

I servizi educativi per l'infanzia (0-6) in Italia, in particolare, quelli per la fascia d'età sotto i 3 anni hanno visto nel tempo crescere l'offerta di posti e la partecipazione di bambine e bambini, anche se più lentamente di altri Paesi europei. Permangono, tuttavia, importanti divari socioeconomici e territoriali, che – insieme ad altre barriere d'accesso – penalizzano la partecipazione soprattutto dei figli di genitori in situazione di svantaggio economico e lavorativo, fragilità sociale, retroterra migratorio.

Talvolta, al crescere della partecipazione, i divari addirittura crescono. Fra questi, il divario fra la partecipazione di bambini sotto i 3 anni di famiglie della fascia di reddito più alta e della fascia di reddito più bassa, che in venti anni è più che raddoppiato a favore dei primi: la differenza era di 7,5 punti percentuali nel 2005-6, allorché la partecipazione complessiva era ancora inferiore al 25%, ma è salita a 19 punti nel 2023-4, quando circa 35 bambini su 100 di quell'età frequentavano l'asilo nido o servizi assimilabili (*si veda il grafico sotto*).

Il nostro sistema di servizi educativi dell'infanzia soffre, dunque, di una carenza di equità, sebbene non sia l'unico in Europa. Inoltre, nel nostro Paese è ancora insufficiente l'attenzione alla qualità dei servizi.

Sono due criticità preoccupanti. Tanto più alla luce di ciò che da tempo ci dice la ricerca internazionale, ossia, che la partecipazione a servizi educativi per l'infanzia *di qualità* può dare un sostegno precoce per rafforzare le competenze cognitive, relazionali e sociali, con benefici di lungo periodo sul percorso di vita di ciascuno, ancora più evidenti proprio per i bambini che provengono da situazioni di svantaggio, contribuendo a ridurre divari di sviluppo, apprendimento e socialità.

### **Una ricerca comparativa**

È questo forse il risultato più significativo di una ricerca comparativa sui servizi educativi per l'infanzia in Francia, Germania, Inghilterra, Spagna e Italia, promossa dalla Fondazione Agnelli e realizzata da un gruppo di ricercatori nazionali e internazionali, coordinati da Francesca Bastagli (Responsabile per la Ricerca, Fondazione Agnelli) ed Emmanuele Pavolini (Professore di Sociologia Economica, Università degli Studi di Milano). La ricerca, che costituisce il primo esito del più ampio programma pluriennale Zero Sei della Fondazione Agnelli, è stata resa pubblica oggi attraverso un documento di sintesi dal titolo ***Partire bene: i sistemi educativi per l'infanzia in Italia e in Europa***.

La ricerca nasce dalla consapevolezza che oggi la crescita e il miglioramento della qualità dei servizi educativi per l'infanzia sono temi strategici delle politiche pubbliche in Europa. Attorno a questi interventi, infatti, si giocano tre grandi questioni: (i) la crescita e lo sviluppo di bambine e bambini, con la riduzione delle disuguaglianze; (ii) la conciliazione di attività lavorativa e responsabilità di cura, per sostenere in particolare il lavoro femminile; (iii) la risposta al calo delle nascite, che rende prioritario sostenere di più e meglio le responsabilità di cura e istruzione dei bambini.

*"Dalla ricerca – ha spiegato Francesca Bastagli – emergono due priorità. Primo: estendere l'accesso ai servizi educativi per l'infanzia, in particolare a bambini che provengono da contesti socioeconomici svantaggiati, che dalla partecipazione possono trarre particolari benefici, ma sono anche a maggiore rischio di esclusione. Secondo: promuovere la qualità dei servizi. Nel perseguire questi obiettivi, i Paesi*

*affrontano diversi 'dilemmi' o trade-off di policy, legati alla struttura istituzionale dei sistemi zero-sei e ai cambiamenti demografici e del mercato del lavoro. L'analisi comparata identifica le principali fra queste tensioni, fornendo il quadro e una lettura delle tematiche, insieme a opzioni di policy per portare avanti l'agenda per i servizi educativi per l'infanzia"*

### **L'Italia nel confronto europeo**

Dalle esperienze europee non emerge un modello preferibile, di cui seguire le orme. Ogni Paese ha i suoi punti di forza, ma anche molte criticità proprie, mentre altre sono comuni a tutti. Dall'analisi comparativa vengono comunque lezioni importanti per l'Italia.

