

# Partire bene: i servizi educativi per l'infanzia in Italia e in Europa



Chi accede  
Quanto costano  
Che qualità hanno  
Quanto sono equi

I servizi 0-6 nei principali Paesi  
europei: uno studio comparativo

# Indice

	Introduzione	pag. 03
	Crediti	pag. 05
	Per approfondire	pag. 06
01	Contesto sociale	pag. 07
02	Sistemi a confronto	pag. 10
	Spesa pubblica per le politiche familiari e i servizi per l'infanzia	
	Diritto legale al posto	
	Partecipazione ai servizi	
	Partecipazione e copertura: il caso dell'Italia per i bambini sotto i tre anni	
	Divari e barriere all'accesso	
	Misure di contrasto ai divari	
03	Qualità dei servizi	pag. 43
	Normative, linee guida, orientamenti pedagogici e curricula	
	Rapporto educatore/bambini e dimensione dei gruppi	
	Qualifiche professionali del personale	
	Retribuzioni e condizioni di lavoro	
	Carenze di personale	
	Monitoraggio della qualità e valutazione delle politiche	
04	Costi	pag. 58
05	Sfide e tensioni	pag. 66
	Sfide	
	Tensioni	
	Le risposte italiane: punti di forza e criticità	
	Conclusioni	pag. 80

# Introduzione

La crescita e il miglioramento della qualità dei servizi socioeducativi per l'infanzia – dalla nascita fino alla scuola primaria - sono oggi temi strategici delle politiche pubbliche europee. Questo è ancora più vero per i servizi per i bambini sotto ai tre anni.

Perché strategici? Perché attorno a questi interventi socioeducativi si giocano contemporaneamente **tre grandi questioni**.

1. **Crescita e sviluppo della bambina e del bambino, e riduzione delle disuguaglianze:** la ricerca, a partire dal contributo del premio Nobel J. Heckman, mostra come servizi socioeducativi di qualità possono sostanzialmente rafforzare le competenze cognitive, relazionali e sociali dei bambini, con benefici di lungo periodo sul loro percorso di vita, soprattutto per quelli provenienti da situazioni di svantaggio e fragilità, contribuendo a ridurre divari di sviluppo e apprendimento.

2. **Conciliazione di attività lavorativa-responsabilità di cura e occupazione femminile:** l'accesso a servizi socioeducativi affidabili e sostenibili economicamente è essenziale per favorire la partecipazione dei genitori al mercato del lavoro – in particolare, quella delle madri, alle quali prevalentemente continuano a rimanere le responsabilità di cura - facilitando le une e gli altri nella ricerca di un punto di equilibrio fra scelte di vita privata e lavorativa, che non sacrifichi nessuna delle due.

3. **Risposta agli shock demografici:** il calo delle nascite e l'invecchiamento della popolazione rendono prioritario sostenere di più e meglio le responsabilità di cura e istruzione dei bambini.

In Europa le soluzioni offerte a queste questioni presentano criticità, che in Italia sono avvertite in modo particolarmente acuto: il declino demografico è tra i più marcati, i confronti internazionali sulle competenze maturate degli studenti nel loro percorso scolastico non sono particolarmente lusinghieri per il nostro Paese, l'occupazione femminile – soprattutto delle madri – rimane più bassa rispetto a gran parte dei paesi europei. I servizi educativi per l'infanzia non possono essere, dunque, considerati un 'servizio accessorio', ma **un'infrastruttura sociale essenziale per il futuro**. Il valore dei servizi socioeducativi dell'infanzia è riconosciuto in documenti ufficiali e impegni presi negli ultimi anni da governi, incluso quello italiano, a livello nazionale e internazionale, che delineano condizioni, regole e obiettivi per l'espansione degli interventi. L'UE si è data l'obiettivo di raggiungere entro il 2030 una partecipazione ai servizi di almeno il 45% dei bambini con meno di tre anni. Nei fatti, nell'ultimo ventennio la partecipazione è fortemente cresciuta in molti paesi dell'Unione. Se circa il 95% dei bambini tra i tre anni e l'inizio della scuola primaria frequenta oggi le scuole dell'infanzia, tra i bambini più piccoli la partecipazione resta, invece, molto più bassa, con una media europea intorno

al 39% nel 2024. In Italia è di qualche punto inferiore, aggravata da importanti divari territoriali e socioeconomici, e da altre barriere di accesso legate agli stessi criteri che lo regolano.

I servizi educativi per l'infanzia in Italia sono, in definitiva, un rilevante campo di politiche pubbliche caratterizzato, da un lato, da un grande potenziale di innovazione sociale e pedagogica, dall'altro, da significative difficoltà e tensioni.

Per queste ragioni la Fondazione Agnelli ha deciso di dare vita a un programma di ricerca pluriennale per studiare in modo analitico i temi dello Zero Sei, in una prospettiva – come da sua consuetudine – di rigore scientifico e orientata al miglioramento delle politiche pubbliche. Lo fa avvalendosi di alcuni fra i migliori esperti nazionali e internazionali da affiancare al proprio gruppo di ricerca interno.

Il programma avrà uno sviluppo negli anni, con diverse fasi. La prima, della quale con questo documento presentiamo una sintesi, ha un **taglio comparativo**. La situazione e le politiche dell'Italia nel campo dei servizi educativi dell'infanzia sono messi a confronto con le scelte e le esperienze maturate nell'ultimo ventennio in altri quattro paesi europei: Francia, Germania, Inghilterra e Spagna. La scelta non è casuale: si tratta di paesi che, da un lato, hanno uno sviluppo economico relativamente simile a quello italiano, dall'altro, presentano analoghe dimensioni demografiche e complessità sociale.

**Il focus prevalente sarà sui servizi educativi per i bambini sotto i tre anni.** Sono, infatti, gli asili nido e le altre proposte per i più piccoli che in Italia, come nel resto d'Europa, soffrono delle maggiori criticità, in termini sia d'offerta sia di partecipazione.

Attraverso una lettura critica delle principali scelte, tendenze e questioni relative allo sviluppo dei servizi nei cinque paesi, il documento affronta le seguenti domande sull'Italia:

- i. quali le **principali sfide e tensioni** che le nostre politiche in questo campo affrontano oggi, così come nel resto d'Europa?
- ii. quali i **punti di forza e di criticità dell'esperienza italiana**, se confrontati con le scelte di altri grandi paesi europei?
- iii. quali **suggerimenti di policy** emergono dal confronto con gli altri paesi?

Il documento si propone di **alimentare il dibattito pubblico nel nostro Paese**. Perciò, con un taglio soprattutto informativo e divulgativo – pur attingendo a piene mani dai paper nazionali e internazionali che costituiscono il fondamento scientifico del nostro programma - si rivolge ai policymaker nazionali e locali, ai media, a pedagogisti ed esperti di politiche di welfare, come pure agli operatori del settore, insegnanti, educatori, gestori e tutto il personale dei servizi per l'infanzia. E se aiuterà anche a dialogare con genitori e famiglie sul tema che più dovrebbe starci a cuore – il futuro di bambine e bambini - la soddisfazione sarà ancora maggiore.

# Crediti

Questo documento fornisce una sintesi dei risultati principali di una ricerca comparativa internazionale sui servizi educativi per l'infanzia - "*Early Childhood Education and Care (ECEC) at a crossroads?*" / "*Servizi educativi per l'infanzia al bivio?*" - sviluppata e coordinata da Francesca Bastagli (Fondazione Agnelli) ed Emmanuele Pavolini (Università degli Studi di Milano). La ricerca, parte di un programma pluriennale di ricerca più ampio di Fondazione Agnelli sui servizi educativi ZeroSei, ha coinvolto un gruppo di lavoro composto da ricercatori internazionali e di Fondazione Agnelli.

I singoli studi nazionali dei paesi esaminati - Francia, Germania, Inghilterra, Italia e Spagna - sono stati elaborati da Laudine Carbuccioni (University of Wisconsin-Madison), Ludovica Gambaro (Ricercatrice Indipendente, Berlino), Stefano Neri (Università degli Studi di Milano), David Palomera (University of Southern Denmark), Lidia Panico (Sciences Po), Stefania Sabatinelli (Politecnico di Milano), Llorenç Soler-Buades (European University Institute) e Kitty Stewart (London School of Economics and Political Science).

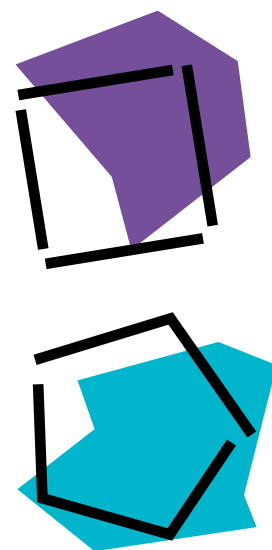
In Fondazione Agnelli, Martino Bernardi, Andrea Gavosto, Giovanni Piumatti e Barbara Romano hanno contribuito con analisi e suggerimenti lungo l'arco del progetto.

Francesca Bastagli ed Emmanuele Pavolini hanno coordinato il lavoro, scritto il rapporto comparativo e le riflessioni di policy per l'Italia.

La ricerca ha inoltre beneficiato dal ricco confronto con Giulia Milan (ISTAT), Cristina Stringher (INVALSI), Susanna Mantovani (Università degli Studi Milano-Bicocca) e Christian Morabito (Ricercatore indipendente).

La redazione di questo documento di sintesi è stata a cura di Marco Giovannini (Fondazione Agnelli).

Elisa Camurati, insieme a Raffaella Valente e Chiara Zonda (Fondazione Agnelli), hanno curato la grafica e l'impaginazione degli studi nazionali, del rapporto comparativo, del documento di sintesi, come pure la *visual identity* dell'intero programma di ricerca.



# Per approfondire

***ECEC at a crossroads? A comparative analysis of Early Childhood Education and Care in five countries***, di Francesca Bastagli (Fondazione Agnelli) e Emmanuele Pavolini (Università degli Studi di Milano)

***ECEC in England: Increasing affordability – but at what cost?***, di Kitty Stewart (Department of Social Policy e Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science)

***The French ECEC paradox: Universal ambitions, unequal realities***, di Laudine Carbuccia (University of Wisconsin-Madison) e Lidia Panico (Centre for research on social inequalities, CRIS, Sciences Po/CNRS, and Laboratory for Interdisciplinary Evaluation of Public Policies LIEPP, Sciences Po, Paris)

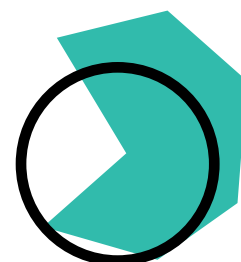
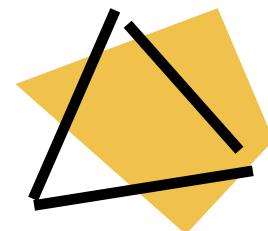
***ECEC in Germany: The well-designed expansion running out of steam?***, di Ludovica Gambaro (Ricercatrice indipendente)

***ECEC in Italy: Towards an integrated 0-6 years system?***, di Stefano Neri (Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche, Università degli Studi di Milano) e Stefania Sabatinelli (Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano)

***ECEC in Spain: So close to, so far away from, the Nordic model***, di David Palomera (Southern Denmark University) e Llorenç Soler-Buades (European University Institute)

***Diritti socio-educativi nella prima infanzia in Italia. Che cosa apprendere e che cosa fare a partire dalla comparazione con altri paesi europei?***, di Francesca Bastagli (Fondazione Agnelli) e Emmanuele Pavolini (Università degli Studi di Milano)

I paper sono disponibili gratuitamente sul [sito della Fondazione Agnelli](#).



01

# Contesto sociale

Tendenze demografiche, del  
lavoro femminile e  
della presenza immigrata



La domanda di servizi educativi dell'infanzia (in inglese ECEC - Early Childhood Education and Care - per riferirsi ai servizi socioeducativi per bambini e bambine) dipende in misura rilevante dal contesto sociodemografico, in particolare, dalle tendenze demografiche, della partecipazione al lavoro - soprattutto femminile - e della presenza immigrata.

La Tabella 1 considera tre fra i principali fattori da cui dipendono variazioni nella domanda di questi servizi nei cinque Paesi europei considerati dallo studio: il **calo dei tassi di fecondità** (numero di figli per donna), l'**aumento della presenza immigrata** e la **crecente, ma differenziata, partecipazione delle donne al mercato del lavoro**.

## Tabella 1

Il contesto sociodemografico dei servizi per l'infanzia: com'è cambiato dall'inizio del secolo

Indicatori sociodemografici	Anni	Numero di figli	Francia	Germania	Regno Unito (**)	Spagna	Italia	
Tasso di fecondità totale	2000		1.89	1.38	1.64	1.22	<b>1.26</b>	
	2023		1.66	1.38	1.68	1.12	<b>1.21</b>	
Tasso di occupazione delle madri con figli piccoli	Totale*	2006	68.7 61.8	55.6 49.6	63.6 57.9	60.9 51.5	55.8 49.2	
		2024	74.5 74.4	72.9 71.2	74.6 69.9	68.3 62.2	61.3 54.0	
	Istruzione bassa (al massimo titolo di scuola media)	2006	44.8 35.6	31.0 26.6	43.2 41.9	43.7 37.0	38.1 30.4	
		2024	41.0 38.0	43.3 41.5	53.2 42.9	42.4 44.3	33.7 28.5	
	Istruzione media (al massimo titolo di secondaria superiore)	2006	68.6 59.8	58.4 51.9	62.8 59.0	63.1 52.5	62.5 58.3	
		2024	73.9 70.8	77.1 74.6	71.8 66.0	69.8 57.0	55.1 51.2	
	Istruzione alta (laurea o superiore)	2006	82.0 78.7	72.4 68.7	84.0 73.3	77.0 72.6	73.8 76.0	
		2024	82.0 86.9	78.7 80.2	83.0 81.0	82.6 80.6	82.7 79.9	
	Madri che lavorano part-time	2006	26.8 43.1	55.2 73.2	54.8 69.8	27.5 30.6	35.6 42.1	
		2024	28.6 31.9	58.0 73.5	42.1 60.9	22.6 24.9	31.2 38.4	
	Quota di donne lavoratrici (25-49 anni) senza cittadinanza nel Paese di residenza	2000		4.3	6.9	4.8	3.2	<b>5.8</b>
		2024		8.0	16.7	15.2	18.0	<b>11.3</b>

😊 : Dati relativi alle madri con un figlio under 6

😊😊 : Dati relativi alle madri con due figli under 6

\*\* I dati sul Regno Unito si riferiscono dal 2000 al 2019

Fonti: Banca dati online Eurostat.



Sebbene questi fattori siano sempre influenti, intensità e rilevanza variano a seconda del contesto nazionale. Il tasso di fecondità totale è stato ben al di sotto di 2 figli per donna nei cinque Paesi considerati dallo studio e ha continuato a diminuire durante i primi due decenni del XXI secolo, ad eccezione del Regno Unito (in questo caso i dati non si riferiscono alla sola Inghilterra, come sarà invece nel resto del documento) e della Germania. La situazione è particolarmente critica in Italia e in Spagna.

Nel periodo di tempo considerato si è registrato nel complesso un aumento dei tassi di occupazione tra le madri con figli piccoli. La tendenza ha, però, seguito traiettorie diverse a seconda del livello di istruzione delle madri e del numero di figli. Le madri meno istruite (con al massimo il titolo di studio equivalente alla nostra scuola media) e quelle con due o più figli presentano tassi medi di partecipazione al mercato del lavoro inferiori rispetto alle madri più istruite e a quelle con un solo figlio. Le madri con un basso livello di istruzione hanno aumentato la loro partecipazione al lavoro solo in Francia e nel Regno Unito, mentre negli altri Paesi questa è diminuita. **In particolare, l'Italia - fra il 2006 e il 2024 - ha registrato una riduzione non solo fra le madri con un'istruzione bassa, ma anche tra le madri con al massimo il diploma di secondaria superiore** (livello di istruzione media) Per le madri con il livello di istruzione più elevato, invece, la partecipazione al lavoro è aumentata.

La partecipazione delle madri al mercato del lavoro è, inoltre, influenzata dalle tendenze del lavoro part-time. Anche in questo caso, come pure nel Regno Unito e Spagna, **in Italia la quota di lavoro part-time di donne con un figlio piccolo è diminuita.**

Negli ultimi due decenni, infine, si è osservato un incremento della popolazione con retroterra migratorio, con un **generalizzato incremento della partecipazione femminile al lavoro.**

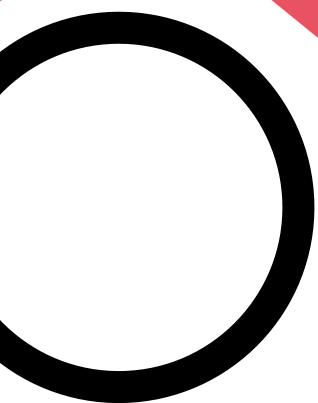
Meno sono istruite, meno le madri partecipano al mercato del lavoro. Anche perché faticano a trovare un posto all'asilo nido? Ne parliamo più avanti...



