potrebbero avere sicuramente un ruolo importante nel garantire prospettive educative a tutti i bambini e le bambine, con particolare riferimento proprio a coloro i quali si trovano in una condizione di maggior disagio socio-economico.

Tuttavia, i dati²⁶ ci mostrano come i redditi netti sono più alti nelle famiglie che utilizzano gli asili nido, rispetto invece a quelle che non ne usufruiscono. Ciò avviene perché i casi in cui entrambi i genitori lavorano sono quelli che più necessitano di avere soluzioni per meglio conciliare la propria vita coi tempi di lavoro. Inoltre, i nuclei familiari monoreddito possono anche trovare maggiori difficoltà nell'affrontare il costo d'iscrizione presso una di queste strutture, soprattutto vista la scarsità di posti pubblici in alcune aree del paese.

²¹ Sul punto si veda G. VIESTI, *Centri e Periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Laterza, Roma-Bari, 2021, p. 240, che mette in luce come «al 2019 il tasso di occupazione delle donne nel Mezzogiorno era del 33%, contro il 59% nel Centro-Nord, una media europea del 64% e valori superiori al 70% in Germania, Olanda, Danimarca. [...] Il lavoro domestico o di cura non è certo una libera scelta per le donne del Sud, ma è il frutto di una carenza di opportunità. Ne limita dunque fortemente la qualità di vita, la libertà di scelta, l'indipendenza economica».

²² Cfr. DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA – PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Rapporto Nidi e Servizi Educativi per l'infanzia*, cit., p. 10.

²³ *Ibid.*, p. 13.

²⁴ S. GIBBONS, J. BLANDEN, *The persistence of poverty across generations: A view from two British cohorts*, Policy Press, Bristol, 2006; EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Combating child poverty: an issue of fundamental rights*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018.

²⁵ Cfr. EUROSTAT, *Children at risk of poverty or social exclusion*, 2020.

²⁶ DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA – PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Rapporto Nidi e Servizi Educativi per l'infanzia*, cit., pp. 35 e ss.

Pertanto, anche riguardo alla povertà infantile l'investimento in servizi educativi, come gli asili nido, possano giocare un ruolo cruciale e proprio per questo è stato incoraggiato anche da organizzazioni internazionali²⁷ in più occasioni, col fine di promuovere una maggiore equità già dai primi anni di vita.

Proprio su quest'ultimo punto, di seguito, si cercherà di analizzare come la possibilità di frequentare servizi educativi sin dai primi mesi di vita possa avere ricadute significative per i bambini, ma anche per la società, con particolare riferimento per i bilanci pubblici. Infatti, attraverso l'ottica offerta da questo tipo di investimenti, è possibile rivedere alcuni paradigmi classici degli interventi pubblici a scopo sociale con cruciali ricadute in termini di programmazione economica e *governance* pubblica.

3. Verso un nuovo modello sociale: l'impatto degli investimenti per l'infanzia sul bilancio dello Stato

L'economista premio Nobel James Heckman ha condotto numerosi studi evidenziando come l'investimento nell'educazione dell'infanzia produce una serie di risultati positivi per i bambini, soprattutto con riferimento al lungo periodo²⁸. In questo senso, i dati raccolti mettono in luce come mediamente le persone che hanno frequentato un servizio per l'infanzia, hanno maggior facilità nel trovare un'occupazione, godendo, inoltre, di un reddito più alto e rivolgendosi meno ad ulteriori servizi pubblici²⁹. Ciò avviene in quanto l'investimento pubblico e, quindi, le azioni che vengono messe in campo hanno una capacità di produrre un impatto positivo in quella fascia d'età, di molto superiore agli interventi che possono essere implementati al crescere dell'età³⁰.

Gli studi portati avanti da Heckman, dunque, possono avere un impatto significativo sul modo in cui sono costruiti i modelli sociali occidentali. In primo luogo, è da notare come l'investimento nell'infanzia produce importanti ritorni economici per i bilanci dello Stato, addirittura *“uno dei più accurati studi sui ritorni economici dell'educazione nella prima infanzia, condotto allo scopo di valutare l'High Scope Perry Preschool Program, un programma educativo prescolare a cui ha preso parte nella prima metà degli anni Sessanta un campione di bambini di 3 anni di una*

²⁷ UNESCO, *Strong foundations: Early childhood care and education*, Paris, 2007; UNESCO, *Education for all by 2015: Will we make it?*, Paris, 2008. Per un commento ed un'analisi sui benefici dei servizi educativi per l'infanzia nelle famiglie meno agiate si veda K. BURGER, *How does early childhood care and education affect cognitive development? An international review of the effects of early interventions for children from different social backgrounds*, in *Early childhood research quarterly*, n. 25(2), 2010, pp. 140-165.