Oggi, dei cinque Paesi considerati, l'Italia è quello con la minore offerta di posti di asili nido: circa 32 ogni 100 bambini sotto i 3 anni, con lunghe liste d'attesa per gli asili nido. È difficile prevedere se lo sarà ancora nei prossimi anni, dopo l'iniezione di nuovi posti finanziati dal PNRR (e da fondi nazionali) e a causa del 'contributo' di un declino demografico più forte che altrove. Si prevede, invece, che il PNRR – a condizione di colmare i suoi attuali ritardi e realizzare tutti i progetti finanziati – porti a un aumento di posti tale da ridurre i divari fra Centro-Nord e Sud, mentre non miglioreranno quelli a svantaggio dei Comuni più piccoli, dove già in origine l'offerta era molto bassa o inesistente.

Anche in relazione ai faticosi progressi dell'offerta di posti, l'Italia ha una delle partecipazioni più basse ai servizi per la fascia d'età sotto i 3 anni. L'obiettivo fissato dall'UE per il 2030 di almeno il 45% di partecipazione è ancora lontano, se si considera che per il 2025 in Italia è del 35,5%, secondo i dati EU-SILC che la misurano in tutta l'UE. La Francia è vicina al 60%, la Spagna al 55%, la Germania è circa al livello italiano, con la differenza che il modello tedesco prevede congedi familiari di 12-14 mesi, generosamente sussidiati, e perciò i bambini cominciano ad andare al nido a un anno compiuto (mancano i dati inglesi dopo la Brexit).

Va, però, osservato che non è solo la limitata offerta di posti a rendere in Italia la partecipazione ai servizi dell'infanzia ancora insufficiente e a generare disuguaglianze d'accesso. Esistono, infatti, altre barriere a ostacolare l'accesso a molte famiglie.

In primo luogo, barriere economiche: mentre la scuola dell'infanzia è praticamente gratuita, negli asili nido le rette a carico dell'utenza possono essere elevate, soprattutto nei servizi privati, molto diffusi nel Paese e con un peso relativo maggiore al Sud. Per contro, il sostegno pubblico alla domanda delle famiglie non favorisce, in genere, i redditi più bassi. Ad esempio, senza negare i progressi del Bonus Asilo Nido rispetto a misure precedenti, le famiglie meno abbienti possono, tuttavia, trovare un deterrente all'accesso ai servizi nel meccanismo che prevede prima l'anticipazione della retta e solo successivamente il suo rimborso.

Inoltre – ed è un punto chiave – esistono barriere negli stessi criteri d'accesso. Questi, infatti, in Italia sono prevalentemente orientati ad assicurare la conciliazione fra lavoro e responsabilità di cura per i genitori, in particolare, quando entrambi lavorano. Come ricorda ISTAT, il lavoro di entrambi i genitori è un criterio considerato dal 94% dei Comuni, mentre quasi la metà gli assegna il punteggio massimo per l'accesso al nido. Sarebbe, invece, necessario trovare una più equilibrata convivenza, da un lato, fra la necessità di sostenere i genitori che lavorano (e soprattutto le madri) e, dall'altro, il diritto educativo del bambino e il sostegno alle famiglie più fragili. Come, ad esempio, provano a fare Germania e Spagna.

Un altro ostacolo è l'assenza nei servizi dell'infanzia di un diritto legale al posto, che comincia solo dalla scuola primaria. Oggi l'Italia non assicura continuità tra fine del congedo parentale dopo la nascita del figlio e accesso ai servizi dell'infanzia. Anzi, il gap temporale è il più ampio dei Paesi considerati.

