

Nota metodologica

Obiettivi di servizio asili nido e modalità di monitoraggio per la definizione del livello dei servizi offerto per il 2025

in base al comma 172 dell'articolo 1 della Legge n° 234 del 30 dicembre
2021

16 dicembre, 2024

Sommario

Introduzione	3
Gli obiettivi di servizio	4
Descrizione dei dati utilizzati	5
Calcolo della copertura del servizio asili nido	8
Meccanismo di assegnazione delle risorse	9
Principali risultati	10
Rendicontazione e monitoraggio	10

Introduzione

La presente nota descrive la metodologia per l'attribuzione delle risorse previste per il potenziamento del servizio degli asili nido, in forma singola e associata, dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario (RSO), della Regione siciliana e della Sardegna (art. 1, comma 172 Legge n. 234/2021).

Gli obiettivi di servizio, previsti dalla normativa, consistono nel garantire a regime su tutto il territorio nazionale il livello minimo dei servizi educativi per l'infanzia (pubblici e privati) equivalenti, in termini di costo standard, alla gestione a tempo pieno di un utente dell'asilo nido. Tale livello minimo è fissato al 33% della popolazione target, ovvero della popolazione in età compresa tra i 3 e i 36 mesi, ed è determinato su base locale.

Le risorse attribuite per il raggiungimento degli obiettivi di servizio sono pari a 120 milioni di euro nell'anno 2022, a 175 milioni di euro nell'anno 2023, a 230 milioni di euro nell'anno 2024, a 300 milioni di euro nell'anno 2025, a 450 milioni di euro nell'anno 2026 e a 1.100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027.

Le risorse sono state allocate nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale (FSC) fino all'annualità 2024 (art. 1, comma 449, lettera d-sexies, legge n. 232/2016), e a partire dall'annualità 2025 e fino al 2028 sono stanziati nel Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi (FELS) (art. 1, comma 496, legge n. 213/2023). Tale fondo è stato istituito in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 14 aprile 2023, la quale ha confermato la specialità di queste risorse in relazione all'obbligo di destinazione volto a rimuovere gli squilibri economici e sociali e a garantire il pieno esercizio dei diritti umani (ai sensi dell'articolo 119, comma 5 della Costituzione). Inoltre, a partire dal 2029, le risorse in esame verranno reintegrate nel FSC ai sensi dell'art. 1, comma 449, lettera d-novies, legge n. 232/2016.

Gli obiettivi di servizio

Il potenziamento del servizio degli asili nido si esplicherà attraverso l'incremento dell'offerta pubblica da parte dei comuni nei quali il servizio risulta inferiore all'obiettivo di copertura del 33% della popolazione in età 3-36 mesi, tenendo anche conto dell'offerta privata.

Per individuare i comuni interessati viene innanzitutto determinata la percentuale di copertura del servizio degli asili nido pubblici e privati con riferimento all'anno 2018. Confluiscono in tale calcolo il numero di utenti di nidi e micronidi comunali in gestione diretta ed esternalizzata, i posti autorizzati per nidi e micronidi privati e, infine, i posti autorizzati privati e pubblici per le sezioni primavera. Il valore della popolazione di riferimento, utilizzato per il calcolo della percentuale di copertura, è rappresentato dalla media per gli anni 2017, 2018 e 2019 della popolazione in età 3-36 mesi (*popolazione target*).

A partire dall'individuazione degli obiettivi di servizio per il 2025, nel riconoscimento della popolazione di riferimento, si è tenuto conto anche della popolazione relativa all'annualità 2023 non assegnando alcun obiettivo in caso di assenza in tale anno della domanda potenziale del servizio identificata dal numero di bambini in età 3-36 mesi.

Per gli enti locali aventi un livello di copertura del servizio inferiore al 33% della popolazione target viene calcolato il numero di utenti aggiuntivi necessari a colmare la differenza tra il livello di servizio osservato e quello obiettivo (*gap rispetto al 33% della copertura*).

Il divario in termini di utenza sarà colmato progressivamente con le risorse previste nel FSC per il periodo 2022-2027. Per gli anni successivi al 2027, le risorse stanziare per gli asili nido concorreranno a finanziare il mantenimento del livello di servizio pari al 33% della *popolazione target*.

Allo scopo di sostenere specificatamente i territori più svantaggiati, le risorse previste per il periodo 2022-2026 sono assegnate ai soli comuni con copertura del servizio storico inferiore alla soglia del 28,88% della popolazione target. Inoltre, nel medesimo periodo, l'assegnazione delle risorse tiene conto, per i comuni sotto obiettivo, della presenza di posti non utilizzati negli asili nido comunali. Tale scelta va nella direzione di accelerare la convergenza verso il livello obiettivo dei comuni che già possiedono le infrastrutture e che, quindi, possono avviare velocemente il servizio con le risorse aggiuntive finalizzate alla gestione.