²⁸ J. J. HECKMAN, *Skill formation and the Economics of investing in disadvantaged children*, in *Science*, n. 312, 2006, pp. 1900-1902; ID. *Investing in our young people: lessons from economics and psychology*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, n. 3, 2009, pp. 365-386.

²⁹ Cfr. sul punto T. HAVNES, M. MOGSTAD, *No child left behind: Subsidized child care and children's long-run outcomes*, in *American Economic Journal: Economic Policy*, n. 3(2), 2011, pp. 97-129; S. CERIA, *Introduzione. I servizi per la prima infanzia nella prospettiva dell'investimento sociale*, cit., p. 39.

³⁰ Si veda sul punto J. HECKMAN, *Schools, Skills and Synapses*, in *Economic Inquiry*, n. 46(3), 2008, pp. 289-324.

cittadina del Michigan, ha stimato per ogni dollaro investito nel programma un ritorno economico per la società che al 65esimo anno di età di chi vi ha preso parte andrà dai 60 ai 300 dollari³¹.

Ciò si collega al fatto che lo Stato ha investito in età prescolare sull'educazione di bambini e bambine, i quali hanno poi ricorso meno, nel corso della loro vita, ad ulteriori investimenti sociali dello Stato come, per esempio, fondi legati alla disoccupazione, problemi sanitari o tossicodipendenza, producendo complessivamente un risparmio per le casse statali oltretutto un chiaro beneficio per le vite delle persone. Studi recenti sottolineano anche l'aumento del benessere economico diffuso, migliorando la crescita dei paesi e rendendola, allo stesso tempo, più equa³².

Il legame tra investimento pubblico nell'infanzia e contabilità di bilancio è un tema sollevato non solo dalla dottrina, ma anche dalle istituzioni europee. In particolare, nel 2013, nella Raccomandazione già citata, la Commissione ha rimarcato come *“in effetti la spesa pubblica necessaria per rimediare alle conseguenze della povertà infantile e dell'esclusione sociale è generalmente più importante di quella richiesta per interventi in più tenera età”*³³.

Risulta, dunque, subito evidente l'importanza che assumono per il legislatore gli investimenti sui nidi e gli altri servizi per l'infanzia, nel momento in cui questi producono un effetto tangibile non solo sugli individui e la società, ma anche sullo Stato sia da un punto di vista di costruzione delle politiche che da un punto di vista delle finanze. Infatti, come abbiamo già avuto modo di dire, gli asili nido sono nati e concepiti, per tanto tempo, come funzionali ad una logica di conciliazione famiglia-lavoro, mentre solo recentemente è emersa anche la funzione educativa di tali istituzioni.

Tuttavia, sarebbe forse opportuno fare un ulteriore passo avanti, riflettendo sul potenziale impatto che i dati citati possono avere sul modello sociale nazionale ed europeo; infatti, la tensione che tali analisi porta con sé sembra essere rivolta verso un nuovo paradigma entro cui attuare azioni di redistribuzione sociale, diverse da quelle classiche³⁴. Nello specifico, le politiche per l'infanzia potrebbero creare un nuovo campo da gioco entro cui proporre politiche a favore delle tre dimensioni che abbiamo già analizzato: occupazione femminile, divari territoriali e povertà infantile. In questo modo, non si cercherebbe più di intervenire su queste tematiche attraverso le numerose politiche di sostegno statali, implementate nell'ottica di rispondere al bisogno del cittadino, bensì la nuova fase in cui adottare tali misure sarebbe proprio quella dell'età dell'infanzia³⁵, cercando quindi di prevenire la possibile richiesta di assistenza pubblica, ridisegnando, di conseguenza, il campo da gioco dell'attore pubblico.

³¹ S. CERIA, *Introduzione. I servizi per la prima infanzia nella prospettiva dell'investimento sociale*, cit., p. 35. Lo studio è analizzato da J. J. HECKMAN, S. H. MOON, R. PINTO, P. A. SAVELYEV, A. YAVITZ, A., *The rate of return to the High Scope Perry Preschool Program*, in *Journal of Public Economics*, n. 94(1-2), 2010, pp. 114-128.

³² Cfr. R. LYNCH, K. VAGHUL, *The benefits and costs of investing in early childhood education: The fiscal, economic, and societal gains of a universal prekindergarten program in the United States, 2016-2050*, Washington Center for Equitable Growth, 2015.