02

# Sistemi a confronto

I servizi educativi dell'infanzia in  
Francia, Germania, Inghilterra,  
Spagna e Italia



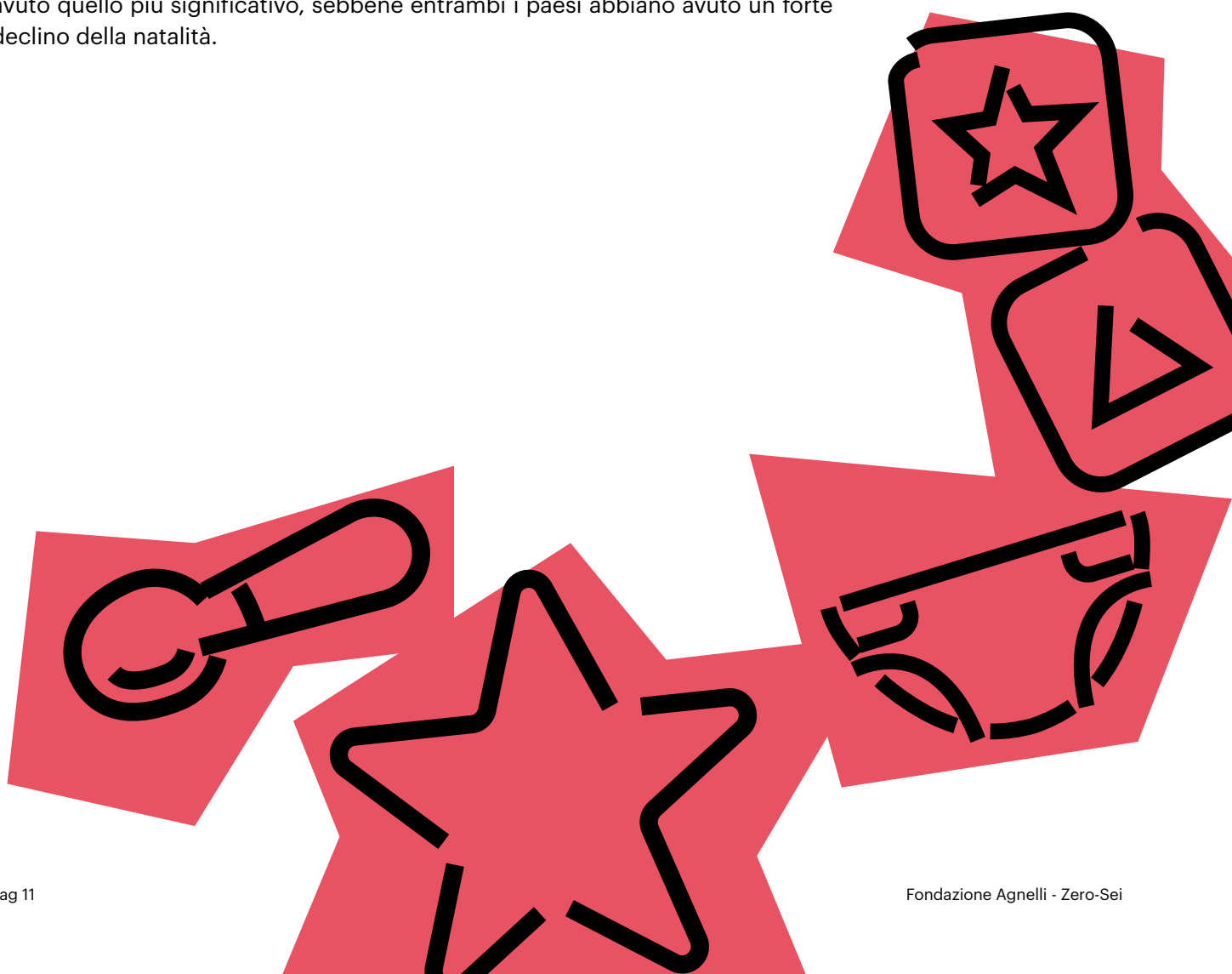


# Spesa pubblica per le politiche familiari e i servizi per l'infanzia

I cinque Paesi mostrano livelli diversi di spesa pubblica per le politiche familiari e i servizi per l'infanzia (Tabella 2), con anche una diversa distribuzione delle componenti di spesa: sostegno diretto alle famiglie, attraverso trasferimenti monetari e agevolazioni fiscali (per un approfondimento si veda il Cap. 4 Costi).

La Germania è il Paese che nel 2019 (ultimo dato confrontabile) spendeva di più, con una **spesa pro capite** di 98.000 USD PPA (dollari USA a Parità di Potere d'Acquisto, dati OCSE), seguita dalla Francia. A una certa distanza troviamo Inghilterra e **Italia (60.760, più che raddoppiata rispetto al 2001)**, mentre la Spagna si colloca all'ultimo posto.

Per la spesa pubblica in percentuale del PIL, Francia e Germania nel 2021 risultavano i Paesi con i livelli più alti (3,4% del PIL). Insieme a Inghilterra e Spagna, l'**Italia si attesta intorno al 2,0%**. Rispetto a venti anni prima, si tratta dell'incremento percentuale più modesto (+0,2), mentre è la Spagna che ha avuto quello più significativo, sebbene entrambi i paesi abbiano avuto un forte declino della natalità.



**Tabella 1**

**Spesa pubblica per famiglie con figli di età 0–6 anni  
(spesa pro capite in USD a parità di potere d'acquisto – PPA)**

Tipologia di spesa	Anno	Francia	Germania	Regno Unito (**)	Spagna	Italia
Totale	2001	47.859	38.648	38.544	18.573	<b>25.042</b>
	2019	85.030	98.180	66.010	43.340	<b>60.760</b>
Trasferimenti monetari e agevolazioni fiscali	2001	17.668	22.556	17.908	6.356	<b>6.976</b>
	2019	29.180 (8.871)*	45.830 (14.593)*	28.610 (5.991)*	18.080 (12.134)*	<b>27.940 (14.567)*</b>
Servizi per l'infanzia**	2001	27.215	13.006	19.510	10.425	<b>17.543</b>
	2019	54.340	41.360	30.910	21.620	<b>31.290</b>
Altri servizi	2001	2.976	3.085	1.125	1.793	<b>523</b>
	2019	1.510	10.990	6.490	3.640	<b>1.530</b>
Spesa pubblica per famiglie con figli (% PIL)	2001	3,7	2,9	2,5	0,8	<b>1,7</b>
	2021	3,4	3,4	2,1	1,9	<b>1,9</b>

\* Spesa pubblica per congedi di maternità, paternità, parentali e per l'assistenza domiciliare per ogni nato.

\*\* Inclusa la spesa per l'istruzione quando i bambini frequentano la scuola primaria prima dei 6 anni di età.

Fonte: Banca dati OCSE sulle famiglie (OECD Family Database).

## — Francia

Ha uno dei livelli più alti di spesa per le famiglie nell'ambito dei Paesi OCSE. Come la Germania, la Francia si distingue per l'offerta combinata di benefici monetari e fiscali relativamente generosi, insieme a investimenti nei servizi per l'infanzia: questi ultimi sono i più rilevanti in assoluto nei cinque Paesi e quasi doppi rispetto alla spesa pro capite per il sostegno economico alle famiglie.



## — Germania

Passata dall'inizio del XXI secolo a oggi dal secondo al primo posto per spesa pro capite per le politiche per l'infanzia, è fra i pochi Paesi europei che offre un assegno universale per i figli particolarmente generoso. Sebbene tecnicamente una detrazione fiscale, di fatto funziona come un sussidio per la maggior parte delle famiglie, corrisposto mensilmente per ogni figlio fino al compimento almeno del diciottesimo anno di età.

Un esito di questa scelta, insieme a congedi di maternità e parentali ampi e generosi (si veda BOX nella pagina seguente) è che la spesa pubblica pro capite per il sostegno economico alle famiglie con figli supera la spesa per i servizi dell'infanzia, caso unico fra i cinque Paesi considerati.

## — Inghilterra

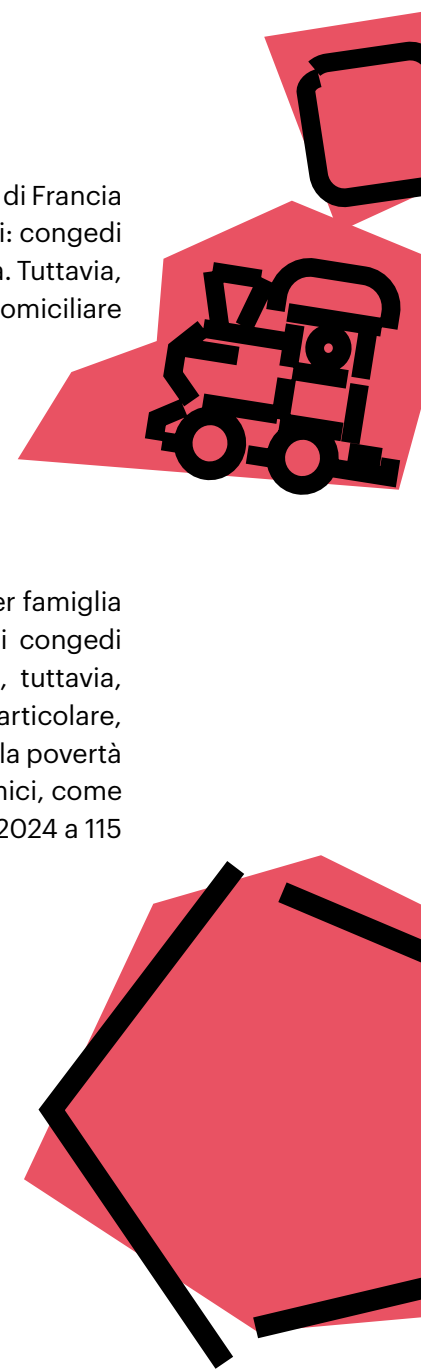
Le politiche familiari si caratterizzano per livelli di spesa più contenuti rispetto a quelli di Francia e Germania. La spesa pubblica risulta relativamente equilibrata tra i diversi strumenti: congedi parentali, trasferimenti monetari, agevolazioni fiscali e spesa per i servizi per l'infanzia. Tuttavia, in termini comparativi, la spesa pubblica per congedi parentali e per assistenza domiciliare per ogni nato è la più bassa tra i cinque Paesi.

## — Spagna

Il modello spagnolo si caratterizza, in generale, per una bassa spesa complessiva per famiglia e un debole sostegno al reddito nel lungo periodo, sebbene nel breve periodo i congedi parentali sostituiscano interamente i redditi da lavoro. Negli ultimi anni si sono, tuttavia, rafforzate l'attenzione e gli investimenti per la crescita dei servizi per l'infanzia - in particolare, quelli sotto i tre anni - e per la riduzione di rette e costi. Nel contesto del contrasto alla povertà infantile, le famiglie a più basso reddito possono, inoltre, accedere a sussidi economici, come il Reddito Minimo Vitale, che comprende un supplemento per figli a carico, pari nel 2024 a 115 euro al mese per ogni bambino sotto i tre anni.

## — Italia

La spesa pubblica pro capite per i servizi dell'infanzia è di poco superiore - come in Inghilterra e in Spagna - a quella per il sostegno economico alle famiglie, attraverso trasferimenti (come l'Assegno Unico Universale e il Bonus Nido) e agevolazioni fiscali, insieme ai congedi di maternità e parentali (trasferimenti sociali legati al ciclo di vita e al lavoro).



**IN EVIDENZA** SPESA PUBBLICA

## Congedi di maternità e parentali

L'estensione nel tempo dei congedi di maternità e dei congedi parentali, insieme al sostegno più o meno generoso al reddito dei genitori in congedo per la nascita di un figlio, sono fattori importanti per valutare l'efficacia o le criticità dei diversi sistemi nazionali di educazione e cura dell'infanzia. Ad esempio, un fattore rilevante è se e in quale misura in ciascun Paese esista continuità (oppure interruzione) fra la fine dei congedi parentali e possibilità – formale e sostanziale – per i figli di accedere ai servizi per l'infanzia.

**IN EVIDENZA** / SPESA PUBBLICA**Francia**

I congedi alla nascita di un figlio sono molto estesi nel tempo, ma non particolarmente generosi, se non nei primi mesi. Il congedo di maternità è di 16 settimane (6 settimane prima e 10 dopo il parto per primo e secondo figlio, più lungo per i successivi) retribuito al 100%. A questo segue per un periodo variabile a seconda delle situazioni familiari (fino a un anno per il primo figlio, di più per i successivi) un congedo parentale, di cui entrambi i genitori devono usufruire, con una retribuzione fissa di 430 euro, indipendente dal salario.

**Germania**

Il sistema di congedi è esteso nel tempo, piuttosto generoso e incentiva la partecipazione paterna. Dal 1992 i genitori godono del diritto alla conservazione del posto di lavoro durante i primi tre anni di vita del bambino. In pratica, 12-14 mesi di congedo parentale sono diventati la norma, retribuiti a circa i due terzi del salario. Questa - come vedremo meglio più avanti - è la principale spiegazione del perché solo una piccola percentuale di bambini sotto l'anno di età frequenta servizi per l'infanzia, con invece un'impennata a partire dal secondo anno.

**Inghilterra**

Il congedo di maternità - massimo 52 settimane - è retribuito al 90% per le prime 6 settimane, con un importo fisso di 184 sterline nelle successive 33 settimane, non più pagato nelle restanti 13. La madre può "trasferire" parte del congedo parentale al partner, che viene pagato nuovamente 184 sterline la settimana.

**IN EVIDENZA** / SPESA PUBBLICA**Spagna**

Le politiche spagnole di congedo parentale hanno visto un'evoluzione significativa in questi due decenni. Mentre il congedo di maternità è rimasto di 16 settimane dal 1989, il congedo di paternità è aumentato da 4 giorni (prima del 2007) a 16 settimane nel 2021, con le prime 6 obbligatorie per entrambi i genitori. Le 10 settimane rimanenti possono essere prese in modo alternato. Entrambi i congedi sono finanziati al 100% del salario corrente dal sistema di sicurezza sociale; ulteriori congedi parentali non sono, invece, retribuiti.

**Italia**

Il congedo di maternità è obbligatorio, in passato articolato in 2 mesi prima e 3 mesi dopo il parto. Successivamente, la distribuzione tra periodo pre e post-parto è stata resa più flessibile, consentendo alle madri di usufruire dell'intero periodo di congedo dopo la nascita. La retribuzione del congedo di maternità è l'80% del salario.

A partire dal 2000, il congedo parentale è stato reso neutro rispetto al genere, ma il limitato indennizzo (30%) ha in questa fase scoraggiato i padri dal farne uso, nonostante l'incentivo di una durata più lunga del congedo.