Descrizione dei dati utilizzati

Le informazioni utilizzate ai fini del calcolo della copertura storica del servizio asili nido pubblico e privato, nonché dei posti pubblici disponibili non utilizzati, provengono da cinque fonti: il questionario per i fabbisogni standard FC50U, con riferimento all'anno contabile 2018, l'indagine sui servizi socioeducativi per la prima infanzia (ISTAT) per l'anno 2018, le rilevazioni demografiche (ISTAT), la scheda di monitoraggio per la rendicontazione degli obiettivi di servizio per gli asili nido 2022 (NID23) e la scheda di monitoraggio per la rendicontazione degli obiettivi di servizio per gli asili nido 2023 (NID24).

Per quantificare le grandezze utili ai fini del calcolo della copertura del servizio pubblico e privato, con riferimento al 2018, per i comuni delle RSO e della Sicilia, si è scelto di avvalersi dei dati del questionario FC50U, già utilizzati per l'assegnazione dei trasferimenti perequativi nel Fondo di Solidarietà Comunale 2022.

Per la ripartizione delle risorse per il 2025, in totale analogia con quanto attuato in quella relativa al 2024, laddove il questionario FC50U risulti non compilato alla data del 23 ottobre 2024 o l'utenza in esso riportata risulti assente, si è proceduto a recuperare il dato dichiarato nel questionario FC40U. Analogamente, nel caso di non compilazione di quest'ultimo alla data del 23 ottobre 2024 o di mancata indicazione dell'utenza, sono stati recuperati i dati desunti dall'indagine ISTAT relativi all'annualità 2018.

In particolare, per i comuni che gestiscono il servizio in forma associata è stata attribuita una quota parte degli utenti dichiarati dal comune capofila di una convenzione e/o dell'unione/comunità montana nel questionario FC50U, o eventualmente FC40U, in proporzione alle entrate degli stessi ricevute dai comuni afferenti alla forma associata.

Dal momento che la somministrazione dei questionari per i fabbisogni standard non include i comuni della Regione Sardegna si è reso necessario, per tali enti, ricorrere ai dati dell'indagine ISTAT relativi al 2018.

In particolare, per quanto riguarda la valutazione dell'offerta pubblica comunale, sono stati considerati i dati del questionario dei fabbisogni standard per gli utenti dei nidi e micronidi comunali nonché gli utenti a questi equiparabili, ovvero gli utenti presenti negli asili nido a gestione privata con riserva di posti da parte del comune. Per i comuni della Regione Sardegna e per i comuni delle RSO e della Regione siciliana che non hanno compilato il questionario FC50U o eventualmente il

questionario FC40U, i dati provengono dalla rilevazione ISTAT 2018, con particolare riferimento agli utenti dei nidi e micronidi pubblici a gestione diretta ed esternalizzata e agli utenti dei nidi e micronidi privati con riserva di posti da parte del comune.

La ricostruzione dell'offerta privata del servizio, sia per i comuni delle RSO e della Sicilia sia per i comuni della Sardegna, si è invece basata integralmente sui dati ISTAT considerando il minor valore tra l'annualità 2018 e l'annualità 2022, relativi al numero dei posti autorizzati nelle strutture nido e micronido private e nelle sezioni primavera.

Il dato sul numero dei posti di asili nido comunali non utilizzati è stato ricostruito come differenza tra il numero dei posti autorizzati dei nidi e micronidi comunali di fonte ISTAT e il numero degli utenti dei nidi e micronidi comunali, come definito sopra.

Ai fini della quantificazione dell'utenza pubblica è stata, inoltre, presa in considerazione anche l'eventuale indicazione da parte del comune nel rigo R10B della scheda di monitoraggio per la rendicontazione degli obiettivi di servizio per gli asili nido 2022 (NID23) del numero di utenti degli asili nido pubblici o privati convenzionati con riserva di posti relativi al 2021, in quanto il dato precompilato relativo al 2018 proposto nella scheda NID23 è risultato non corretto o ha subito riduzioni nel corso del tempo. La stessa indicazione, presente nella scheda di monitoraggio per la rendicontazione degli obiettivi di servizio per gli asili nido 2023 (NID24) del numero di utenti degli asili nido pubblici o privati convenzionati con riserva di posti relativi al 2021 è stata tenuta in considerazione al fine di identificare l'utenza pubblica nel modo più corretto possibile.