³³ Raccomandazione (2013/112/UE), (4).

³⁴ In tal senso si veda M. FERRERA, *From the welfare state to the social investment state*, in *Law Journal of Social and Labor Relations*, n. 3(1), 2017, p. 58.

³⁵ *Ibid.*, p. 9, dove si sottolinea come *«the idea that the battle for more equity and a fairer distribution of opportunities must start earlier than during the working age is still poorly understood, as are the redistributive implications of existing household arrangements, childcare and educational services»*.

Se, dunque, questa è la partita che si sta giocando, risulta cruciale porsi il problema di quali siano gli attori che effettivamente impiegano e impiegheranno le risorse per intervenire in questo ambito. In particolare, risulta cruciale comprendere come i diversi livelli della *governance* pubblica possano contemperare le esigenze locali con le prospettive di lungo periodo che caratterizzano le prospettive citate in precedenza. Infatti, da sempre, in Italia, i servizi per l'infanzia sono stati prerogativa dei Comuni, i quali, nel corso degli ultimi cinquant'anni, hanno investito in modo molto differente tra loro, sia a livello qualitativo che quantitativo.

Tuttavia, negli ultimi anni lo Stato sembra aver rivendicato un ruolo, al fine anche di sottolinearne l'importanza, rispetto ai servizi per l'infanzia, prima con la legge 107/2015, in particolare col successivo decreto attuativo 65/2017, e poi col PNRR, come vedremo nel prossimo paragrafo.

4. Dal 1971 al PNRR: 50 anni di interventi pubblici per l'infanzia. Le complessità della *governance* multilivello

La legislazione nazionale in merito agli asili nido si è strutturata all'interno di un percorso di decentramento che coinvolge diversi livelli di governo. La conseguenza di questo pluralismo istituzionale è stata una certa varietà che ha contraddistinto soprattutto i Comuni nel concepire gli asili nido; infatti, a volte si è sottolineata l'importanza educativa, mentre in altre occasioni si è data più rilevanza all'aspetto sociale e di inclusione³⁶.

Tale diversità di obiettivi era tuttavia già presente nella legge che ha introdotto gli asili nido in Italia, ovvero la l. 1044/1971, denominata anche *Piano quinquennale per l'istituzione di asili nido comunali con il concorso dello Stato*, evidenziando dal principio la relazione tra autonomie locali e governo nazionale per la gestione di questo tipo di servizi. In realtà, non solo i Comuni erano coinvolti, ma anche le stesse Regioni, le quali soprattutto erano destinatarie dei fondi per il quinquennio 1972-1976, erogati al fine di finanziare la costruzione di 3800 asili nido³⁷. In questo modo, si può giustamente affermare come “*uno degli elementi di maggiore interesse e di innovazione di questa legge consisteva così nella configurazione dell'asilo nido quale servizio democratico, aperto al territorio e decentrato, in cui l'integrazione tra Stato e società civile avrebbe dovuto essere attuata attraverso il riferimento agli enti locali*”³⁸. In realtà, la relazione tra Comuni, Regioni e Stato è risultata essere problematica e ha dato vita ad una forte disomogeneità territoriale, in cui i diversi attori hanno potuto interpretare le singole visioni di asilo nido.

Con la medesima ottica del 1971, si costruisce la *governance* del Fondo Nazionale per l'Infanzia e Adolescenza³⁹ nel 1997, che non solo prevedeva i trasferimenti dallo Stato ai Comuni, attraverso il ruolo delle Regioni, ma anche servizi aggiuntivi rispetto ai nidi per andare incontro

³⁶ Si veda sul punto M. A. ANTONELLI, V. GREMBI, *Asili nido e livelli di governo: evidenze da una prima ricognizione dei comuni italiani*, in *Economia Pubblica*, n. 5-6, 2009, p. 47.

³⁷ Art. 1 della l. 1044/1971. La legge specificava anche che le stesse Regioni potevano partecipare a questo finanziamento.

³⁸ C. BERTOLINO, *I servizi educativi per la prima infanzia tra Stato e Regioni: un lungo cammino giunto alla metà?*, in *MUNUS*, n. 2, 2017, p. 410.

³⁹ Istituito con legge 285/1997.

all'aumento della domanda nata nel corso degli anni⁴⁰. Tale fondo è stato inserito poco dopo nel più ampio *Fondo per le Politiche sociali*, previsto anch'esso dalla nota legge 328/2000, accentuando, quindi, la dimensione inclusiva dei nidi.