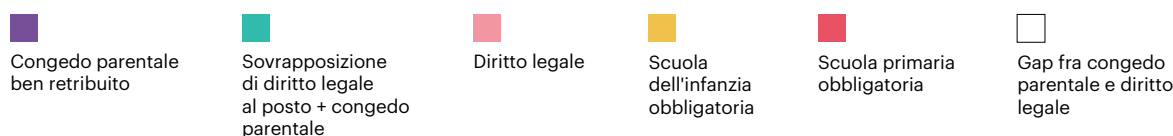
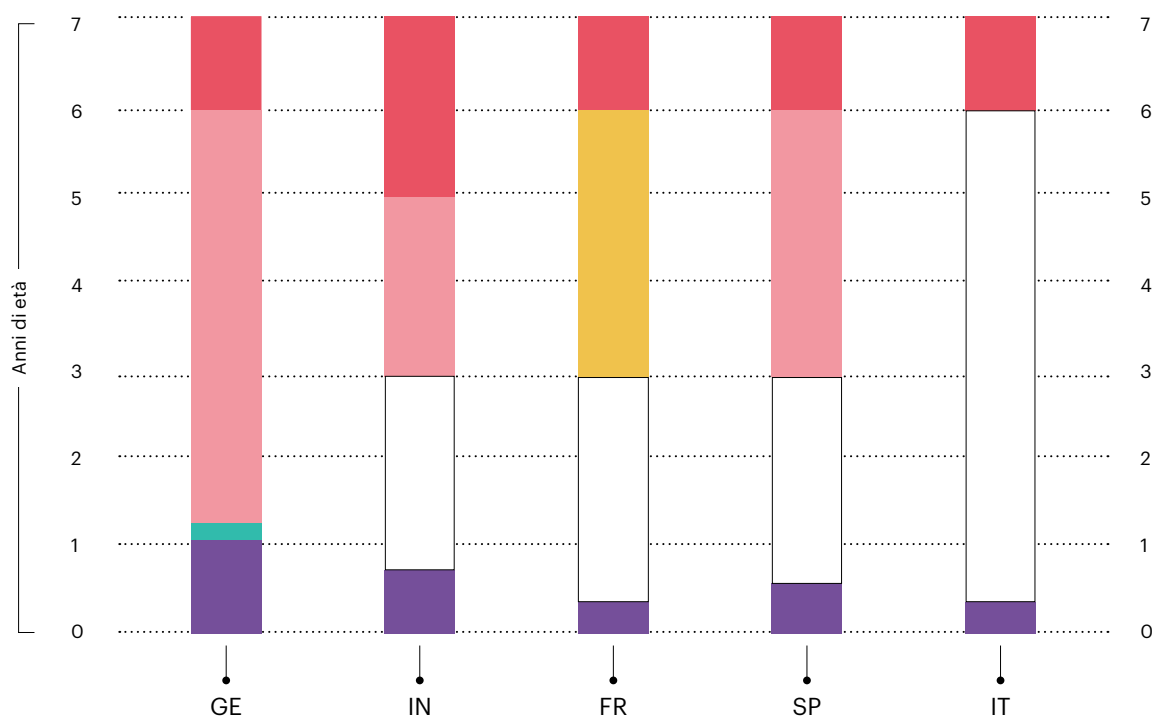
Dopo il Covid, l'indennità di congedo parentale è stata aumentata progressivamente: inizialmente per il primo mese, poi per i primi 2 mesi nel 2024, fino ad arrivare all'80% per i primi 3 mesi a partire dal 2025.

# Diritto legale al posto

Una **distinzione fondamentale** in Europa e, in particolare nei cinque Paesi qui considerati, riguarda **a quale età abbia inizio il diritto legale dei bambini a un posto garantito nei servizi educativi dell'infanzia e se esista o meno un'interruzione (gap) temporale fra il momento in cui questo diritto matura e il termine dei congedi parentali**. Sono solo sette i paesi in Europa che non presentano alcun gap temporale (Danimarca, Estonia, Finlandia, Norvegia, Slovenia, Svezia e – fra i cinque Paesi considerati - Germania).

## Figura 1

Gap temporale fra congedo parentale e diritto legale al posto nei servizi educativi dell'infanzia (2024 - 2025)



Nota: La Figura si riferisce ai diritti legali e alle garanzie applicabili a tutti i bambini e non considera quelli previsti per specifici gruppi di popolazione  
Fonte: Eurydice (2025) e paper internazionali Fondazione Agnelli (2026)

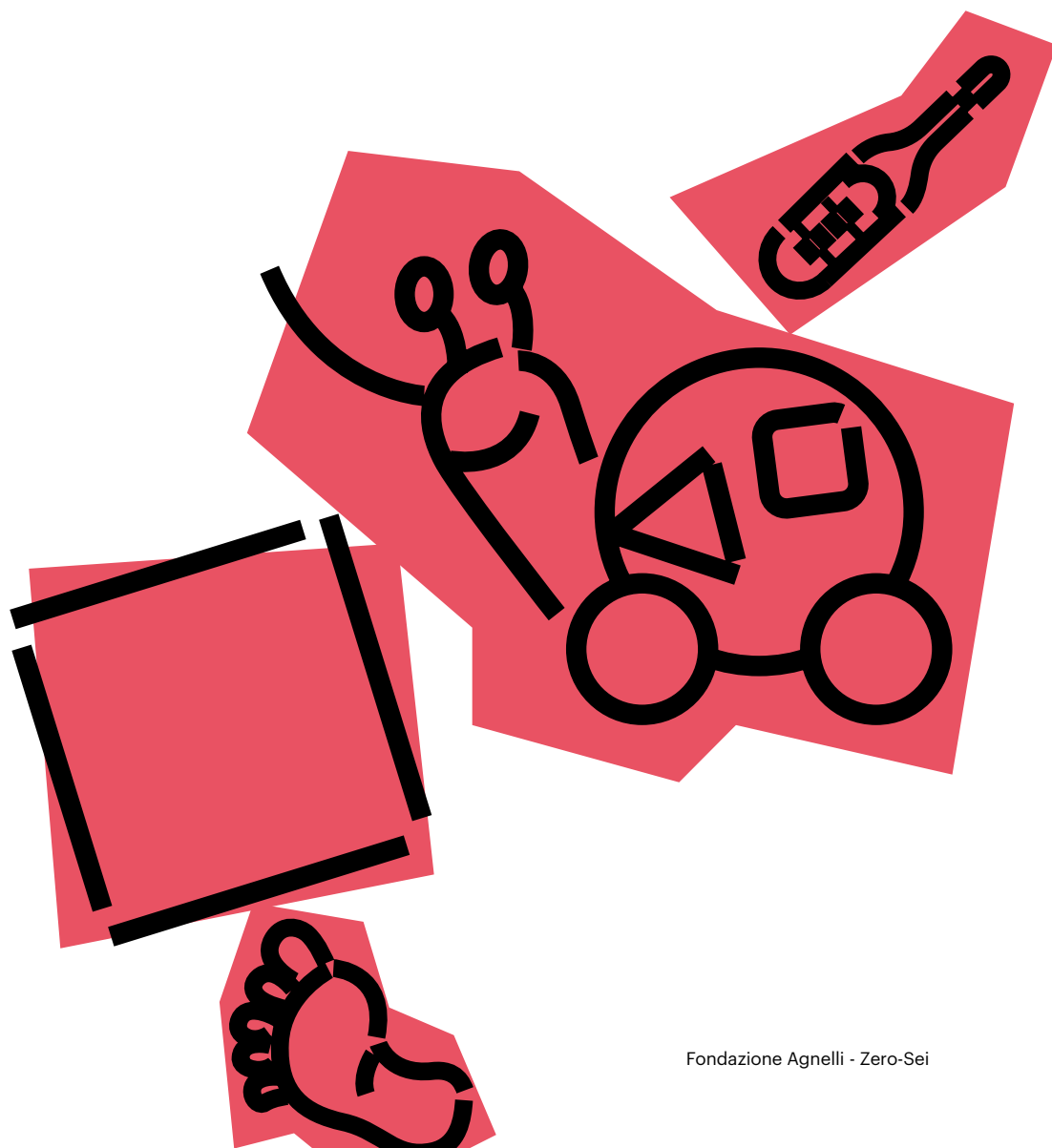


Come si vede in Figura 1, **in Germania** la combinazione tra congedo parentale – di lunghezza adeguata e ben retribuito - e garanzia di accesso a un posto nei servizi pubblici dell'infanzia si traduce in una **continuità dei diritti legali sin dalla nascita**, con addirittura una breve sovrapposizione temporale.

**In Francia, Inghilterra e Spagna il diritto a un posto** nei servizi per l'infanzia è riconosciuto a partire **dai 3 anni o poco prima**.

Al contrario, **l'Italia non prevede alcun diritto legale ai servizi dell'infanzia (il diritto inizia dalla scuola primaria), rientrando tra i pochi paesi dell'intera UE-27 a non averlo stabilito formalmente o a non avere un'età obbligatoria per l'accesso** ai servizi dell'infanzia.

In pratica, naturalmente, la reale disponibilità di posti e la partecipazione effettiva ai servizi dell'infanzia possono discostarsi dai diritti e dalle disposizioni formali. In Italia il tasso di iscrizione alla scuola dell'infanzia (dai tre anni alla scuola primaria) è circa del 95% nel 2025, anche se la frequenza e l'accesso non sono garantiti per legge né obbligatori. Lo stesso, tuttavia, non può dirsi per i servizi per i bambini sotto i tre anni, nei quali in Italia l'offerta di posti e i tassi d'iscrizione restano – come vedremo – i più bassi dei cinque paesi considerati. In questo caso l'assenza di un diritto formale rappresenta de facto un fattore di ritardo, sebbene non l'unico né forse il più importante.





## Partecipazione ai servizi

Dal 2022 per tutti i paesi membri **l'UE ha fissato come nuovo obiettivo di garantire entro il 2030 un tasso di partecipazione ai servizi dell'infanzia pari ad almeno il 45% per i bambini sotto i tre anni (misurato secondo i criteri dell'indagine EU-SILC, si veda il paragrafo successivo) e almeno del 96% per i bambini dai tre anni all'ingresso nella scuola primaria.** Il precedente obiettivo da raggiungere entro il 2010 – stabilito dal Consiglio europeo di Barcellona del 2002 - prevedeva una partecipazione di almeno il 33% per i bambini sotto i tre anni e di almeno il 90% dai tre anni fino alla primaria.

A livello di media UE, per i bambini sopra i tre anni e fino all'ingresso nella scuola primaria, l'obiettivo del 2010 è stato raggiunto, con una buona uniformità fra i diversi Paesi, e quello per il 2030 appare molto vicino. Tutti i cinque Paesi del nostro studio raggiungono una copertura prossima all'universalità, con tassi di partecipazione nazionali anche nettamente superiori al 90%.

L'iscrizione quasi universale dei bambini dai 3 ai 6 anni è stata raggiunta in **Francia** già da diversi decenni, grazie a un **sistema prescolare gratuito, universale e obbligatorio a partire dai tre anni.**

Anche in **Spagna** dal 2002 **il servizio dai tre anni alla scuola primaria è universale e gratuito, ma non obbligatorio. Come non è obbligatorio in Italia,** dove la maggior parte dei bambini e delle bambine comunque lo frequenta. La **frequenza delle scuole dell'infanzia statali e comunali è gratuita, a eccezione dei servizi di mensa, trasporto e orari aggiuntivi,** mentre le scuole paritarie possono richiedere una quota di iscrizione e, se private, anche una retta di frequenza.

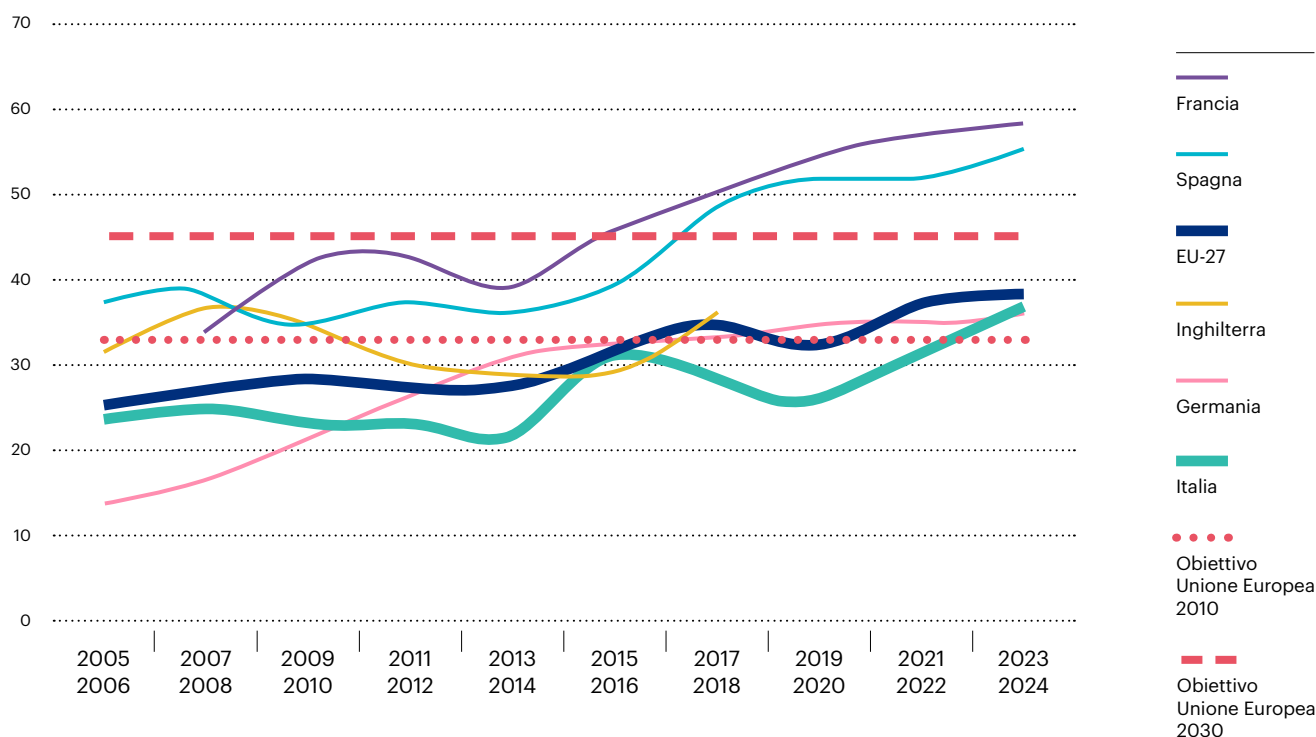
In **Germania, il servizio è garantito attraverso un sistema universale e fortemente sovvenzionato,** che riconosce il diritto senza renderlo obbligatorio. In **Inghilterra tutti i bambini dopo il compimento dei tre anni hanno diritto a un posto gratuito part-time** pari a 15 ore settimanali per 38 settimane l'anno. Dal settembre successivo al compimento dei quattro anni, quasi tutti i bambini frequentano le *reception classes* nelle scuole primarie per l'intera giornata scolastica. Il 90% di bambini di tre anni risultano iscritti, mentre la quota dei bambini di quattro anni si colloca tra il 95% e il 98%.

Assai più complessa (anche dal punto di vista del confronto fra Paesi) e **problematica è la situazione per i bambini sotto i tre anni.** Sebbene sia stato raggiunto come media UE quanto meno l'obiettivo del 2010, per questa fascia d'età **il tasso di partecipazione è in generale ancora insoddisfacente** e persistono **forti differenze tra e all'interno degli Stati membri, in particolare per i bambini di famiglie a basso reddito.**

Oggi in Europa praticamente tutti i bambini vanno alla scuola dell'infanzia. Ma in molti Paesi ancora pochi bambini vanno agli asili nido

## Figura 2

Percentuale di bambini sotto i 3 anni inseriti in servizi educativi dell'infanzia formali, per Paese (dal 2005 al 2024, medie biennali)



Fonte: Elaborazioni Fondazione Agnelli su dati EU SILC e del Ministero della Famiglia tedesco

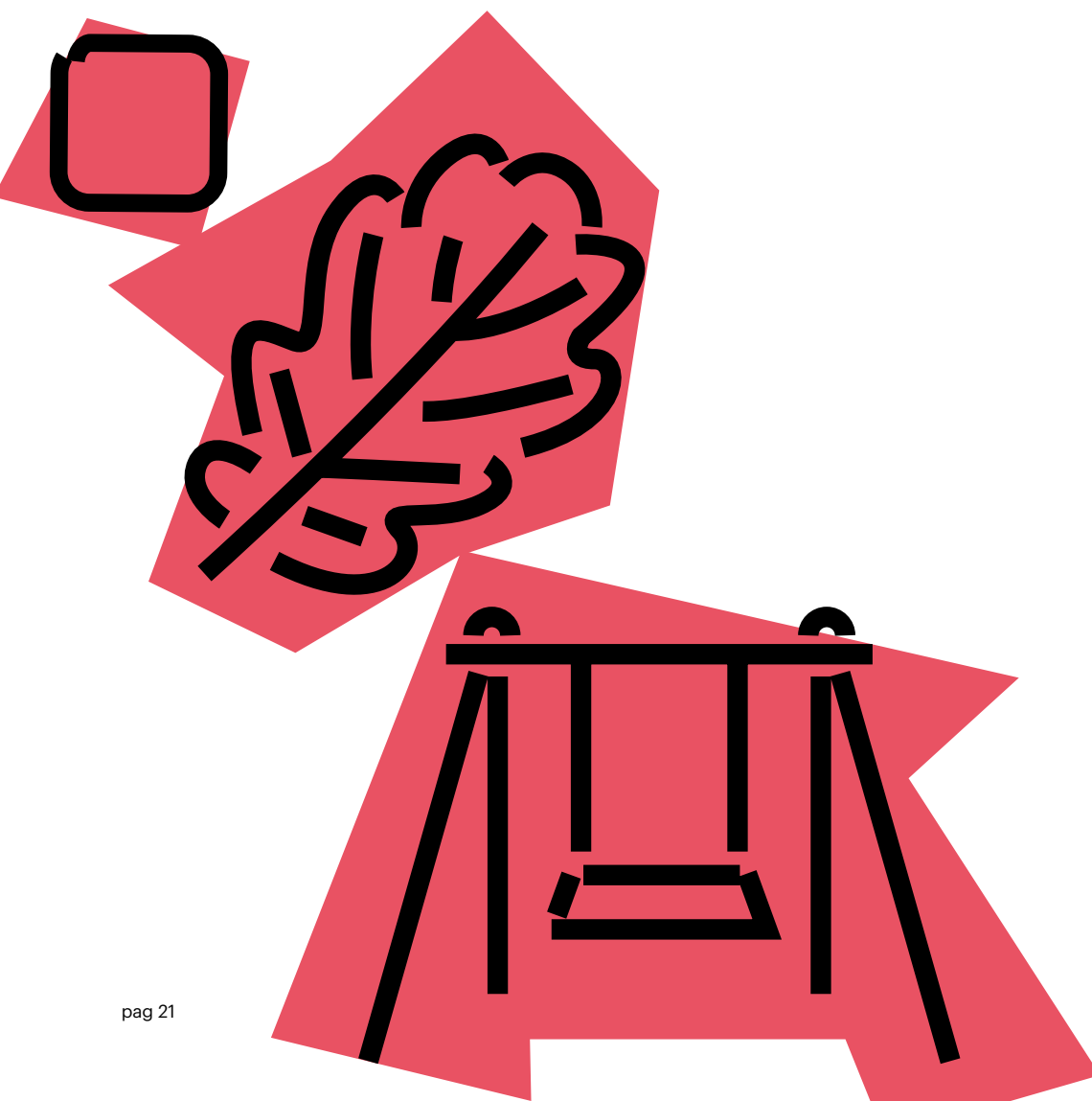
**L'obiettivo europeo di partecipazione ai servizi dell'infanzia per i bambini fino ai tre anni per il 2010 è stato raggiunto dai cinque Paesi considerati, ma in momenti diversi** (si veda la Figura 2, che mostra i trend di crescita storica di partecipazione, attraverso medie biennali) degli ultimi vent'anni. Germania e Italia l'hanno raggiunto ben dopo il 2010, il nostro Paese solo dopo la pandemia. **L'obiettivo del 2030 (45%), invece, è stato per ora raggiunto da Francia (circa 60%) e Spagna (55%).** Per l'Inghilterra, gli ultimi dati EU-SILC di partecipazione disponibili si riferiscono al 2019, prima della Brexit. Sono, dunque, incompleti e poco confrontabili.