Per tutti i comuni, quindi, che alla data del 23 ottobre 2024 hanno riportato tale nuova indicazione nella scheda di monitoraggio per la rendicontazione degli obiettivi di servizio per gli asili nido 2022 (NID23), oppure nella scheda di monitoraggio degli obiettivi di servizio per gli asili nido 2023 (NID24), il numero di utenti da considerare ai fini della valutazione del livello di copertura del servizio pubblico è stato definito considerando il maggior valore tra il rigo R10B della scheda NID23, il rigo R10B della scheda NID24 e il numero di utenti indicati nel questionario FC70U relativo all'annualità 2021 (somma dei rigi M68 e M71 rispettivamente corrispondenti al numero di bambini frequentanti sezioni a tempo pieno e a tempo parziale eventualmente riproporzionati nel caso di gestione in forma associata secondo le logiche sopra riportate).

Si precisa che, nel caso in cui il valore massimo ottenuto in questo modo risulti superiore a quello derivante dai criteri precedentemente descritti (questionario FC50U/FC40U o rilevazione ISTAT), il dato di riferimento per l'utenza pubblica, ai fini della copertura, sarà rappresentato da quest'ultimo.

Si precisa che per i comuni della regione Sardegna, non soggetti alla compilazione dei questionari dei fabbisogni standard, l'eventuale valorizzazione con un numero superiore a zero del rigo R10B delle schede di rendicontazione e monitoraggio NID23 e/o NID24, ha visto il riconoscimento di tale valore come indicatore del numero di utenti relativi al servizio di asili nido pubblici o privati con finanziamento comunale.

Per il comune di Misiliscemi (TP) nato nel 2021 per scorporazione di una parte di territorio dal comune di Trapani, non essendo disponibile il questionario FC50U o FC40U e il dato della rilevazione ISTAT, tali informazioni sono state ottenute moltiplicando il dato di Trapani per un coefficiente di riproporzionamento pari a 0,1488331227962 (tenente conto della superficie e della popolazione al momento della nascita del comune). Di conseguenza, anche il dato di Trapani è stato riproporzionato moltiplicando il valore originario per il coefficiente 0,8511668772038 in modo da non considerare la quota parte riassegnata a Misiliscemi.

Infine, a seguito della compilazione della scheda di monitoraggio per la rendicontazione degli obiettivi di servizio per gli asili nido 2022 (NID23) e di quella relativa agli obiettivi di servizio 2023 (NID24), alcuni comuni hanno riscontrato la non correttezza di alcune informazioni provenienti dalla rilevazione ISTAT. Contattando l'Istituto hanno richiesto la correzione dei dati inerenti all'annualità 2018 e sono stati considerati i valori corretti trasmessi a SOGEI dai referenti ISTAT. Pertanto, ai comuni di SAMONE (TO), ORICOLA (AQ), OLIENA (NU) e CURTI (CE) già corretti ai fini del calcolo degli obiettivi di servizio 2024, si sono aggiunti i comuni di SILIQUA (SU), MILANO (MI), GAVI (AL), VILLANOVA SULL'ARDA (PC), RONCADE (TV), MEDA (MB), COLLEDARA (TE), SETTEVILLE (BL), MAMOIADA (NU), VAL DI CHY (TO), CAPACI (PA) e GERACI SICULO (PA) per il calcolo degli obiettivi di servizio dell'anno 2025.

La popolazione, indicata dalla normativa, considerata ai fini del calcolo della copertura del servizio è rappresentata dalla popolazione, proveniente dalla banca dati demografica ISTAT, in età 3-36 mesi. Il valore della popolazione in età 3-36 mesi a livello comunale è stato calcolato sommando i 9/12 della popolazione in età zero anni, alla popolazione in età uno e due anni.

Per limitare l'effetto di possibili variazioni negli anni della popolazione, in particolar modo per i piccoli e piccolissimi comuni, la popolazione in età 3-36 mesi a cui rapportare l'offerta del servizio pubblica e privata nel 2018, è stata calcolata come media degli anni 2017, 2018 e 2019.

Calcolo della copertura del servizio asili nido

Allo scopo di individuare l'offerta del servizio di asili nido nel 2018, per ogni comune, è stato calcolato il *numero di utenti pubblici e privati*. In particolare:

- il *numero di utenti pubblici* è la somma degli utenti dei nidi e micronidi comunali in gestione diretta, in gestione affidata a terzi e nelle strutture private con riserva di posti da parte del comune;
- il *numero di utenti privati* è dato dalla somma dei posti autorizzati dei nidi e micronidi privati e dei posti autorizzati nelle sezioni primavera.