Tuttavia, nel nuovo millennio è emerso con sempre maggiore forza la diversa visione dei livelli di governo in merito alla costruzione degli asili nido, infatti “a livello nazionale il servizio tende ad essere visto come servizio educativo e le sue finalità appaiono connesse alla conciliazione delle responsabilità lavoro-famiglia [...]. A livello regionale, invece, la tendenza generale è quella dell'interpretazione del servizio in termini di servizio sociale che in quanto tale ha lo scopo primariamente di risolvere questioni di disagio e di integrazione”⁴¹.

La divergenza tra Stato e Regioni non verteva solo sul piano della visione, ma anche su quello delle competenze; infatti, già nel 2003 la Corte Costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sul riparto degli asili nido sui diversi livelli di governo nazionali. Nello specifico, le regioni Emilia-Romagna, Marche, Umbria e Toscana contestavano la legittimità dell'art. 70 della legge finanziaria 2002, sottolineando la violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, appena novellata⁴². In particolare, si contestava la creazione di un Fondo presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che seguiva le stesse logiche già citate, ovvero finanziamenti vincolati alle Regioni, le quali avrebbero poi destinato gli stessi ai Comuni.

La Corte Costituzionale, tuttavia, afferma la legittimità costituzionale della legge sostenendo come la materia degli asili nido interessi diversi argomenti, con la forte prevalenza dell'istruzione e del lavoro, entrambe materie concorrenti⁴³. In questo modo, la Consulta rileva che gli asili nido non siano espressione esclusivamente di un sostegno alle famiglie e, in particolare, all'occupazione femminile, bensì sottolinea anche l'aspetto educativo dei servizi per l'infanzia, in accordo con anche precedente giurisprudenza⁴⁴.

Proprio tale aspetto diventa preponderante con la legge 107/2015, definita anche della “Buona Scuola”, e col conseguente decreto legislativo 65/2017, in cui gli asili nido, insieme alle scuole dell'infanzia (3-6 anni) entrano a tutti gli effetti nel cosiddetto *Sistema integrato 0-6 anni* coordinato dal Ministero dell'Istruzione, migrando per la prima volta verso la dimensione nazionale. In questo modo, lo Stato rimarca l'importanza educativa dell'istruzione relativa all'infanzia, mutando anche i tradizionali rapporti di *governance* con i livelli inferiori, ovvero Regioni e Comuni, anche se attraverso una politica fatta di piccoli passi più che di una sola e grande riforma⁴⁵.

Gli obiettivi della legge sono molteplici, infatti non solo si individuano i servizi per l'infanzia come funzionali alla conciliazione vita-lavoro dei genitori ma si intende garantire ai bambini e

⁴⁰ Sul punto cfr. M. A. ANTONELLI, V. GREMBI, *Asili nido e livelli di governo*, cit., p. 48.

⁴¹ *Ibid.*, p. 49.

⁴² Si fa qui riferimento alla nota riforma costituzionale avvenuta con legge costituzionale 3/2001, mutando il Titolo V della Carta.

⁴³ Cfr. E. FERIOLI, *Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, p. 744.

⁴⁴ In particolare, si fa qui riferimento alla sentenza 467/2002. Sul punto si veda R. DONDI, *I servizi educativi per la prima infanzia: L'esperienza della Regione Emilia-Romagna*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, n. 6, 2004, p. 945.

⁴⁵ Sul punto cfr. S. NERI, *Il nuovo sistema integrato dei servizi per l'infanzia tra ambizioso universalismo e realismo minimalista*, in *Politiche Sociali*, n. 4(3), 2017, pp. 513-516.

alle bambine “*pari opportunità di educazione e di istruzione, di cura, di relazione e di gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali*”⁴⁶. Col fine di perseguire i diversi obiettivi, viene istituito il *Fondo Nazionale per il Sistema Integrato 0-6 anni*, il quale è passato da una dotazione iniziale di 209 milioni di euro del 2017 ai 309 previsti per il 2023. Inoltre, è rilevante considerare come dal 2021 sia stato previsto che il *Fondo* tenesse in considerazione obiettivi di perequazione, sia favorendo le aree meno coperte dal servizio, sia “*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*”⁴⁷.

A livello di *governance*, invece, il nuovo impianto prevede che sia il Ministero dell’Istruzione e quindi lo Stato a coordinare e promuovere il sistema integrato di educazione su tutto il territorio nazionale⁴⁸. Al fine di compiere tali obiettivi è redatto periodicamente il *Piano di azione nazionale pluriennale*, il quale funge da criterio attraverso cui distribuire i finanziamenti ai Comuni.