Negli anni considerati dalla Figura 2, la partecipazione dei bambini sotto i tre anni è aumentata nei cinque Paesi. In Francia, all'inizio del secolo circa il 30% frequentava servizi per l'infanzia; tale quota è raddoppiata nel corso di due decenni. Anche Spagna e Germania mostrano un forte aumento della partecipazione nel tempo. In Spagna si è passati da circa il 37% nel 2005 a circa il 55% nel 2024. In Germania, i tassi di partecipazione hanno iniziato a crescere più tardi, in seguito alle riforme della metà degli anni 2000, raddoppiando nei due decenni successivi. In questo Paese, tuttavia, la partecipazione sotto il primo anno d'età resta comunque relativamente bassa, per via della presenza di estesi e generosi congedi parentali per tutti i primi 12-14 mesi di vita del bambino, che inducono a una più bassa partecipazione ai servizi in quella fascia d'età.

**In Italia, la crescita della partecipazione dei bambini sotto i tre anni è stata più lenta rispetto agli altri Paesi e non costante. In questi ultimi anni ha superato il 35% (35,5% nel 2025).** L'aumento, peraltro, si spiega almeno in parte con il forte calo delle nascite (in media - 40.000 bambini di 0-2 anni all'anno rispetto al 2010), piuttosto che a un incremento dell'offerta di servizi o alla rimozione di altre barriere d'accesso.

l'Italia presenta, inoltre, una specificità. Insieme alla Francia e ad alcune regioni della Spagna, è uno dei pochi Paesi UE in cui i bambini di due anni, invece che al nido, possono iscriversi alle cosiddette 'sezioni primavera' come ponte verso la scuola dell'infanzia. Ciò riguarda il 14% dei bambini di due anni in Italia (concentrati nelle regioni del Sud, dove vi è una più forte carenza di servizi per i bambini sotto i 3 anni) e l'11% in Francia.

In Italia cresce la % di bambini sotto i 3 anni che vanno al nido. Perché aumentano i posti, ma anche perché ... diminuiscono i bambini





# Partecipazione e copertura: il caso dell'Italia per i bambini sotto i 3 anni

Per evitare fraintendimenti, ma anche per introdurre nel dibattito italiano nuovi elementi di analisi, è necessario **distinguere fra tasso di partecipazione e tasso di copertura (offerta di posti) ai servizi dell'infanzia**. Sono, infatti, due indicatori collegati, ma concettualmente distinti e misurati attingendo a dataset diversi.

Purtroppo, **nel discorso pubblico in Italia la distinzione non è sempre chiara**, soprattutto per quanto riguarda la partecipazione e la copertura dei servizi per i bambini sotto i tre anni, generando confusioni, in particolare, in relazione ai target UE, da un lato, e ai target nazionali definiti dalla normativa e dagli obiettivi del PNRR.

**Gli obiettivi fissati dall'UE sono espressi in termini di partecipazione** ai servizi per la prima infanzia (33% entro il 2010, ora diventato 45% entro il 2030). Inoltre, l'avanzamento del tasso di partecipazione in vista del target UE è misurato in ogni Paese secondo un indicatore europeo comune, legato ai dati dell'indagine EU-SILC.

**EU-SILC** è un'indagine **campionaria** che **rileva la frequenza – attuale o recente – ai servizi educativi e di cura per la prima infanzia**, attraverso una serie di semplici domande ai genitori.

La definizione di 'servizio' adottata da EU-SILC è finalizzata alla comparabilità internazionale e non distingue in modo puntuale tra le diverse tipologie previste dagli ordinamenti nazionali, comprendendo **tutti i servizi formali di educazione e cura frequentati da bambini sotto i tre anni**. Quindi, oltre ai bambini che frequentano i nidi, le sezioni primavera e ai servizi integrativi (secondo la definizione ISTAT, i servizi educativi realizzati in contesto domiciliare, come i Nidi famiglia, gli Spazi gioco e i Centri bambini-genitori), include anche gli iscritti a ludoteche, micronidi part-time, ecc. Anche la definizione di frequenza della partecipazione è molto ampia, includendo frequenze parziali o non continuative. In altre parole, per EU-SILC anche poche ore in uno dei servizi considerati sono sufficienti per rientrare fra chi "frequenta l'asilo".

La Figura 2 del paragrafo precedente mostra che **l'Italia nel biennio 2023-24 ha superato il 35% di partecipazione dei bambini fino a tre anni. Nel 2025** (dato EU-SILC reso pubblico mentre si chiudeva questo documento) **è al 35,5%**.

Oltre a garantire una comparabilità a livello europeo, l'indagine EU-SILC ha altri meriti: il principale è forse quello di consentire – come sottolinea ISTAT nel 2024 – *"di evidenziare importanti elementi di criticità dal punto di vista delle disparità"*

'Offerta di posti  
asilo nido' e  
'partecipazione dei  
bambini al nido' sono  
concetti diversi.  
Ovvio, no? Ma in  
Italia talvolta si fa  
confusione...



socio-economiche nell'utilizzo del nido". Per questa ragione – e nonostante alcuni loro limiti - nel nostro documento abbiamo deciso di utilizzare i dati EU-SILC, che sono poco presenti nel dibattito pubblico italiano sull'evoluzione dei servizi dell'infanzia, anche perché questo si è più spesso concentrato sull'offerta di posti (copertura), in particolare, nei servizi per i più piccoli; un'inclinazione confermata nel caso del PNRR, che ha fra i suoi obiettivi proprio aumentare l'offerta di posti per la fascia di utenza sotto i tre anni.

A differenza del tasso di partecipazione, che è un indicatore di *output*, il tasso di copertura è un indicatore strutturale, di *input*. Per quest'ultimo, tuttavia, non esiste un comune criterio europeo per misurare l'offerta di posti nei servizi dell'infanzia. Ogni Paese definisce secondo i propri ordinamenti quali servizi includere nel computo dei posti.

Nel nostro Paese, la principale fonte di dati sull'offerta di posti - a livello nazionale e locale - è l'*Indagine sui nidi e i servizi educativi per la prima infanzia* dell'ISTAT, che è una rilevazione censuaria e osserva direttamente le strutture attive sul territorio nazionale. L'indagine adotta una classificazione istituzionale e normativa, coerente con il sistema nazionale, distinguendo tra nidi d'infanzia (nidi, micronidi, nidi aziendali), sezioni primavera e servizi integrativi, nonché per titolarità e gestione: pubblica, privata convenzionata e privata non convenzionata. L'indagine consente di stimare la disponibilità potenziale dei servizi (posti autorizzati) e il tasso di copertura territoriale (numero di posti / 100 abitanti sotto i tre anni).

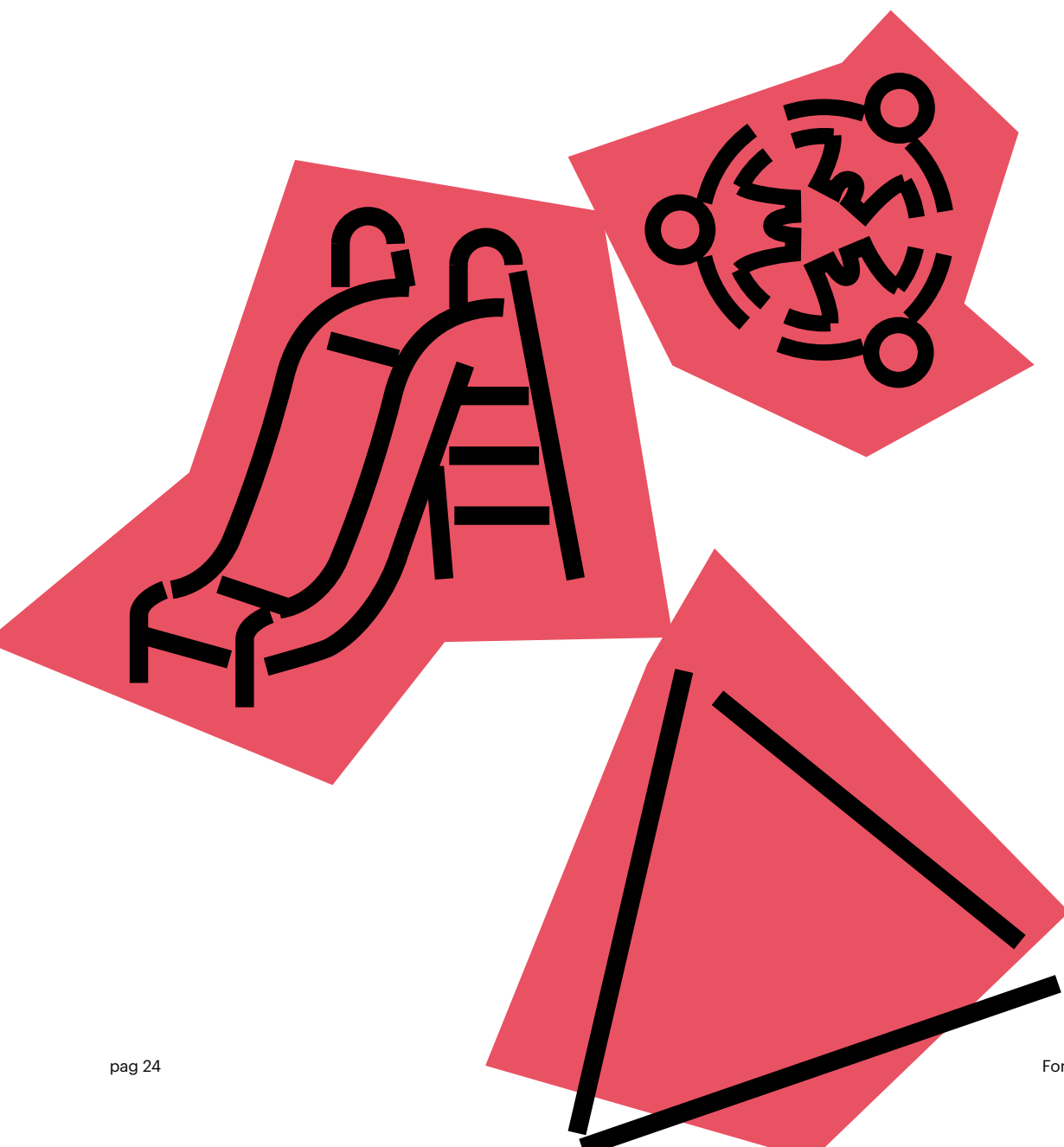
L'ISTAT misura il progresso rispetto agli obiettivi nazionali in termini di offerta di posti. Da questo punto di vista, è fondamentale la Legge 234/2021 (la **Legge di Bilancio per il 2022**), che in materia di nidi ha definito i **Livelli Essenziali delle Prestazioni** (LEP, ossia le prestazioni necessarie e inderogabili, dunque 'essenziali', che lo Stato deve garantire in modo uniforme a tutti i cittadini su tutto il territorio nazionale) in termini di tasso di copertura, con l'obiettivo di **accrescere il numero di posti disponibili fino a raggiungere nel 2027 il livello minimo garantito del 33%**, anche attraverso il servizio privato, per ciascun Comune o bacino territoriale, in rapporto alla popolazione di età compresa tra i 3 e i 36 mesi. Com'è noto, i LEP vanno rispettati a livello di singolo Comune o di 'ambito di servizio', riflettendo il fatto che spesso il servizio - nel caso di piccoli Comuni - viene organizzato su una dimensione territoriale più ampia di quella comunale.

In Italia, secondo il Report ISTAT 2026 **nell'anno educativo 2023-24 ci sono 31,6 posti ogni 100 bambini sotto i tre anni di età**, una percentuale ancora al di sotto del 33% fissato come LEP da raggiungersi entro il 2027 (si veda box su PNRR). Erano il 30% l'anno precedente, 25,5% nel 2018-19 e 22,4% nel 2013-14, primo anno della rilevazione ISTAT.

A prima vista, potrebbe dunque sorprendere che in Italia a livello nazionale nel 2025 il tasso di frequenza (secondo EU-SILC) per i bambini sotto i tre anni sia più alta (35,5%) della disponibilità di posti che, secondo ISTAT, nel 2024 non arrivava al 32%. Le stime EU-SILC sulla partecipazione ai servizi per la prima infanzia, in effetti, possono risultare più elevate rispetto alle stime dei tassi di copertura



ISTAT perché: (i) adottano a fini comparativi una definizione più generica e, talvolta, più ampia dei servizi, tale da includere i servizi formali di ogni Paese UE; (ii) si basano su autodichiarazioni dei genitori, mentre ISTAT utilizza definizioni e classificazioni amministrative specifiche dei servizi; (iii) includono anche frequenze parziali o non continuative, mentre ISTAT utilizza classificazioni più restrittive e criteri amministrativi di utilizzo del servizio. Ciò significa, ad esempio, che nell'accezione di EU-SILC lo stesso posto disponibile può essere occupato da più bambini in momenti diversi.



**IN EVIDENZA** PARTECIPAZIONE E COPERTURA

## Quale incremento di posti negli asili nido, se il PNRR realizzasse i suoi obiettivi

Come noto, **l'Italia soffre di una carenza di posti per i servizi sotto i tre anni. A livello nazionale, ISTAT rileva che nel 2023-24 erano disponibili poco meno di 32 posti per 100 bambini di quella fascia d'età.** Ricordiamo che l'obiettivo nazionale per il 2027, fissato dalla Finanziaria del 2022 e definito come LEP, è il 33% di copertura.

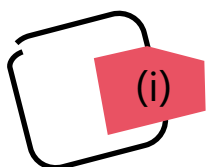
## IN EVIDENZA / PARTECIPAZIONE E COPERTURA

Questa carenza, caratterizzata da fortissime differenze territoriali, è una spiegazione rilevante, sebbene non l'unica, di una partecipazione italiana ai servizi dell'infanzia ancora insufficiente e al di sotto di quella nei principali paesi europei.

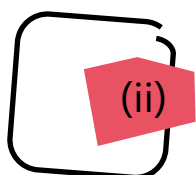
Per colmare il ritardo, molte aspettative sono ovviamente riposte nel **PNRR**. Il Piano assegna un **forte investimento** (oltre 4 miliardi, tenendo conto anche dell'aggiunta di fondi nazionali) **per la realizzazione di nuovi posti nei servizi dell'infanzia: circa 150.000**, dopo la revisione del PNRR del 2023 (erano 264.000 nella versione originaria), anche se il Governo ha recentemente previsto che – a PNRR concluso – potrebbero essere quasi 184.000, di cui circa i due terzi per i bambini sotto i tre anni. Il PNRR si proponeva anche di intervenire sui divari territoriali, vincolando la destinazione al Sud di almeno il 40% delle risorse per l'istruzione. In realtà, **al Sud è stato destinato il 56% delle risorse**.