Per quanto riguarda, invece, la qualità dei servizi, tutti i Paesi della ricerca condividono una grave carenza di personale, da cui la qualità dipende in modo rilevante. Anche in Italia, quest'ultima è resa incerta dal difficile reclutamento di educatori preparati, il cui numero è insufficiente e che sono poco attratti da retribuzioni e condizioni di lavoro peggiori del resto del comparto istruzione, a fronte di un innalzamento delle qualifiche richieste. Se alla crescita del numero di posti non corrisponde una crescita anche del personale qualificato (nei prossimi anni dovrebbero essere necessari 25.000 nuovi educatori), se l'efficacia del processo pedagogico e il suo monitoraggio non diventano una priorità, l'Italia rischia di perdere molto in termini di qualità.

*“Le nostre analisi sui servizi educativi per l'infanzia in Italia e il confronto con gli altri Paesi europei – sottolinea Andrea Gavosto, direttore della Fondazione Agnelli – suggeriscono che per aumentare la partecipazione dei bambini e ridurre le disuguaglianze non sia sufficiente un'espansione dei posti. Quest'ultima resta ovviamente necessaria e presto vedremo se il PNRR sarà davvero riuscito a diminuire almeno i divari territoriali. Non basta, però, a garantire una maggiore equità di accesso né a migliorare la qualità dei servizi: per questo, occorrono politiche rivolte ai criteri di accesso ai servizi, alla riduzione del gap fra congedo parentale e garanzia del posto, alla riduzione delle rette per le famiglie a più basso reddito, a meccanismi di monitoraggio e valutazione costanti”.*

### **Suggerimenti di politiche pubbliche**

Da queste considerazioni, insieme alle molte altre che emergono dai risultati di una ricerca ricca di temi, dati e analisi, la Fondazione Agnelli ricava alcuni suggerimenti di politiche pubbliche per alimentare il dibattito nel nostro Paese.

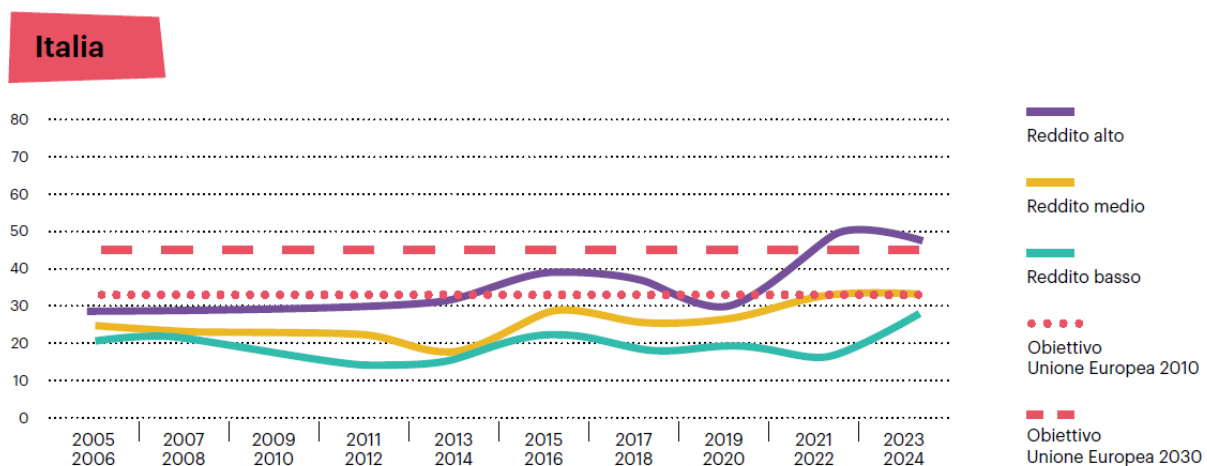
- **Introdurre un diritto all'accesso** ai servizi educativi dell'infanzia, che progressivamente nel tempo elimini il gap temporali fra i congedi parentali nei mesi successivi alla nascita del figlio e garanzia del posto nei servizi. Fissare il diritto a un posto a partire, ad esempio, dai 18 o 24 mesi, dove già ora la copertura è relativamente consistente, favorirebbe la definizione di un percorso prevedibile per le famiglie e la capacità di programmazione per i Comuni che gestiscono i servizi.
- **Riformare i criteri di accesso e progressivamente uniformarli a livello nazionale: meno pro-lavoro e più pro-equità**, con un approccio 'mirato' a sostenere le fasce più svantaggiate. Qui interessanti stimoli vengono da Germania (diritto di accesso universale) e Spagna (politiche regionali per dare priorità alle famiglie a medio-basso reddito o a rischio). Al contrario, Francia e Inghilterra confermano l'esperienza italiana: espandere il numero di posti nei servizi non garantisce automaticamente equità. Se resta importante mantenere l'attenzione alle esigenze lavorative dei genitori e, in particolare, delle madri, occorre, tuttavia, rafforzare il peso relativo di criteri favorevoli all'accesso di famiglie a più basso reddito e genitori con situazioni di precarietà lavorativa.
- **Ridurre le barriere economiche all'accesso**, spostando il baricentro del finanziamento pubblico verso la riduzione progressiva delle rette. Francia, Spagna e Germania sostengono direttamente i servizi educativi per l'infanzia con fondi nazionali, puntando a una riduzione o talvolta all'abolizione delle rette, affinché il costo netto per molte famiglie sia minore o nullo.
- **Fare crescere il sistema di monitoraggio e valutazione**, rendendolo capace di valutare anche la qualità di processo e l'equità del sistema. In parte, ciò avviene in Inghilterra, dove vengono