Le Regioni, invece, hanno lo scopo di programmare e cofinanziare il sistema integrato favorendo il coordinamento tra i diversi Enti locali all’interno dei loro territori, nonché regolare i requisiti strutturali e organizzativi per ogni servizio.

In ultimo, i Comuni continuano a ricoprire un ruolo centrale, infatti non solo hanno ancora la gestione diretta dei servizi legati agli asili nido, nonché la loro costruzione, ma hanno anche “*il compito di autorizzare e accreditare quelli gestiti da soggetti privati, sulla base dei requisiti indicati dalla Regione*”⁴⁹.

Nonostante, dunque, l’attenzione posta dal legislatore nazionale alle prerogative delle autonomie locali e i compiti che tutt’ora rimangono comunque in capo a Regioni e Comuni, la dottrina ha sottolineato come tale riforma abbia, nei fatti, dato centralità e importanza alle amministrazioni nazionali soprattutto nelle fasi di programmazione e di spesa, anche in virtù dei più stringenti controlli sulla spesa pubblica previsti negli ultimi anni⁵⁰. Proprio questo aspetto risulta essere decisivo, in quanto la differenziazione territoriale messa in luce in precedenza non si ferma alla dimensione dell’accesso ai servizi legati all’infanzia, ma si lega anche agli aspetti di bilancio dei Comuni, i quali risultano essere i principali attori su cui gravano le spese per i nidi. Nello specifico, possiamo infatti considerare come i 4/5 del totale dello sforzo finanziario riguardante tali servizi ricada sulle casse comunali⁵¹, mentre la restante parte è legata alle rette pagate dagli utenti, segnalando in questo modo la centralità del ruolo degli Enti locali a livello finanziario e di programmazione quando si discute di servizi per l’infanzia. Tuttavia, tale dato va decostruito all’interno delle diverse realtà italiane; infatti, se la spesa dei Comuni emiliano-romagnoli è di 1870 euro per ogni bambino residente, in Calabria

⁴⁶ Art. 1 d.lgs. 65/2017.

⁴⁷ E. TONDINI, M. CASAVECCHIA, *Il potenziamento degli asili nido per ridurre le distanze educative, sociali e territoriali*, in IRES PIEMONTE, IRPET, SRM, POLIS LOMBARDIA, IPRES, LIGURIA RICERCHE, AGENZIA UMBRIA RICERCHE, *La finanza territoriale. Rapporto 2021*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2021, p. 214.

⁴⁸ Cfr. Ministero dell’Istruzione, *Orientamenti Nazionali per i Servizi Educativi per l’Infanzia*, 2021, p. 11.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 11.

⁵⁰ In tal senso si veda A. MORRONE, *Dalla legge sulla “buona scuola” alla riforma costituzionale*, in SEGRETERIA DEL GRUPPO NAZIONALE NIDI E INFANZIA (a cura di), *Gestire il sistema educativo territoriale integrato*, cit., p. 19.

⁵¹ Cfr. E. TONDINI, M. CASAVECCHIA, *Il potenziamento degli asili nido per ridurre le distanze educative, sociali e territoriali*, cit., p. 199.

è poco meno di 150 euro⁵². Tale dato dipende da numerosi fattori come la qualità del servizio, il tipo di gestione (pubblica o in gestione a terzi), nonché la diffusione sul territorio di asili nido privati⁵³.

Infatti, su quest'ultimo punto è bene precisare che il modello a gestione diretta degli asili nido da parte dei Comuni è sicuramente più esoso rispetto all'affidamento al privato, anche se in realtà è bene sottolineare come anche su questo aspetto le autonomie locali abbiano seguito percorsi differenti. Infatti, se alcune realtà come Bologna e Pesaro hanno deciso di affidare ad enti privati la gestione di alcuni asili nido, mantenendo però un forte controllo di gestione, altri Comuni come Milano, Roma o Bari hanno invece seguito forme di esternalizzazione molto più complesse da governare e coordinare⁵⁴.

Tali dinamiche sono strettamente collegate ai vincoli finanziari che dalla crisi del debito del 2011-2012 hanno ridotto i margini di manovra nel campo dei servizi sociali per i Comuni, lasciando quindi alle decisioni delle singole città l'opportunità di investire e preservare gli asili nido, prevedendo anche diverse forme di relazione col mondo privato.

Risulta, dunque, chiaro come gli asili nido possano rappresentare una sorta di lente d'ingrandimento che mostra chiaramente quanto Stato, Regioni e Comuni possano essere intrecciati tanto da un punto di vista normativo che finanziario. In questo senso, come si vedrà, il PNRR non si discosta e non risolve gran parte dei problemi già emersi nel corso degli ultimi cinquant'anni di regolazione e intervento pubblico, configurandosi anzi come possibile scintilla per un deciso cambiamento nel governo dei servizi per l'infanzia.