Rapportando il *numero di utenti pubblici e privati*¹ alla popolazione target si ottiene il *tasso di copertura storico 2018*, rappresentativo dell'offerta del servizio di asili nido in ciascun comune. Per i comuni in cui il *tasso di copertura storico 2018* è inferiore al 33% si calcolano il numero di utenti aggiuntivi necessario per raggiungere tale livello (*gap rispetto al 33% di copertura*) e, distintamente, il numero di utenti aggiuntivi per raggiungere il livello di copertura pari al 28,88% (*gap rispetto al 28,88% di copertura*). Quest'ultimo sarà colmato negli anni 2022-2026, mentre il raggiungimento del 33% sarà garantito a partire dal 2027. Entrambe le grandezze potranno essere oggetto di aggiornamento nei prossimi anni in relazione a eventuali variazioni dei dati rilevanti a parità di meccanismo di determinazione dei gap.

La seguente Nota determina i *gap* per ciascun comune rilevanti per il riparto delle risorse per il 2025 (secondo la procedura descritta di seguito nel paragrafo "Meccanismo di assegnazione delle risorse"). Tali *gap* costituiscono anche il riferimento rilevante ai fini della rendicontazione dell'utilizzo effettivo delle risorse assegnate per l'anno 2025.

Infine, il numero di utenti aggiuntivi derivante dal calcolo di ciascun *gap* è determinato con l'arrotondamento dei numeri decimali all'intero. L'arrotondamento è operato sempre per eccesso per valori compresi tra 0 e 1, così da favorire i comuni piccoli e piccolissimi.

¹ Si precisa che nell'allegato contenente il riparto delle risorse, il vettore inerente gli utenti pubblici e privati 2018 rappresenta il valore utilizzato per l'individuazione del livello di copertura ed il conseguente calcolo degli utenti aggiuntivi e delle risorse assegnate. Nella scheda di monitoraggio e rendicontazione degli obiettivi di servizio 2025 (NID26), tale valore sarà visualizzato dall'utente senza numeri decimali, ovvero arrotondato all'intero inferiore, al fine di fornire un numero di utenti di riferimento intero e non frazionato.

Meccanismo di assegnazione delle risorse

Calcolato il numero di utenti aggiuntivi necessari a raggiungere il livello di servizio pari al 33% della popolazione target, si è individuato implicitamente il livello di fabbisogno standard pro-utente da prendere a riferimento per il finanziamento degli utenti aggiuntivi. Tale valore ammonta a circa 7.670 euro per nuovo utente ed appare coerente con il valore medio del costo per bambino servito risultante dai fabbisogni standard per i comuni delle RSO (circa 9.200 euro per utente), tenendo conto del valore della partecipazione al costo pari all'importo minimo del bonus riconosciuto dall'INPS in base alle norme vigenti (1.500 euro annui, art. 1, comma 355, Legge n. 232/2016).

Nel periodo 2022-2026, il *gap* rispetto al 28,88% di copertura viene colmato gradualmente secondo la disponibilità delle risorse per ciascun anno. Nel calcolo degli utenti aggiuntivi e delle rispettive risorse, oltre agli utenti necessari per colmare il *gap* rispetto al 28,88% di copertura confluiscono anche i posti non utilizzati negli asili nido comunali dei comuni sotto obiettivo.

Dal 2027, con la piena disponibilità del finanziamento a regime (1.100 milioni di euro annui), il *gap* rispetto all'obiettivo del 33% di copertura sarà integralmente colmato e il meccanismo dei posti inutilizzati non avrà alcuna influenza.

Principali risultati

Il numero dei comuni finanziati nel 2025 è pari a 5.512. Tali enti ricevono risorse nella misura di 300 milioni di euro per attivare, nel corso dell'anno, il servizio per 39.123 bambini in età 3-36 mesi. Il numero di comuni finanziati nel 2025 non include gli enti in cui la copertura del servizio, pubblico e privato, nel 2018 va dal 28,88% al 33% di copertura della popolazione target.