monitorati non solo gli elementi strutturali dei servizi (ad esempio, il rapporto educatore/bambini), ma anche aspetti di processo, inclusi quelli pedagogici, con una misurazione sistematica degli stessi. In Italia servirebbero investimenti per (i) armonizzare i sistemi informativi 0-6; (ii) adottare indicatori di equità (accesso per reddito, territorio, cittadinanza); (iii) collegare monitoraggio e valutazione a piani di miglioramento e finanziamento dei servizi.

- **Definire una strategia nazionale per il personale**, per sostenere nel tempo la qualità dei servizi. Una volta creati nuovi posti nei servizi grazie al PNRR, c'è il rischio di ritrovarsi con una carenza di personale professionalmente preparato: bisognerebbe limitarlo attraverso piani di reclutamento pluriennali, incentivi e borse per percorsi formativi specifici per educatori, come avviene con successo in Germania, valorizzazione retributiva e carriera, azioni per attrarre anche uomini, visto l'altissimo tasso di femminilizzazione del personale dei servizi.

*“Il confronto europeo suggerisce – ha concluso Emmanuele Pavolini – che lo sviluppo di un sistema integrato di servizi socioeducativi dell’infanzia è un terreno su cui si misurano la capacità dello Stato di garantire diritti fondamentali, ridurre disuguaglianze, sviluppare le competenze dei bambini e sostenere l’occupazione. L’Italia dispone di eccellenze educative, di una scuola dell’infanzia solida e di una opportunità di investimento unica, il PNRR. Tuttavia, i nodi strutturali — diritto all’accesso ed equità, qualità di processo, strategia sul personale e sostenibilità del finanziamento — richiedono un salto di governance e progettazione. Se l’Italia saprà apprendere dalla propria tradizione così come da alcune innovazioni e scelte dei Paesi analizzati, potrà trasformare lo sviluppo degli interventi a vantaggio dei bambini della fascia 0-6 in una leva strutturale di crescita e coesione sociale”.*

### Andamento del tasso di partecipazione ai servizi dell’infanzia (pubblici, convenzionati e privati) per i bambini fino a 3 anni, suddiviso per diverse fasce di reddito familiare (2005-2024)



Fonte: Elaborazioni Fondazione Agnelli su microdati Eurostat EU-SILC (2005-2024, medie biennali). I terzili di reddito sono calcolati sulla base della distribuzione del reddito disponibile equivalente a livello familiare tra le famiglie con figli di età pari o inferiore a 12 anni.

Torino, 14 aprile 2026

Ufficio Stampa: Marco Gioannini - [marco.gioannini@fondazioneagnelli.it](mailto:marco.gioannini@fondazioneagnelli.it) - 3357373883