5. L'intervento del PNRR per l'infanzia e il coordinamento con i Comuni. L'inizio di una nuova stagione?

La parte del PNRR dedicata ai servizi educativi per l'infanzia è rintracciabile principalmente nella Missione 4, componente 1, investimento 1.1, in cui il Governo italiano prevede di investire una cifra particolarmente considerevole, stimabile intorno ai 4,6 miliardi di euro, complessivi anche dei 700 milioni previsti dall'articolo 1, comma 59, della legge n. 160 del 2019 e destinati alla costruzione e ristrutturazione di asili nido, scuole primarie e centri familiari multifunzionali per il periodo 2021-2025, nonché del Fondo di Solidarietà del Ministero dell'Interno per la gestione dei servizi integrati per l'infanzia.

La previsione del Piano è quella di creare più di 264.000 nuovi posti nella fascia 0-6 anni⁵⁵, provvedendo a destinare 2,4 miliardi di euro per gli asili nido (0-2 anni) e 600.000 milioni per le scuole dell'infanzia (3-5 anni), erogati su base regionale. I criteri per la ripartizione, nel caso degli asili nido, sono i seguenti⁵⁶:

⁵² DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Rapporto Nidi e Servizi Educativi per l'infanzia*, cit., p. 200.

⁵³ *Ibid.*, p. 200.

⁵⁴ Sul punto si veda lo studio di D. GAMBARDILLA, E. PAVOLINI, M. ARLOTTI, *L'investimento sociale alle prese con diseguaglianze sociali e territoriali*, in U. ASCOLI, C. RANCI, G. B. SGRITTA (a cura di), *Investire nel sociale*, cit., p. 98.

⁵⁵ Si veda sul punto anche la sezione del sito [Italia Domani](http://ItaliaDomani.it), creato dal Governo Italiano per rendere accessibili tutte le informazioni e gli sviluppi del PNRR.

⁵⁶ Art. 2 del Decreto del Ministro dell'Istruzione 343/2021.

- 1) Il gap nei servizi relativi agli asili nido, per il 75%.
- 2) La popolazione 0-2 anni prevista al 2035, per il restante 25%.

Tramite questo intervento, il Governo italiano intende così fornire le condizioni per superare la soglia del 33% della copertura dei posti di asili nido, stabilita dal Consiglio Europeo del 2002 e ancora non raggiunta dopo più di venti anni dalla sua ratifica. Inoltre, è significativo segnalare come lo stesso PNRR richiami i diversi ambiti positivi che tocca l'intervento in asili nido e messi in luce in questo lavoro, ovvero l'importanza del miglioramento dei servizi educativi dalla prima infanzia, il sostegno alle famiglie con il conseguente beneficio sull'occupazione femminile, nonché la riduzione delle diseguaglianze sociali e territoriali che esistono e persistono sul tema.

È chiaro, tuttavia, come tutti questi temi potranno essere efficacemente affrontati solo nella misura in cui si riuscirà a farli rientrare nella cornice creata dal *Sistema integrato 0-6*, anche rispetto al riparto delle competenze tra i diversi livelli di governo⁵⁷. Su quest'ultimo punto, si prevede che a livello statale la titolarità spetti al Ministero dell'Istruzione in collaborazione con il Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ma l'attuazione poi materiale è lasciata agli Enti Locali proprietari degli asili nido, ovvero Comuni o Unioni di Comuni.

Inoltre, superando anche la previsione generale contenuta nel PNRR, è previsto che il 55,29% del totale sia destinato alle Regioni del Mezzogiorno⁵⁸, al fine di colmare i divari al momento esistenti, cercando così di raggiungere una copertura quanto più possibile omogenea su tutto il territorio nazionale.

A tal proposito risultano essere particolarmente interessanti anche i criteri fissati per la partecipazione degli Enti Locali ai bandi; infatti, maggior rilevanza (fino a 45 punti) può essere attribuita in caso di *“attuale assenza o grave carenza del servizio educativo nella fascia di età 0-2 anni al di sotto del 33%, quale obiettivo strategico fissato dal Consiglio europeo di Barcellona del 2002”*⁵⁹, ma anche altre voci hanno un importante connotato territoriale richiamando i piani regionali in materia di edilizia scolastica, così come i 5 punti attribuiti nel caso in cui l'Ente Locale richiedente si trovi in aree interne, montane o isolate.