Alla luce di queste aspettative, la Fondazione Agnelli si è posta la seguente domanda relativa ai servizi per i bambini sotto i tre anni: **quali sarebbero gli esiti in termini di incremento di offerta di posti asili nido e di riduzione dei divari territoriali, se tutti i progetti del PNRR venissero conclusi con successo entro la scadenza di metà 2026?**

Prima di esaminare i risultati del nostro esercizio, due specificazioni utili a interpretarli:



la domanda ha un carattere fortemente ipotetico. Tutto il PNRR per il comparto istruzione e anche per gli investimenti per asili nido e scuola dell'infanzia è, infatti, in forte e preoccupante ritardo. Dunque, la probabilità che a giugno 2026 tutti i progetti siano conclusi con successo è molto bassa (si veda per questo *Osservatorio PNRR* - <https://www.fondazioneagnelli.it/2025/12/20/il-pnrr-per-istruzione-e-in-ritardo/> - un progetto della Fondazione Agnelli che prevede aggiornamenti periodici sull'avanzamento del PNRR in tutte le linee per l'istruzione);



l'incremento dell'offerta di posti asilo nido, come rapporto fra i posti disponibili – prima e dopo il PNRR – e la popolazione della fascia d'età sotto i tre anni è determinato non solo dai posti creati dal PNRR, ma in modo rilevante anche dal declino demografico italiano, in particolare, nella fascia dei più piccoli. Dunque, l'offerta può crescere non solo perché aumentano i posti, ma anche perché diminuiscono i bambini. E, in effetti, **la diminuzione della popolazione sotto i tre anni dal 2021 al 2027 risulterà molto importante: - 8,5%** (secondo le previsioni ISTAT).

**IN EVIDENZA** / PARTECIPAZIONE E COPERTURA

Come si vede nella Tabella, nel complesso, **l'Italia passerebbe da una copertura media nel 2021 (pre-PNRR) di 26,5 posti asilo nido** (pubblici e privati, incluse le sezioni Primavera, mentre *in questo caso non sono inclusi i servizi integrativi*) **ogni 100 bambini sotto i tre anni a una copertura di circa 38,5 posti nel 2027 (post-PNRR**, che non significa che siano tutti posti creati con le risorse del Piano, perché una certa quota viene realizzata con fondi nazionali)

L'incremento medio sarebbe quindi di ben 12 punti e contribuirebbe a un **ampio superamento del target nazionale del 33% per il 2027**.

Prevedibilmente, l'incremento non sarebbe, però, omogeneo. Il PNRR avrebbe, infatti, un **impatto potenziale molto rilevante in alcune regioni del Sud, soprattutto nelle più piccole**, dove l'investimento servirebbe a ridurre divari strutturali. Tuttavia, **due grandi regioni come Sicilia e Campania, pur migliorando, resterebbero in ogni caso nettamente sotto la media nazionale e l'obiettivo del 33%**. Quelle **regioni del Centro-Nord** (come Emilia-Romagna, Umbria, Lazio e Toscana) che già avevano livelli di copertura più elevati e talvolta superiori all'obiettivo nazionale, registrerebbero **umenti più contenuti**.

In ogni caso, l'esito sarebbe **una consistente riduzione delle disuguaglianze a livello nazionale**.

Invece, il PNRR non risolverebbe – anche nel caso di piena attuazione dei progetti – lo **squilibrio a sfavore dei Comuni più piccoli**, che spesso partivano anche da un livello di copertura più basso. I Comuni con meno di 1.000 abitanti (circa un quarto di tutti i Comuni italiani) hanno, infatti, intercettato appena il 2,5% del finanziamento PNRR complessivo per i nidi, con un numero molto ridotto di progetti, e - anche in caso di pieno completamento del PNRR - resterebbero al di sotto del target nazionale. Ciò può spiegarsi con (i) uno strutturale deficit di capacità progettuale e gestionale che - insieme alla difficoltà di consorzarsi - limita la possibilità dei microcomuni di beneficiare pienamente degli investimenti per la prima infanzia; (ii) criteri inadeguati di allocazione delle risorse PNRR, specie nella prima fase del Piano, allorché – attraverso un accesso per bandi – sono stati favoriti i Comuni di dimensione e capacità progettuale maggiori. Infine, gli interventi PNRR avrebbero un impatto modesto laddove la copertura di asili nido era prima assente.



## IN EVIDENZA / PARTECIPAZIONE E COPERTURA

### I posti nido prima e dopo il PNRR (se tutti i suoi progetti verranno terminati)

Regione	posti asili nido per 100 bambini sotto i 3 anni Situazione pre PNRR (2021)*	posti asili nido per 100 bambini sotto i 3 anni Previsione post PNRR (2027)**
Piemonte	28	36
Valle d'Aosta	35	45
Liguria	31	37
Lombardia	30	36
Trentino Alto Adige	25	33
Veneto	31	40
Friuli-Venezia Giulia	34	40
Emilia-Romagna	39	46
Toscana	37	45
Umbria	38	50
Marche	29	44
Lazio	36	49
Abruzzo	24	51
Molise	22	59
Campania	11	27
Puglia	18	37
Basilicata	23	48
Calabria	14	47
Sicilia	13	27
Sardegna	31	52
<b>Italia</b>	<b>26,5</b>	<b>38,5</b>

(\*) rapporto: posti autorizzati in Nidi e Sezioni primavera (pubblici e privati) nel 2021 / popolazione sotto i 3 anni nel 2021

(\*\*) rapporto: posti autorizzati in Nidi e Sezioni primavera (pubblici e privati) nel 2021 + previsione posti realizzati dal PNRR al 2027 / previsione popolazione sotto i 3 anni nel 2027

Fonte: elaborazioni Fondazione Agnelli su dati ISTAT (per la popolazione) e [Italia Domani](#) (per i progetti PNRR)



# — Divari e barriere all'accesso

Per quanto riguarda l'accesso ai servizi educativi dell'infanzia, i cinque Paesi considerati presentano tutti, **diverse disuguaglianze territoriali, socioeconomiche ed etniche, che dipendono in misura rilevante dagli stessi criteri che regolano l'accesso.**

L'interazione fra questi fattori può dare luogo a barriere di accesso ai servizi – in particolare, per i bambini fino a tre anni – con esiti selettivi di partecipazione a favore dei bambini di famiglie di condizione socioeconomica più elevate e a danno di quelli più svantaggiati, secondo quel che spesso viene definito **effetto 'San Matteo'**: «Perché a chiunque ha, sarà dato e sarà nell'abbondanza; ma a chi non ha sarà tolto anche quello che ha», versetto 25,29).

## — Francia

Presenta forti divari territoriali nell'offerta di posti e nella partecipazione ai servizi 'formali' per l'infanzia, soprattutto in quelli fino a tre anni. La copertura è, infatti, molto disomogenea: si passa da poco più di 10 posti ogni 100 bambini nei territori più periferici a oltre 80 in alcune delle aree più ricche. Squilibrata è anche la distribuzione territoriale delle *crèches* (asili nido) e delle *assistantes maternelles* (modalità formalizzata di accoglienza individuale di bambini piccoli presso il domicilio di una persona autorizzata oppure in altre strutture organizzate): i primi sono concentrati soprattutto nelle grandi aree metropolitane, le seconde sono più diffuse nelle zone rurali. Alcune regioni più povere, tuttavia, sono carenti in entrambe le soluzioni.

Questi squilibri incidono sulla partecipazione: nelle aree meno servite e più svantaggiate si registrano minori tassi di utilizzo dei servizi formali, rafforzando così le disuguaglianze, con famiglie meno abbienti o residenti in aree periferiche o povere più penalizzate dalla carenza di posti e dalla minore scelta di servizi formali. Le disuguaglianze territoriali sono fortemente associate a quelle socioeconomiche, in particolare sempre per i servizi sotto i tre anni. Le famiglie con redditi più alti accedono più facilmente ai servizi formali, in particolare ad *assistantes maternelles* e *crèches*, mentre quelle a basso reddito incontrano barriere legate a disponibilità, costi e complessità amministrative. Nonostante meccanismi redistributivi, l'offerta resta più sviluppata nelle aree benestanti, favorendo un uso più intenso da parte delle famiglie a reddito medio-alto. Intrecciati allo status socioeconomico, rilevanti in Francia sono anche i divari di origine etnica, con minori tassi di utilizzo dei servizi formali da parte delle famiglie immigrate. Queste si trovano più concentrate in territori con minore offerta e incontrano anche barriere informative, linguistiche e amministrative all'accesso ai servizi.

In sintesi, nonostante politiche sulla carta universalistiche, in Francia persistono disuguaglianze nell'accesso precoce ai servizi educativi per l'infanzia, anche quando l'offerta di posti è ampia o in crescita, anche perché la conciliazione lavoro-famiglia e lo status dei genitori resta un importante criterio d'accesso al posto, in modo meno formalizzato di altri Paesi: ad esempio, molti servizi (soprattutto gli asili nido) richiedono una domanda anticipata, continuità di frequenza e orari compatibili con il lavoro standard, risultando più adatti a famiglie inserite stabilmente nel mercato del lavoro.



## — Germania

La Germania è l'unico dei cinque Paesi considerati a garantire – dal 2013 - un diritto universale all'accesso ai servizi per l'infanzia, che – insieme ai grandi investimenti degli ultimi vent'anni – ha contribuito a diminuire i divari territoriali, socioeconomici ed etnici. Nondimeno, alcuni divari rimangono, non sempre irrilevanti.

I divari territoriali sono ovviamente in parte legati alla struttura federale del sistema, che attribuisce a Länder e Comuni la responsabilità di regolazione e offerta, generando differenze locali in disponibilità di posti, criteri di accesso e qualità, in particolare per i bambini sotto i tre anni. Il principale divario è quello storico tra Est e Ovest: negli stati dell'ex Germania Est l'offerta è da prima della riunificazione più ampia e l'ingresso nei servizi avviene prima, mentre in quelli occidentali l'accesso è più tardivo e limitato. Nonostante gli sforzi di questi anni, che hanno aumentato in tutto il Paese l'offerta, questa non soddisfa ancora la domanda, soprattutto nell'Ovest, con carenze territoriali persistenti di posti (fino a 16 punti percentuali), che si riflettono nella partecipazione: i tassi di frequenza dei bambini fino ai tre anni variano significativamente per area, con livelli più alti e orari più estesi nell'Est rispetto al modello più part-time dell'Ovest. Negli ultimi anni sono, inoltre, emersi fattori che ridefiniscono le disuguaglianze territoriali: in particolare, cambiamenti demografici e migrazioni interne; in alcuni territori, talvolta, eccesso di offerta legato al calo delle nascite, con effetti territoriali differenziati.

Anche in Germania, le differenze territoriali si intrecciano con fattori socioeconomici: nelle aree con minore offerta e sistemi di accesso più complessi, famiglie svantaggiate e con retroterra migratorio partecipano meno, soprattutto ai servizi sotto i tre anni. Ciò è particolarmente evidente per le famiglie di recente immigrazione. Le differenze territoriali (in particolare Est-Ovest) amplificano tali disuguaglianze: dove l'offerta è più limitata, i gruppi svantaggiati risultano maggiormente esclusi. Nonostante politiche di espansione e diritti formali, persistono barriere linguistiche informative, culturali e organizzative.

## — Inghilterra

Poiché i servizi per l'infanzia seguono una logica prevalentemente di mercato e dunque 'localizzata', i divari territoriali non sono tanto a livello regionale quanto appunto locale. A livello nazionale il numero di posti è relativamente stabile, ma la disponibilità varia fortemente tra aree: circa il 44% dei bambini vive in territori con più di tre bambini per ogni posto, più frequenti nelle aree svantaggiate e rurali.

Questi squilibri incidono sulla partecipazione: per i bambini sotto i tre anni la frequenza ai servizi formali è relativamente bassa e molto differenziata per territorio e contesto socioeconomico, anche perché l'accesso dipende da disponibilità locali e costi elevati. Le famiglie a basso reddito utilizzano meno i servizi sotto i tre anni, sia per difficoltà economiche sia per minore disponibilità locale. I sussidi esistenti sono spesso legati all'occupazione dei genitori, favorendo le famiglie già inserite nel mercato del lavoro: i bambini di famiglie più svantaggiate hanno minori probabilità di frequentare servizi formali, con effetti sulle disuguaglianze precoci.



Nel 2013 è stato introdotto il *Two-year-old entitlement*, misura grazie alla quale bambini in questa fascia d'età hanno il diritto di accedere a un posto gratuito in un servizio di educazione precoce part-time, a condizione che soddisfino determinati criteri di idoneità, fra cui quello di appartenere a famiglie nel 40% inferiore della distribuzione dei redditi. La misura ha avuto un certo successo: la quota di bambini aventi diritto che usufruiscono del posto è cresciuta dal 58% nel 2011 al 75% nel 2024. Per contro, il maggior numero settimanale di ore gratuite di servizio per l'infanzia per i figli di genitori lavoratori (30 ore settimanali contro 15) rischia di accentuare le disuguaglianze.

Non mancano in Inghilterra divari etnici, molto differenziati tra gruppi. Alcune minoranze (ad esempio, pachistani o bangladesi) mostrano livelli più bassi di frequenza dei servizi fino a tre anni. Le barriere principali includono costi, preferenze culturali, minore informazione e accesso limitato ai sussidi legati all'occupazione. Le famiglie di recente migrazione risultano particolarmente svantaggiate, con un accesso più ridotto ai servizi formali rispetto alla popolazione autoctona.

## — Spagna

Il servizio per i bambini sopra i tre anni è integrato nel sistema educativo e garantito universalmente e gratuitamente, con un'offerta prevalentemente pubblica e più standardizzata, gestita soprattutto a livello regionale con minore ruolo diretto dei Comuni.

I servizi sotto i tre anni risultano, invece, più frammentati per via della forte decentralizzazione, con competenze distribuite tra Stato, Comunità Autonome e soprattutto Comuni, che generano elevata eterogeneità locale nell'offerta e nelle condizioni di accesso.

A partire dagli anni Duemila l'espansione dei posti è stata significativa e diffusa su tutto il territorio, sostenuta da un mix pubblico-privato, sebbene con una forte variabilità regionale. Ciò ha portato nel tempo a una riduzione dei divari territoriali di offerta (regioni meno ricche hanno registrato una crescita più rapida dei tassi di copertura) e partecipazione. Tuttavia, persistono disuguaglianze territoriali rilevanti, soprattutto a livello locale: la domanda insoddisfatta è elevata sia nei piccoli Comuni sia nelle grandi aree urbane (ad esempio, Madrid e Barcellona), dove l'offerta non tiene il passo con la domanda. Questi squilibri incidono sulla partecipazione: l'accesso ai servizi sotto i tre anni resta diseguale a livello locale e fortemente influenzato da fattori socioeconomici. Questi ultimi sono rilevanti soprattutto nei servizi per i più piccoli, dove l'accesso è correlato a reddito, occupazione e istruzione della madre. Nonostante miglioramenti, persistono "effetti San Matteo": i servizi continuano a essere usati più dalle famiglie avvantaggiate. Le politiche recenti (gratuità e sussidi) hanno ridotto i costi, ma non le disuguaglianze di accesso, anche perché i criteri di ammissione spesso privilegiano le madri occupate indipendentemente dal reddito.

In particolare, le famiglie migranti incontrano barriere legate a condizioni lavorative più precarie delle madri, minori risorse economiche e difficoltà di accesso a servizi adeguati e flessibili, ostacoli informativi e procedurali. Ciò determina bassi livelli di partecipazione: i bambini con cittadinanza straniera utilizzano i servizi molto meno rispetto a quelli spagnoli, con differenze stimate tra 50 e 60 punti percentuali in alcuni contesti, come in Catalogna.