Tabella 1 – N. comuni finanziati, n. utenti aggiuntivi e risorse attribuite nel 2025

Fascia demografica (Popolazione al 31-12-2022)	N. comuni	N. comuni finanziati 2025	N. utenti aggiuntivi 2025	Maggiori risorse per il 2025 previste dall'art. 1, comma 172, Legge 234/2021 (euro)
Meno di 500 Abitanti	830	739	752	5.766.426
500 - 999 Abitanti	1.013	912	1.282	9.830.533
1.000 - 1.999 Abitanti	1.390	1.159	2.815	21.585.768
2.000 - 2.999 Abitanti	824	578	2.201	16.877.539
3.000 - 4.999 Abitanti	996	631	3.335	25.573.192
5.000 - 9.999 Abitanti	1.106	721	5.838	44.766.506
10.000 - 19.999 Abitanti	668	452	6.539	50.141.861
20.000 - 59.999 Abitanti	404	277	9.691	74.311.787
60.000 - 99.999 Abitanti	53	30	2.392	18.342.152
Oltre 100.000 Abitanti	41	13	4.278	32.804.234
Totale	7.325	5.512	39.123	300.000.000

Rendicontazione e monitoraggio

Le risorse assegnate per il potenziamento del servizio degli asili nido sono vincolate all'attivazione del servizio per gli utenti aggiuntivi, assegnati ogni anno, e soggette alla rendicontazione da parte dei comuni. Pertanto, le risorse assegnate in un anno saranno mantenute per gli anni successivi, a fronte dell'offerta aggiuntiva rendicontata.

Al fine di rendicontare le risorse assegnate per il 2025, l'ente locale dovrà compilare una Relazione consuntiva che si compone di quattro sezioni:

1. Quadro degli utenti serviti nel 2018 e nel 2025;
2. Quadro degli obiettivi di servizio 2025 e delle relative risorse;
3. Quadro di rendicontazione degli obiettivi di servizio;
4. Quadro della relazione in formato semi-strutturato.

Anche i comuni non beneficiari delle risorse per il potenziamento del servizio sono chiamati a compilare la Relazione nelle parti relative al monitoraggio del servizio sul territorio.

Gli utenti obiettivo assegnati e le relative maggiori risorse assegnate potranno essere rendicontati dall'ente locale scegliendo all'interno di un paniere di interventi di potenziamento del servizio di asilo nido.

In particolare, l'ente locale potrà potenziare il servizio nei seguenti modi:

- ampliando la disponibilità del servizio:
 - negli asili nido comunali gestiti dall'ente (nuove strutture o attivazione di posti inutilizzati), in gestione diretta o esternalizzata;
 - in base ad accordi/convenzioni con riserva di posti con comuni vicini, con gli ambiti territoriali di riferimento o ad altra forma associata che svolgono il servizio di asilo nido per conto dell'ente;
 - ricorrendo ad accordi/convenzioni con riserva di posti con gli asili nido o micronidi privati;
- trasferendo le risorse aggiuntive assegnate:
 - alle famiglie con voucher/contributi per agevolare l'utilizzo del servizio di asilo nido o micronido sul territorio;
 - all'ambito territoriale di riferimento o ad altra forma associata con vincolo di nuovi posti per l'utenza dell'Ambito territoriale di riferimento;
 - agli asili nido o micronidi pubblici e privati in base ad accordi/convenzioni che prevedono la riduzione delle tariffe a carico delle famiglie;
- altre modalità autonomamente determinate riconducibili a:
 - servizi educativi per l'infanzia di cui all'articolo 2, comma 3, lettera b) e lettera c), punti 1 e 3, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, strutturati su almeno 5 giorni a settimana e con almeno 4 ore di frequenza giornaliera con affidamento, dei bambini in età 3-36 mesi iscritti, ad uno o più educatori in modo continuativo.

La riserva di posti presso asili nido, pubblici o privati, consente al Comune di assicurare la continuità e la prontezza del servizio di asilo nido sul territorio. Pertanto, la riserva di posti contribuisce al

raggiungimento dell'obiettivo di servizio assegnato, anche in assenza di utenti frequentanti nel breve periodo.

I Comuni fino a 5 mila abitanti che, a causa del ridottissimo numero di bambini nella fascia d'età compresa tra i 3 e i 36 mesi e di oggettive condizioni territoriali che ostacolano i collegamenti con i centri limitrofi, non siano nelle condizioni di attivare nuovi posti nei servizi educativi per l'infanzia di cui all'articolo 2, comma 3, lettere a), b) e c) punti 1 e 3, neppure per Ambito territoriale o associazione con altri Comuni vicini, ai fini del computo degli utenti per la verifica del raggiungimento dell'obiettivo di servizio assegnato possono ricomprendere i bambini iscritti alla scuola dell'infanzia statale o paritaria ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89 (cosiddetti "anticipatari").

La Relazione sarà somministrata ai comuni sotto forma di un "modulo strutturato editabile" precompilato in alcune sue parti. Nelle parti editabili della Relazione gli enti dovranno inserire le informazioni circa il livello di servizio nel 2025, l'eventuale rendicontazione degli utenti aggiuntivi e le scelte gestionali che caratterizzano la gestione o l'attivazione del servizio.