Dunque, possiamo affermare come il PNRR, i successivi decreti ministeriali, nonché gli avvisi pubblici, prevedano un investimento importante sugli asili nido e sembrano tenere in debita considerazione le specificità territoriali. Tuttavia, i recenti sviluppi dell'applicazione del PNRR sembrano smentire tale narrazione.

Infatti, alla chiusura dell'avviso pubblico in data 28 febbraio 2022, a cui gli Enti Locali potevano partecipare per tentare di aggiudicarsi i fondi previsti relativamente agli asili nido, si sono presentati Comuni solo per la metà del budget totale previsto dal PNRR. Nello specifico, a fronte dei 2,4 miliardi disponibili per la fascia 0-2 anni, solo 1,2 miliardi sarebbe stato

⁵⁷ In tal senso, S. SABATINELLI, E. PAVOLINI, *Le politiche familiari fra servizi all'infanzia e conciliazione famiglia-lavoro ai tempi del Covid-19*, in *Politiche Sociali*, n. 8(2), 2021, p. 324.

⁵⁸ Art. 2, c. 3 dell'Avviso Pubblico per la presentazione di proposte per la realizzazione di strutture da destinare ad asili nido e scuole di infanzia, da finanziare nell'ambito del PNRR, Missione 4 – Istruzione e Ricerca – Componente 1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università - Investimento 1.1: “Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia”, finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU.

⁵⁹ Art. 6 del Decreto del Ministro dell'Istruzione 343/2021.

effettivamente impiegato e, per tali ragioni, il Ministero è stato costretto a prorogare di un mese la scadenza del bando, che chiuderà ora il prossimo 31 marzo 2022.

L'aspetto più rilevante, purtroppo in senso negativo, è il fatto che le Regioni più virtuose sono state l'Emilia-Romagna e l'Umbria, le quali godono già di ottime percentuali in riferimento agli asili nido, mentre le aree che più avrebbero dovuto partecipare a tale bando sono state quelle che hanno presentato meno progetti: si è fatto per esempio il caso della Regione Sicilia che aveva come budget 300 milioni e ha presentato progetti per poco sopra i 70 milioni o come nel caso campano in cui si sono presentati progetti per 119 milioni a fronte di una possibilità di 328⁶⁰. Il rischio, dunque, è quello di un paradossale aumento delle diseguaglianze territoriali a fronte di intervento che aveva tanto nei presupposti che nei suoi obiettivi una sua riduzione.

Allo stesso tempo è interessante notare come gli altri bandi relativi a scuole dell'infanzia, palestre e mense scolastiche, che condividevano oltretutto la medesima scadenza, sono andati tutt'altro che deserti; in questi casi, infatti, le domande presentate dagli Enti locali hanno superato il budget di spesa previsto per ogni singolo ambito⁶¹.

Si pone, dunque, il problema di comprendere come mai i Comuni abbiano deciso di non investire proprio negli asili nido. Una prima ipotesi risiede nella paura da parte degli amministratori locali di sobbarcarsi un costo che oggi è pagato dallo Stato, ma che sul lungo periodo saranno loro a dover sopportare⁶². Tuttavia, è bene ricordare come nell'ultima legge di bilancio sia stato previsto un aumento del Fondo di Solidarietà Comunale che nei prossimi anni sarà così composto "120 milioni di euro per l'anno 2022, a 175 milioni di euro per l'anno 2023, a 230 milioni di euro per l'anno 2024, a 300 milioni di euro per l'anno 2025, a 450 milioni di euro per l'anno 2026 e a 1.100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027"⁶³. L'intenzione del legislatore è stata quella di fornire dei veri e propri Livelli Essenziali di Prestazione (LEP) per i servizi dell'infanzia, indicando il 2027 come termine per garantire la copertura del 33% su tutto il territorio nazionale⁶⁴.

Ciononostante, è giusto segnalare come nel 2017 i Comuni abbiano speso 1 miliardo e 175 milioni di euro per gli asili nido⁶⁵; pertanto, gli aumenti previsti dal Governo, seppur significativi, possono essere visti da una parte come provvisori e, dall'altra, come non sufficienti per coprire tutti i costi di un effettivo aumento dei posti previsto dal PNRR.

È, dunque, da chiedersi se si ponga allora un tema di mancanza di informazione del Governo nei confronti delle amministrazioni locali. In questo senso, è da vedersi la decisione del Ministero di creare una *task force* di supporto tecnico e informativo che sappia supportare quei Comuni che hanno manifestato difficoltà a partecipare all'avviso pubblico scaduto lo scorso febbraio.