**IN EVIDENZA** / DIVARI SOCIOECONOMICI

Cresce la partecipazione ai servizi dell'infanzia (da 0 a 3 anni), i divari socioeconomici non diminuiscono: una carenza di equità dell'Italia



**IN EVIDENZA** / DIVARI SOCIOECONOMICI

Non sarebbe irragionevole immaginare che, al crescere nel tempo della partecipazione ai servizi dell'infanzia per i bambini da 0 a 3 anni, diminuiscano i divari socioeconomici di accesso ai servizi, migliorando l'equità del sistema. In realtà, spesso non è così. Gli 'effetti San Matteo', a cui abbiamo già fatto cenno, permangono e, talvolta, si accentuano: le famiglie con uno status socioeconomico più elevato incrementano i propri tassi di partecipazione in misura simile o anche superiore a quelle con status più basso. In sintesi, **al crescere della partecipazione non sempre i divari diminuiscono, talvolta addirittura crescono. È il caso dell'Italia, ma non solo.**

Lo chiariscono i casi di **Spagna, Francia e Italia.**

Per questi Paesi sono disponibili dati comparabili EU-SILC tra il 2005 e il 2024, che consentono di seguire negli anni gli **andamenti del tasso di partecipazione** ai servizi dell'infanzia (pubblici, convenzionati e privati) **per i bambini fino a tre anni, suddiviso per diverse fasce di reddito familiare** (terzile più alto, terzile intermedio e terzile più basso. Si vedano più avanti le tre figure con i trend storici dal 2005 al 2024).

Le tendenze dei tre Paesi mostrano un persistente e ampio divario di partecipazione tra i diversi gruppi di reddito nel corso del tempo, con una partecipazione nettamente superiore dei bambini che appartengono a famiglie della fascia di reddito più alto.

Negli ultimi venti anni, nei tre Paesi è cresciuta la partecipazione, anche se in modo differenziato. **In Italia, la partecipazione dei bambini di famiglie nella fascia di reddito superiore ha superato l'attuale target europeo del 45% da circa 5 anni**, mentre in Spagna ciò è avvenuto da più di 10 anni e in Francia negli ultimi 20 è sempre stato sempre ampiamente superiore. Per contro, a differenza degli altri due Paesi, **in Italia il tasso di partecipazione dei bambini di famiglie con reddito più basso non ha ancora oggi superato il precedente target europeo (2010) del 33%.**

Nel frattempo, **sono cresciuti i divari di partecipazione fra i bambini della fascia più alta e quelli della fascia più bassa,**



---

**IN EVIDENZA** / DIVARI SOCIOECONOMICI

con un ampliamento delle disuguaglianze.

Questo è vero in Spagna, di più in Francia, dove la partecipazione è in generale altissima, e anche nel nostro Paese, dove la partecipazione è cresciuta, ma non ai livelli degli altri due Paesi.

**In Italia il divario fra la partecipazione dei bambini della fascia di reddito più alta e quella più bassa era di 7,5 punti nel 2005-6, quando la partecipazione complessiva era ancora bassa, ma è diventato di 19 punti nel 2023-4. In venti anni, il divario è più che raddoppiato.**

Si tratta di un significativo indizio che **per ridurre i divari di accesso e aumentare l'equità del sistema dei servizi per i bambini più piccoli non è sufficiente far crescere la partecipazione complessiva**, aumentando i posti disponibili. Come vedremo, **è necessario intervenire anche su quelle barriere di accesso che ostacolano la partecipazione dei bambini delle famiglie più svantaggiate, a partire dagli stessi criteri che regolano l'accesso.**

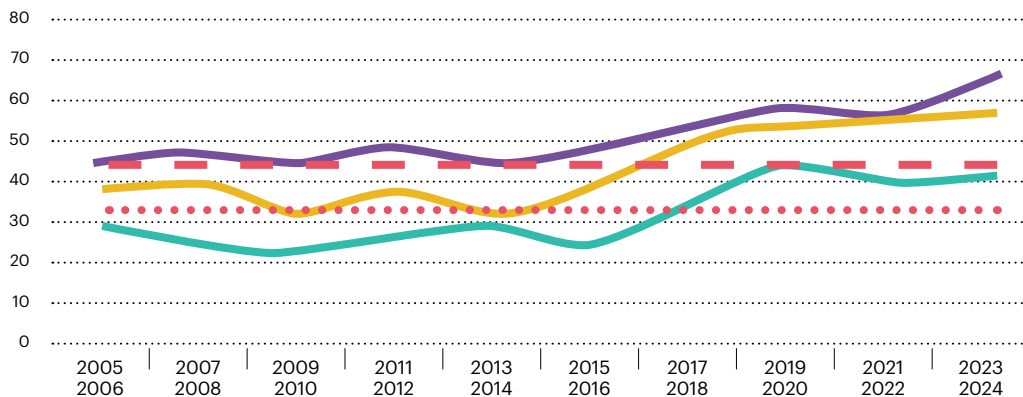


IN EVIDENZA / DIVARI SOCIOECONOMICI

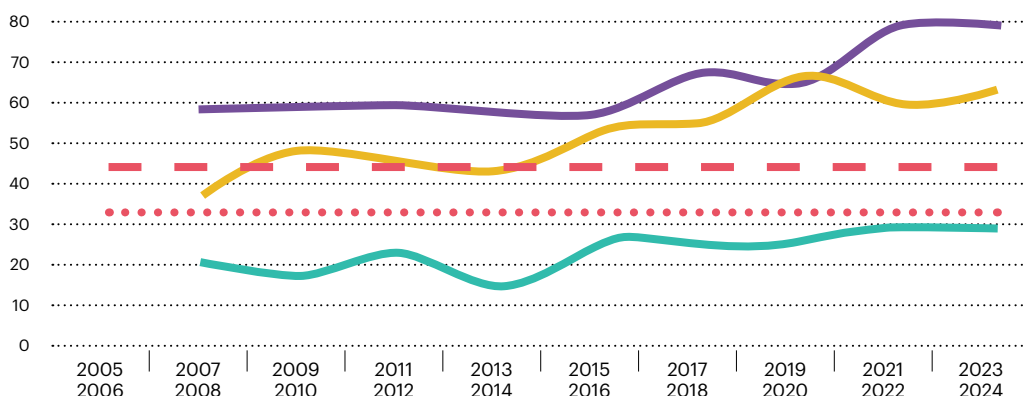
Andamento del tasso di partecipazione ai servizi dell'infanzia per i bambini fino a 3 anni, suddiviso per diverse fasce di reddito familiare (2005-2024)



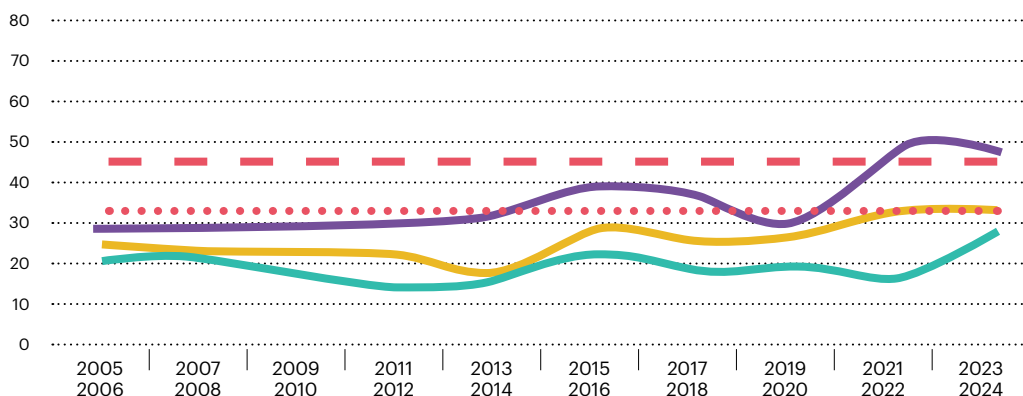
Spagna



Francia



Italia



Fonte: Elaborazioni della 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, per ciascun paese.

- Reddito alto
- Reddito medio
- Reddito basso
- Obiettivo Unione Europea 2010
- - - - Obiettivo Unione Europea 2030



## — Italia

In Italia, nei servizi dell'infanzia sopra i tre anni l'offerta è ampia e sostanzialmente adeguata a una partecipazione ormai quasi universale. Rimangono residuali disuguaglianze territoriali e qualitative di offerta (ad esempio, il diverso peso dei servizi privati), come pure disuguaglianze di partecipazione legate a fattori socioeconomici ed etnici, la più rilevante delle quali è il tasso di frequenza dei bambini stranieri, notevolmente inferiore a quella dei bambini italiani (84% vs 96%).

Al contrario, **l'Italia soffre di gravi divari di offerta e di partecipazione nei servizi per i bambini fino a tre anni.**

A livello territoriale, **l'offerta di posti molto è molto più elevata nelle regioni centrali e settentrionali rispetto a quelle meridionali.** Nell'anno educativo 2023-24 (dati ISTAT), le regioni del Sud e delle Isole, esclusa la Sardegna, erano al di sotto del target nazionale del 33%, con una media rispettivamente del 19% e 19,5%. L'Italia centrale presentava la media più alta (40,4%), con un picco del 48,4% in Umbria. Seguivano il Nord Est (39,1%) e il Nord Ovest (36,6%).

**Grazie al PNRR**, che ha destinato al Mezzogiorno il 56% delle sue risorse per asili nido e scuole dell'infanzia – **la situazione dovrebbe parzialmente riequilibrarsi**, a condizione che il piano consegua adeguatamente i suoi obiettivi (si veda il BOX su PNRR).

La generale carenza di posti nido, con forti squilibri territoriali, si traduce in una **domanda insoddisfatta, con diffuse e lunghe liste d'attesa.** Secondo ISTAT 2024, hanno liste di attesa il 62% dei nidi e il 38% delle sezioni primavera. La domanda insoddisfatta è più elevata nel settore pubblico (68%), in particolare nei servizi a gestione diretta, rispetto alle strutture private (49%), pur rimanendo significativa anche tra i gestori privati convenzionati. **La pressione maggiore è nel Mezzogiorno**, coerentemente con la minore diffusione e copertura dei servizi. Si noti che la domanda insoddisfatta potrebbe essere ancora più ampia di quanto dicano le liste di attesa: infatti, non tutte le famiglie che vorrebbero accedere a un servizio presentano effettivamente domanda, per mancanza di informazioni, barriere di accesso culturali o costi non sostenibili.

Passando alle disuguaglianze socioeconomiche legate all'accesso e alla partecipazione, queste rappresentano un problema anche nella scuola dell'infanzia, sebbene in misura modesta, grazie all'accesso quasi universale. Nel 2022, la frequenza alla scuola dell'infanzia è più alta tra le famiglie nel quintile di reddito più elevato (98%) rispetto a quello più basso (91%).

Si registrano, invece, **forti disuguaglianze socioeconomiche per l'accesso ai servizi per i bambini sotto i tre anni.** In media, le famiglie che utilizzano i nidi hanno un reddito superiore del 30% rispetto a quelle che non vi accedono. Inoltre – a conferma di quanto visto anche attraverso i dati EU-SILC (si veda BOX precedente) - i bambini che frequentano i nidi sono molto più presenti nel quintile di reddito più elevato (47% contro il 30-32% nei tre quintili centrali). **La frequenza scende al 10% tra le famiglie a rischio di povertà** o esclusione sociale. Se il



livello di istruzione è rilevante, **più di tutto conta la condizione occupazionale dei genitori**: secondo i dati ISTAT 2024, l'iscrizione è del 14% nelle famiglie con un solo genitore occupato, ma raggiunge il 39% quando entrambi lavorano: le famiglie con due redditi da lavoro hanno maggiori esigenze di conciliazione, più risorse e – come vedremo – sono spesso favorite dai criteri di accesso.

### **Disuguaglianze nell'accesso dipendono anche dalla cittadinanza dei bambini.**

Fra i **bambini stranieri** (non cittadini italiani o apolidi) sotto i tre anni, **solo il 14% frequenta nidi o sezioni primavera** (con una netta e prevedibile preferenza per il più economico servizio pubblico), **contro il 30% dei bambini italiani**. In particolare, la **frequenza dei bambini stranieri nel Sud è modestissima** (6%), meno della metà rispetto al Nord (16%). Il Centro presenta, invece, valori simili al Nord per i più piccoli (15%) e più vicini al Sud per la scuola dell'infanzia (78%).

Un discorso a parte riguarda la **partecipazione ai servizi dell'infanzia dei bambini con disabilità**, che è garantita dalla legge 104/1992 in entrambi i segmenti, previa certificazione. La disabilità è, infatti, il **criterio più tutelato nell'accesso ai servizi pubblici per l'infanzia**. Tuttavia, nel 2021-22, **soltanto il 21% dei bambini sotto i tre anni con disabilità frequentava nidi o sezioni primavera**, contro il 25% dei bambini senza disabilità. La presenza di bambini con disabilità aumenta con l'età, probabilmente anche per l'aumento delle certificazioni. Come i bambini con retroterra migratorio, anche quelli con disabilità frequentano più spesso servizi pubblici.

Anche se tutelati dalla legge, in Italia i bambini e le bambine con disabilità vanno poco all'asilo nido

Riassumendo, **i bambini sotto i tre anni sono sproporzionatamente esclusi dai servizi per l'infanzia in Italia, se presentano uno svantaggio socioeconomico, un retroterra migratorio e – in misura minore, grazie alla garanzia di accesso – una disabilità**. Nel complesso, accessibilità e inclusione sono maggiori nei servizi pubblici e, sia pure in misura più limitata, in quelli privati convenzionati, rispetto ai servizi totalmente privati.

Anche in Italia – e forse più che altrove – **le disuguaglianze di accesso sono determinate in misura rilevante dai criteri che lo regolano**.

Per i bambini sopra i tre anni, questi sono definiti dalle scuole statali dell'infanzia, dai gestori nel privato e dai Comuni nei servizi comunali. Le scuole private adottano spesso gli stessi criteri comunali, soprattutto quando operano tramite appalti pubblici. I criteri più diffusi per determinare le priorità sono: bambini con disabilità o con problemi personali/familiari certificati, in affido o seguiti dai servizi educativi; bambini orfani o con un solo genitore; figli di genitori entrambi occupati a tempo pieno, seguiti da quelli con un genitore full-time e uno part-time, e poi da quelli con un solo genitore occupato; presenza di fratelli nella stessa istituzione.

Per **i servizi pubblici sotto i tre anni, sono i Comuni a definire criteri e graduatorie**, quasi sempre anche per il privato convenzionato, con differenze territoriali, ma caratteristiche comuni. La funzione di **conciliazione tra lavoro e famiglia è fondamentale per spiegare le disuguaglianze di accesso a favore delle famiglie medio-alte**. Lo status occupazionale dei genitori è, infatti, il criterio più utilizzato: nel 2022-23, secondo ISTAT, il 94% dei Comuni lo considera e **quasi la metà dei Comuni (48,5%) assegna il punteggio massimo**

**alle famiglie con entrambi i genitori occupati.** Al reddito familiare è attribuito un peso molto minore: solo un quarto dei Comuni considera l'ISEE e solo il 5% assegna il punteggio massimo alle famiglie economicamente svantaggiate. **Priorità assoluta è data ai bambini con disabilità** (oltre tre quarti dei comuni) e a quelli segnalati dai servizi sociali, mentre lo status di rifugiato o il retroterra migratorio contano molto poco.

I casi di Milano e Roma mostrano come i criteri possano variare. In entrambe le città prevale l'obiettivo di conciliazione lavoro-famiglia rispetto all'inclusione sociale. A Milano, è prevista una riserva di posti per bambini con disabilità certificata o in affido. A Roma, la priorità è attribuita tramite punteggi massimi per disabilità e situazioni familiari difficili, senza posti riservati. In entrambe le città si attribuiscono punti aggiuntivi per disabilità in famiglia, genitori single, orfani o adozioni. In entrambi i contesti, il reddito non influisce sulla graduatoria (ma solo sulle tariffe). I criteri favoriscono soprattutto i genitori occupati, con punteggi più alti per il lavoro a tempo pieno o per chi è in formazione. Al contrario, punteggi minimi sono assegnati ai disoccupati.