⁶⁰ I dati sono riportati da G. TROVATI, *Dopo i rifiuti, mezzo flop asili. Così il Sud perde il Recovery*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 marzo 2022.

⁶¹ Sul punto si veda C. SARACENO, *Asili nido dimenticati. Specchio della società*, in *La Stampa*, 10 marzo 2022.

⁶² In tal senso si vedano i commenti di G. VIESTI, *I fondi per gli asili che i Comuni hanno ignorato*, in *Il Messaggero*, 12 marzo 2022 e ancora C. SARACENO, *Asili nido dimenticati. Specchio della società*, cit.

⁶³ Art. 1, comma 172, legge n. 234/2021.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Rapporto Nidi e Servizi Educativi per l'infanzia*, cit., p. 23.

Tuttavia, questo mese di proroga non sembra poter essere sufficiente per colmare effettivamente tutte le lacune e i timori dei Comuni; per questa ragione, alcuni studiosi hanno ragionato sulla possibilità di prevedere che lo Stato possa intervenire direttamente in sostituzione degli Enti Locali⁶⁶, al fine di garantire il diritto dei bambini e delle bambine, nonché delle famiglie, a vedersi erogato un servizio essenziale per la vita della società. È chiaro che questo avrebbe l'effetto di alterare totalmente il tradizionale ruolo dei Comuni nell'erogazione di tale servizio sociale, in quanto un intervento pubblico di tale portata cambierebbe in modo profondo la natura dell'asilo nido, rimuovendo l'aspetto più locale e territoriale che ha sempre caratterizzato la legislazione degli asili nido sin dal 1971.

In conclusione, si pone ancora una volta la pressante domanda sulla necessità, ma anche sulla difficoltà di tenere insieme i vari aspetti della *governance* pubblica quando si parla di asili nido. Quest'ultimi, come abbiamo provato a mostrare nel corso di questo lavoro, hanno ad oggi la caratteristica di essere multidimensionali: infatti, un investimento in questo campo comporta una serie rilevante di benefici su più fronti della società. Tuttavia, la sua natura di istituzione nata dal territorio e nel territorio sembra stridere con la necessità di tutelare ed espandere la portata della sua presenza nelle diverse aree del Paese attraverso gli strumenti nazionali.

Siamo, quindi, forse davanti ad un cambio di visione rispetto all'educazione dell'infanzia? La risposta a tale domanda passerà sicuramente da come sarà attuato il PNRR, che si definisce in tale ambito come un possibile momento decisivo per la storica concezione dell'intervento pubblico rispetto all'infanzia. Infatti, l'attrazione cominciata già dalla legge 107/2015 ha trovato nel PNRR una continuazione coerente, capace di accelerare alcuni processi che forse, per mancanza di fondi, sarebbero stati più lunghi. Tuttavia, proprio nell'attuazione più materiale del Piano sono emerse tutte le difficoltà delle autonomie locali di coordinarsi con le amministrazioni nazionali nel comprendere priorità comuni che tenessero insieme il particolare e il generale. In questo senso, è necessario *“che la programmazione dell'intervento pubblico sia adeguata alla specificità dei contesti sociali, economici e culturali di determinate aree geografiche, valutando, inoltre, la virtuosità o meno delle rispettive amministrazioni”*⁶⁷. Una *governance*, dunque, più inclusiva⁶⁸ delle amministrazioni locali che si prefigurano, volente o nolente, come anelli indispensabili della messa a terra⁶⁹ di un Piano imponente come il PNRR.

In conclusione, gli asili nido possono essere un ottimo strumento per comprendere nuovi modi di declinazione della sussidiarietà verticale ma, allo stesso tempo, rappresentano una buona sperimentazione per cominciare a preoccuparci, seriamente, della prossima generazione.

Interrogarci, infatti, su come e dove intendiamo educare i bambini e le bambine può essere cruciale non solo per le loro vite, che sarebbe già una ragione più che sufficiente, ma potrebbe aiutare la società e i territori.

⁶⁶ G. VIESTI, *I fondi per gli asili che i Comuni hanno ignorato*, cit.

⁶⁷ M. INTERLANDI, *Il ruolo degli enti locali per lo sviluppo del territorio, nell'era della “Ripresa” e della “Resilienza”: verso nuovi assetti istituzionali?*, in *PA - Persona e Amministrazione*, n. 8(1), 2021, p. 160.

⁶⁸ Cfr. A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, n. 49(1-2), 2021, p. 209.

⁶⁹ Cfr. C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 49(1-2), 2021, p. 150.