In sintesi, i genitori occupati sono fortemente privilegiati rispetto a quelli senza lavoro; le situazioni di vulnerabilità sono considerate, ma il reddito familiare no. Di conseguenza, i bambini di famiglie a basso reddito con un solo genitore che lavora hanno minori probabilità di accesso. Sebbene i bambini con disabilità o gravi difficoltà certificate abbiano priorità, in generale, **i criteri di accesso nelle principali città italiane privilegiano la conciliazione lavoro-famiglia rispetto all'inclusione sociale.**

Come breve sintesi comparativa, si può dire che i divari descritti non sono nuovi né sorprendenti, ma dallo studio emergono con maggiore chiarezza i meccanismi che ne determinano la persistenza. Fra questi, **un ruolo determinante è giocato dai criteri di ammissione.** In quattro dei cinque Paesi del nostro studio **la conciliazione lavoro-famiglia è il principale criterio della selezione all'accesso, con l'obiettivo anche di favorire il lavoro femminile.** Fa eccezione **la Germania, dove esiste un diritto universale all'accesso.**

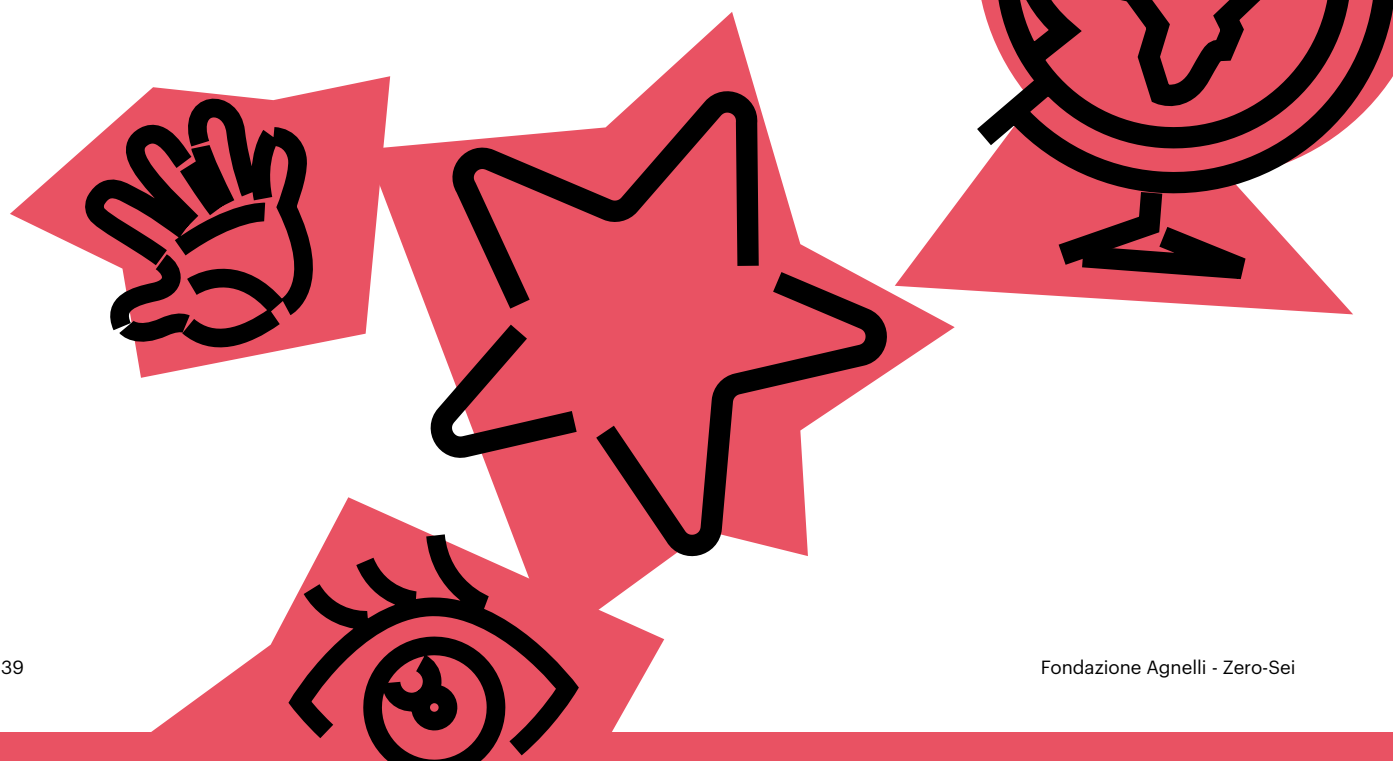
Di conseguenza, nei quattro Paesi – e in modo specifico in Italia – quando l'offerta di posti è insufficiente, come spesso avviene nei servizi per i bambini sotto i tre anni, viene data in genere **priorità di accesso alle famiglie con entrambi i genitori che lavorano, cosicché le famiglie a basso reddito o con occupazioni precarie risultano svantaggiate.** Inoltre, **in tutti i paesi sono le famiglie con minori risorse** economiche e culturali, e minori reti sociali – in particolare, quelle con retroterra migratorio – **ad avere minore consapevolezza delle opportunità disponibili** e a incontrare **maggiori difficoltà e barriere a reperire informazioni o navigare complessi sistemi digitali di iscrizione,** specialmente per genitori con bassa alfabetizzazione digitale o accesso limitato a Internet.



**IN EVIDENZA** / BARRIERE ALL'ACCESSO

## Il peso delle norme culturali come barriera all'accesso

Un'altra barriera all'accesso ai servizi dell'infanzia può dipendere dalle norme e convinzioni culturali diffuse in ciascuna società nazionale, in particolare, quelle che riguardano la concezione più o meno tradizionale della maternità e della cura dei figli. Queste convinzioni culturali a loro volta, ovviamente, dipendono in misura rilevante dal contesto socioeconomico al cui interno maturano, dalle scelte di politica per l'infanzia effettuate da ciascun Paese, dalla reale offerta di servizi e dalla loro qualità.



## IN EVIDENZA / BARRIERE ALL'ACCESSO

I dati del World Value Survey ci fanno vedere nei cinque Paesi le differenze nelle opinioni individuali sul modo ritenuto 'appropriato' di crescere un bambino. La tabella riporta la percentuale di persone che concordano con l'affermazione: **“Un bambino in età prescolare soffre quando la madre lavora”**

**% di individui in ciascun paese che concorda con le norme tradizionali sulla maternità (percentuale per paese e caratteristiche individuali) (anni 2017-2022)**

	Francia	Germania	Regno Unito	Spagna	Italia
Totale	30,7	31,3	20,3	25,4	<b>52,7</b>
<b>Livello di istruzione</b>					
Basso	44,2	44,1	30,6	33,9	<b>63,4</b>
Medio	29,5	31,7	17,8	19,7	<b>44,1</b>
Alto	11,7	23,1	17,7	14,2	<b>29,8</b>
<b>Cittadinanza</b>					
Sì	29,6	30,1	19,7	24,6	<b>52,5</b>
No	45,1	43,4	28	40	<b>77,6</b>
<b>Condizione lavorativa</b>					
Occupato	22,2	23,5	19,1	26	<b>43</b>
Casalinga	48,2	43	21,2	36,6	<b>70,1</b>
<b>Area di residenza</b>					
Urbana	31,2	30,8	20,3	25	<b>52,4</b>
Rurale	29,4	34,4	20,1	37,4	<b>53,4</b>

Fonte: Elaborazioni su dati del World Value Survey (2017-2022)

Nei cinque Paesi emergono differenze in base alle caratteristiche individuali e familiari: (i) il livello di istruzione, la cittadinanza e la condizione occupazionale sono fortemente correlati alla probabilità di aderire a norme tradizionali di maternità; (ii) le persone con basso livello di istruzione, senza la cittadinanza del paese di residenza o casalinghe hanno una maggiore propensione a concordare con tali norme rispetto a coloro che hanno un'istruzione elevata, la cittadinanza del paese e un impiego.

**L'Italia è un'eccezione** rispetto agli altri quattro paesi: **oltre la metà della popolazione (53%) condivide una visione tradizionale della maternità, contro percentuali molto più basse negli altri paesi, in particolare in Inghilterra (20%).**



# Misure di contrasto ai divari

Ridurre i divari ed eliminare le barriere di accesso ai servizi educativi dell'infanzia sono obiettivi che richiedono di affrontare congiuntamente i problemi evidenziati nelle pagine precedenti sia sul lato dell'offerta sia su quello della domanda, entrambi complessi e difficili da risolvere. I cinque Paesi hanno perseguito soluzioni e percorsi in parte differenti per raggiungere questo obiettivo. In sintesi:

## Francia

La Francia, attraverso un approccio universalistico combinato con misure mirate, negli ultimi vent'anni ha cercato, con risultati per ora al di sotto delle attese, diverse soluzioni per ampliare l'accesso ai servizi per la prima infanzia e ridurre le disuguaglianze. Oltre all'aumento dei posti nei nidi, sono stati creati incentivi mirati, in particolare: (1) il *Bonus Territoires*, che fa parte della strategia anti-povertà del 2018 e finanzia con 1.000 € per posto la creazione di nidi nei quartieri svantaggiati. Tuttavia, tra il 2019 e il 2022 (€565 milioni) ha avuto risultati limitati, creando solo 270 nuovi posti in questi quartieri; (2) il *Bonus Mixité Sociale* (75 milioni € nel 2019) per incentivare i nidi che accolgono almeno il 10% di bambini di famiglie a basso reddito, che ha, però, ricevuto critiche in quanto spesso si riferisce a posti già esistenti e rischia di accentuare la segregazione sociale; (3) le *Crèches AVIP (à vocation d'insertion professionnelle)* dal 2016 riservano posti a figli di genitori disoccupati, ma l'attuazione è disomogenea e poco flessibile.

## Germania

Ha affrontato di petto la questione, garantendo dal 2013 a tutti un diritto di accesso ai servizi a partire dal compimento del primo anno di età del bambino. Ancor prima, la Germania ha puntato sull'espansione dell'offerta, con investimenti federali per aumentare i posti, soprattutto nei Länder con minore copertura. Sono state adottate politiche per contenere i costi (riduzione o abolizione delle rette in alcuni Länder) e iniziative per favorire l'inclusione (supporto linguistico, attenzione e sensibilizzazione delle famiglie migranti). Nonostante ciò, restano divari territoriali e sociali, sebbene in misura minore degli altri Paesi.



## — Inghilterra

Le politiche mirano a ridurre i costi e incentivare la partecipazione, ma l'accesso resta fortemente condizionato allo status occupazionale, con copertura più limitata per i gruppi più vulnerabili.

Come detto, il principale strumento di inclusione sociale è *l'entitlement* gratuito, in particolare per i bambini di due anni svantaggiati.

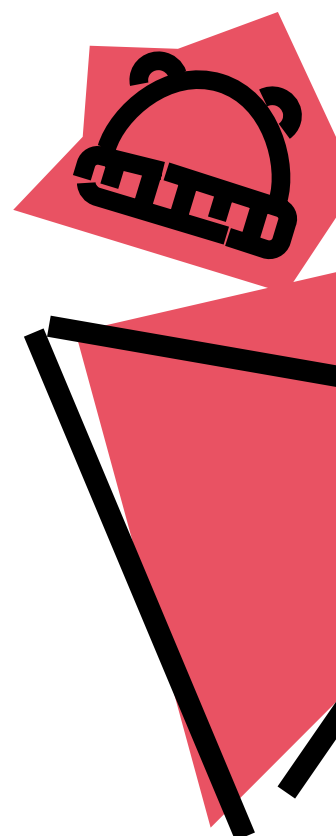
Inoltre, nel 2023 il governo ha annunciato un'estensione di una precedente politica, che riguardava solo la fascia 3-4 anni, con l'obiettivo di offrire a tutti i bambini dai nove mesi 30 ore settimanali di assistenza gratuita, se entrambi i genitori lavorano. La misura raddoppierà la spesa pubblica per i sussidi, passando da 4 a 8 miliardi di sterline. Tuttavia, le stime indicano che il terzo più povero della popolazione non ne beneficerà e l'aumento della domanda potrebbe mettere a rischio l'offerta di servizi.

## — Spagna

La Spagna ha promosso l'espansione dell'offerta prima dei tre anni con fondi nazionali ed europei, soprattutto nelle aree con minore copertura, e ha rafforzato la gratuità nel segmento successivo. Sono state sviluppate anche misure di equità (priorità per famiglie vulnerabili, programmi mirati). Tuttavia, la forte decentralizzazione mantiene elevata la variabilità territoriale, perché le misure per ridurre le disuguaglianze di accesso sono adottate soprattutto a livello regionale e locale. Diverse regioni hanno introdotto criteri di priorità ed equità sociale per l'ammissione, come basso reddito, genitorialità singola, disabilità o violenza di genere. In regioni come Madrid, Galizia, Paesi Baschi e Navarra, ora le famiglie con i redditi più bassi ottengono punteggi più alti nelle liste d'attesa. Infine, alcune Comunità Autonome hanno introdotto gratuità o sussidi per i bambini sotto i tre anni, con criteri più inclusivi.

## — Italia

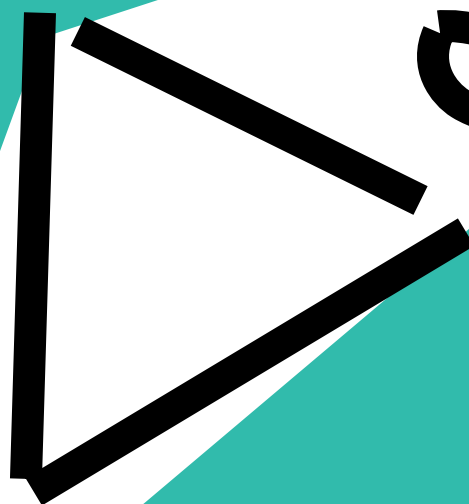
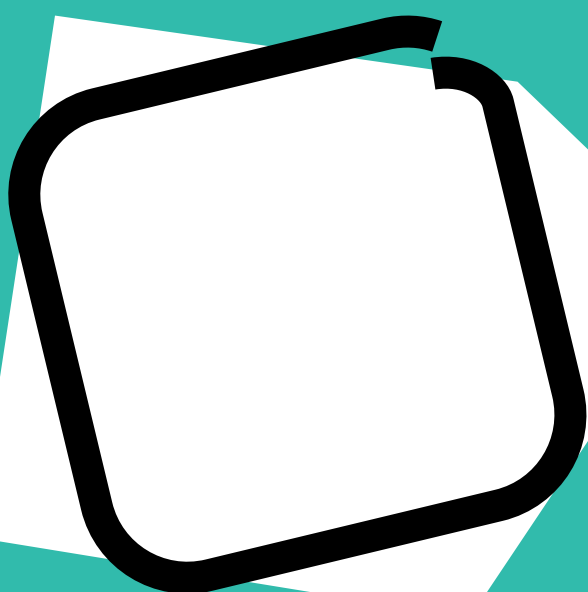
**È il paese che finora ha meno affrontato il tema delle disuguaglianze e delle barriere nell'accesso** ai servizi dell'infanzia. Il principale ambito d'intervento riguarda i divari territoriali, con il PNRR che mira a creare nuovi posti nelle aree svantaggiate, in particolare, nelle zone del Sud. Tuttavia, **per i nuovi nidi si sconta un ritardo e forse l'obiettivo PNRR non sarà raggiunto entro il 2026**, come previsto. Meno presenti nel nostro Paese sono misure specifiche a livello nazionale per contrastare le disuguaglianze socioeconomiche. Da un lato, non aiuta il fatto che le decisioni sui criteri di accesso per la fascia più critica – quella sotto i tre anni – vengano prese a livello comunale. Dall'altro, come si vedrà più avanti, il Bonus Asilo Nido non ha caratteristiche progressive tali da contribuire a questo obiettivo.



03

# Qualità dei servizi

Le componenti strutturali e processuali che ne fanno un fattore decisivo

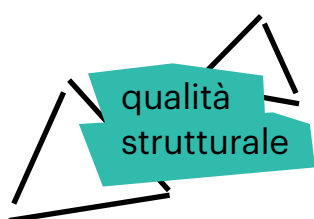




Il dibattito pubblico sui servizi educativi per l'infanzia – in particolare, in Italia e per i servizi a favore dei bambini sotto i tre anni – si è prevalentemente concentrato su come incrementare la copertura in termini di posti offerti. Minore attenzione, invece, ha finora avuto il tema della qualità.

Eppure, la letteratura scientifica e l'esperienza internazionale ci dicono che aumentare l'offerta di posti non basta, mentre una bassa qualità dei servizi può disincentivarne la partecipazione, ridurne l'efficacia o perfino essere controproducente per i bambini, soprattutto se l'aumento dei posti avviene frettolosamente e senza investire su standard e personale. L'evidenza più nota è quella del Quebec in Canada, dove nel 1997 una riforma - orientata principalmente a favorire l'occupazione femminile - introdusse un servizio universale per i bambini fra 0 e 4 anni a basso costo, abbassandone la qualità e causando effetti negativi per i bambini sul piano educativo e relazionale sia nel breve sia nel lungo periodo.

La qualità è, dunque, un fattore chiave e ha essenzialmente due grandi dimensioni:



è più facilmente misurabile, anche perché riguarda i principali input del servizio: rapporto educatori/bambini, dimensione dei gruppi, qualifiche degli educatori, spazi, regole igienico-sanitarie;



il suo oggetto sono le interazioni educatore-bambino, le pratiche pedagogiche, il clima relazionale, la capacità di rispondere ai bisogni individuali. È altrettanto importante, anche se più sfuggente in termini di valutazione e misurazione.

La ricerca più recente afferma, anzi, che **è la qualità processuale a essere spesso decisiva**. In altre parole, **gli aspetti strutturali dei servizi incidono davvero sugli esiti dei bambini solo se si traducono in buone pratiche educative quotidiane**.





# — Normative, linee guida, orientamenti pedagogici e curricoli

Norme e linee guida nazionali su standard e qualità dei servizi educativi per l'infanzia sono presenti nella maggioranza dei Paesi dell'Unione Europea (Eurydice, 2025), inclusi quelli dello studio. Sono più diffuse nei servizi per i bambini dai tre anni in su rispetto a quelli per i più piccoli, dove mancano in un quarto dei paesi. Il contenuto delle linee guida ovviamente varia, ma di solito include principi pedagogici generali e obiettivi di sviluppo e/o di apprendimento, talvolta sotto forma di un curriculum standard, come in Inghilterra. Italia e Spagna, paesi caratterizzati da sistemi fortemente decentrati, hanno cercato negli ultimi anni di promuovere approcci pedagogici e standard minimi comuni a livello nazionale.

## — Francia

Esistono linee guida nazionali per i servizi formali dell'infanzia, relative soprattutto ad aspetti strutturali (rapporti numerici, igiene, alimentazione, qualifiche degli educatori), mentre poca attenzione è data alla qualità dei processi.

La scuola dell'infanzia è pienamente inserita nel sistema educativo con un curriculum progettato e regolamentato a livello nazionale. La formazione degli insegnanti è finanziata dal *Ministère de l'Éducation nationale*. Non esistono, invece, curricoli per il periodo precedente alla scuola dell'infanzia. Le linee guida pedagogiche per la prima infanzia del 2021 non sono vincolanti né ampiamente diffuse tra il personale, che in larga parte ne è poco a conoscenza.

## — Germania

I servizi per l'infanzia sono separati dal sistema scolastico. Una riforma federale del 2019 ha definito la loro qualità come multidimensionale e finanzia dieci possibili dimensioni. Sono, però, i Länder a scegliere quali siano prioritarie, con notevole varietà territoriale, e a sviluppare i propri curricoli, per lo più sotto forma di documenti di indirizzo generali, senza specificare attività e competenze dettagliate, in accordo con un quadro educativo nazionale comune di riferimento. L'approccio pedagogico storicamente prevalente è "olistico" e situazionale: l'apprendimento nasce dall'interazione spontanea con l'ambiente, attraverso attività guidate dal bambino e basate sul gioco, piuttosto che su forme di insegnamento strutturate, che comportino *screening* e valutazioni dei bambini.



## — Inghilterra

Tutti i servizi che accolgono bambini prima della scuola primaria, compresi i/le *childminders*, sono vincolati all'*Early Years Foundation Stage Curriculum* (EYFS), un curriculum specifico e standardizzato, che si estende fino al primo anno della scuola primaria (*reception class*). Introdotto nel 2007, l'EYFS definisce obiettivi di apprendimento e di sviluppo articolati in sette aree: comunicazione e linguaggio; sviluppo personale, sociale ed emotivo; sviluppo fisico; alfabetizzazione; matematica; conoscenza del mondo; arti espressive e design. Nonostante preoccupazioni e polemiche legate al rischio di eccessiva 'scolarizzazione', l'EYFS è stato poi accolto positivamente e gli viene riconosciuto di essere fondato sul gioco e centrato sul bambino. Nel 2012 l'EYFS è stato snellito, portando i risultati di apprendimento da 69 a 17. Un'ulteriore riforma nel 2021 ha rafforzato l'attenzione sul linguaggio precoce e sull'ampliamento del vocabolario, cercando al contempo di ridurre ulteriormente gli obblighi di rendicontazione. L'EYFS contiene quattro principi guida che orientano la pratica educativa nella prima infanzia: ogni bambino è unico; i bambini imparano a diventare forti e indipendenti attraverso relazioni positive; hanno bisogno di ambienti favorevoli, con adulti che rispondano ai loro interessi e bisogni individuali e li aiutino a costruire il proprio apprendimento; i bambini si sviluppano e apprendono a ritmi differenti. Sebbene garantisca una certa coerenza tra i servizi, tuttavia, documentare i progressi di ciascun bambino secondo EYFS comporta un notevole onere amministrativo. Inoltre, le differenze di competenze e di qualifica del personale, così come fra gli ambienti fisici, determinano ampie disparità nelle esperienze educative dei bambini.

## — Spagna

Lo Stato fissa standard e obiettivi minimi, con la definizione di requisiti nazionali (minimi e massimi) per la numerosità delle unità scolastiche, le dimensioni e le caratteristiche delle infrastrutture nella fascia sopra i tre anni.

Recenti interventi nazionali mirano a regolamentare e standardizzare le pratiche pedagogiche e i curricula dei servizi per l'infanzia, riconoscendola come una fase educativa cruciale e distinta, organizzata in due cicli (0-3 e 3-6), entrambi allineati ai medesimi obiettivi educativi, stabilendo standard minimi di insegnamento. Per la prima volta, questa normativa definisce finalità, obiettivi e principi pedagogici generali per l'intera fascia sotto i tre anni, nonché le competenze chiave da sviluppare fin dall'inizio del percorso educativo. L'obiettivo è dare un orientamento nazionale comune, mentre la responsabilità della definizione dei curricula ricade, tuttavia, nella discrezionalità delle amministrazioni educative regionali.

## — Italia

Il nostro **modello è oggi ancora fortemente decentrato**, soprattutto per i bambini sotto i tre anni, con importanti responsabilità in capo alle amministrazioni locali. Tuttavia, **dal 2017 con il Decreto 65** si è incominciato a introdurre una crescente regia nazionale, definendo il **sistema integrato di educazione e istruzione 0-6**, che punta a **continuità educativa**, coordinamento e una più dettagliata **definizione della qualità**. Fra le misure più rilevanti del Decreto, è l'inserimento degli asili nido – in precedenza definiti come servizi socioeducativi con la competenza a livello statale assegnata al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - all'interno del sistema integrato 0-6 e, dunque, nel più ampio sistema dell'istruzione, con un ruolo di coordinamento da parte del Ministero dell'Istruzione. Quest'ultimo definisce indirizzi, norme generali, linee pedagogiche, finanziamenti nazionali, mentre alle Regioni spettano la programmazione territoriale, gli standard strutturali e le funzioni amministrative. Comuni ed Enti Locali si occupano delle regole gestionali di servizi pubblici e privati sul territorio e del coordinamento locale dell'intero sistema 0-6. Il decreto del 2017, inoltre, introduce o rafforza: requisiti di titolo terziario per educatori nei servizi sotto i tre anni, la formazione in servizio, un Piano nazionale triennale con Fondo dedicato, un sistema informativo e di monitoraggio; i Coordinamenti pedagogici territoriali per allineare qualità e pedagogia tra servizi e gestori; i Poli per l'infanzia per continuità, innovazione e ricerca.

Grazie anche alla ricca tradizione di pensiero e di esperienze pedagogiche per l'infanzia riconosciute a livello internazionale (su tutte, Reggio Children), negli ultimi anni sono stati compiuti passi significativi a livello nazionale per garantire un orientamento e pratiche pedagogiche di base comuni all'intero sistema integrato 0-6. A partire dalla riforma del 2017, le *Linee pedagogiche per il sistema integrato 0-6 del 2021* (DM 22 novembre 2021, n. 334) forniscono un quadro generale per l'integrazione dei servizi per i bambini da 0 a 6 anni. Per i servizi rivolti ai bambini sotto i tre anni, le *Linee guida nazionali per i servizi educativi per l'infanzia* (DM 24 febbraio 2022, n. 43) offrono il primo quadro pedagogico nazionale organico applicabile a tutti i gestori e in tutte le regioni. Tali Linee guida avvicinano in parte i servizi per i bambini più piccoli alla scuola dell'infanzia, per la quale le linee guida nazionali sono in vigore già dal 2012. Queste ultime definiscono un **curricolo strutturato attorno a cinque 'campi di esperienza'**: (1) **il sé e l'altro** (identità,

relazioni, autonomia, vita sociale); (2) **il corpo e il movimento** (motricità, percezione corporea, benessere); (3) **immagini, suoni, colori** (espressività, creatività, linguaggi non verbali); (4) **i discorsi e le parole** (linguaggio, comunicazione, primi alfabeti); (5) **la conoscenza del mondo** (esplorazione, logica, spazio-tempo, natura), riconoscendo alle scuole dell'infanzia un elevato grado di autonomia pedagogica. **Gli stessi 'campi di esperienza' sono ripresi per la fascia d'età sotto i tre anni**, senza, però, tradurli in un curriculum in senso scolastico rigido, ma come cornici di esperienza che orientano la progettazione educativa in modo integrato e non frammentato.

Dalle linee guida del sistema integrato 0-6 si evince un **modello pedagogico di orientamento costruttivista, relazionale e centrato sul bambino, con anche una forte impronta ecologica**, secondo il quale (i) **si apprende attraverso l'esperienza e le relazioni**; (ii) **l'adulto svolge il proprio ruolo sostenendo e favorendo le esperienze, senza trasmettere in modo direttivo**; (iii) **il contesto educativo è parte integrante del processo di apprendimento**, così come lo è la **qualità degli spazi, degli ambienti, degli arredi e dei materiali**.

In sintesi, le *Linee guida nazionali per l'infanzia* rappresentano **un progresso importante verso la definizione di obiettivi espliciti stabiliti a livello nazionale in termini di benessere, sviluppo e apprendimento dei bambini**. Inoltre, sono state accompagnate da interventi volti a sostenerne l'attuazione, anche attraverso nuove figure e organismi. Ogni servizio è tenuto a disporre di un coordinatore pedagogico interno o esterno, responsabile della supervisione dei progetti educativi e, all'interno del sistema integrato, della garanzia della continuità pedagogica tra i due segmenti dei servizi. I coordinatori dei servizi sono, infine, tenuti a partecipare a reti locali tramite unità territoriali, che mirano a rafforzare il coordinamento dei servizi per l'infanzia e il monitoraggio della qualità nei Comuni e tra Comuni limitrofi.

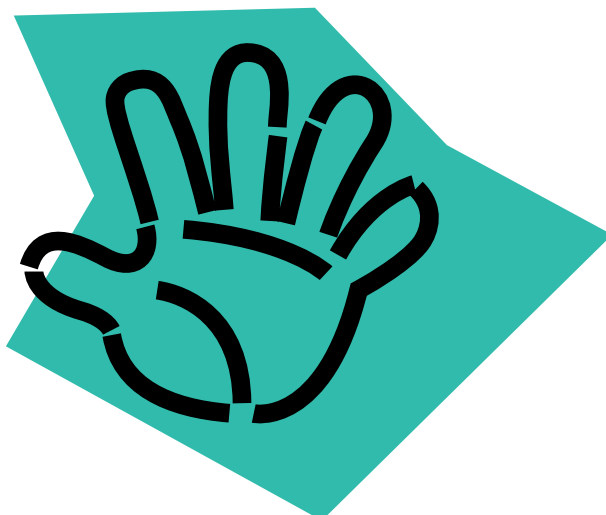


# — Rapporti educatore/bambini e dimensione dei gruppi

**Il rapporto educatore/bambini e la dimensione del gruppo di bambini sono fra gli elementi strutturali più importanti** dei servizi per l'infanzia. La ricerca e l'esperienza internazionale suggeriscono un rapporto di 1:3 per i bambini sotto i 2 anni e un massimo di 1:5 per i bambini fra i 2 e i 3 anni, con gruppi di dimensione relativamente piccola, non più di 8 bambini (Eurydice, 2025).

Anche per la fascia dai 3 anni alla scuola primaria - la nostra scuola dell'infanzia - esistono indicazioni e raccomandazioni da parte di organizzazioni internazionali, come l'OCSE e la Commissione europea, ma non esistono ovviamente standard vincolanti sul rapporto insegnante/bambini e sulla dimensione massima della classe, che restano competenze nazionali o locali. In generale, viene ritenuto accettabile un rapporto di 10-15 bambini per insegnante; se si tiene conto anche degli assistenti e del resto del personale del servizio, il rapporto bambini per adulto, invece, si abbassa. Così come dovrebbe abbassarsi - secondo le indicazioni delle organizzazioni internazionali - se si volesse elevare la qualità del servizio. Anche per il numero massimo di bambini per classe non vi sono indicazioni vincolanti, ma si ritiene che il numero ottimale sia intorno ai 15. Nella realtà della maggioranza dei Paesi europei, inclusi quelli qui considerati, la numerosità media delle classi della scuola dell'infanzia è abbastanza uniforme, intorno ai 25 bambini. Abbastanza uniforme è anche il rapporto insegnante/bambino (fra 1:20 e 1:25), che si modifica, comunque abbassandosi, nei diversi Paesi a seconda della presenza di assistenti e di altro personale. In Italia, nelle scuole dell'infanzia comunali e statali troviamo in genere due insegnanti per classe (in parte in compresenza, in parte alternandosi), più altro personale, incluso eventualmente l'insegnante di sostegno.

Nei prossimi capoversi, alcuni approfondimenti su ciascuno dei cinque Paesi, con maggiore attenzione ai servizi per i bambini più piccoli.





## — Francia

In Francia il rapporto educatore/bambino è regolato a livello nazionale: per gli asili nido in 1:5 (per i lattanti) e 1:8 (per i bambini che già camminano); per le *assistantes maternelles* fino a 4 bambini sotto i 6 anni.

## — Germania

In Germania il rapporto è definito dai Länder, quindi è molto variabile (ad esempio, 1:3,7 in Renania Settentrionale-Vestfalia e 1:5,5 in Sassonia per i bambini sotto i tre anni).

## — Spagna

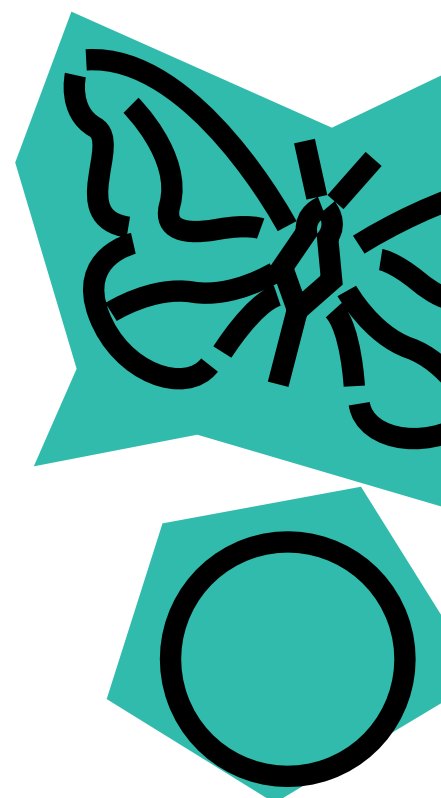
In Spagna il rapporto medio è circa 1:9 per i servizi sia pubblici sia privati.

## — Inghilterra

In Inghilterra fino al 2023 il rapporto era 1:3 per i bambini sotto i due anni e 1:4 per quelli sopra i due anni. Dal 2024 si è registrato un generale peggioramento con, ad esempio, un rapporto di 1:5 per i bambini di 2 anni; le *childminders* possono, invece, seguire fino a 6 bambini sotto gli 8 anni, di cui non più di uno sotto l'anno di età. Sono, però, frequenti casi di non conformità a questi standard.

## — Italia

In Italia si assume un **rapporto medio di circa 1:6 per i bambini sotto i tre anni**, ma gli standard sono regionali e variabili. Per 24–36 mesi si va da 1:7 (Lazio, Marche) a 1:10 (Piemonte, Emilia-Romagna, Calabria).



# Qualifiche professionali del personale

Nei cinque Paesi le **qualifiche richieste al personale dei servizi per l'infanzia variano a seconda della fascia d'età, del tipo di servizio e della tipologia di personale** (si veda Tavola 3). In passato, la qualifica di chi lavora con i bambini più piccoli era sistematicamente di livello inferiore a quella prevista per il segmento prescolare, considerato parte del sistema educativo. Negli ultimi decenni si è, però, verificata – almeno sul piano delle intenzioni – un' **"ondata di professionalizzazione" del personale che opera nei servizi sotto i tre anni**, per migliorare la qualità dei servizi, valorizzare i professionisti della prima infanzia e, così facendo, affrontare le insoddisfacenti condizioni di lavoro della categoria. Vi sono oggi, inoltre, attenzione e investimenti maggiori nella formazione e nello sviluppo professionale in servizio.

## Tavola 3

### Qualifiche richieste a educatori e insegnanti dei servizi educativi dell'infanzia

Un problema per tutta l'Europa: per migliorare la qualità dei servizi servono educatori preparati. Ma le qualifiche richieste scoraggiano e portano a carenze di personale

Fascia d'età	Francia	Germania	Regno Unito	Spagna	Italia
3-6 anni	ISCED 7	ISCED 6	ISCED 6	ISCED 6	ISCED 7
Sotto i 3 anni	ISCED 6	ISCED 6	ISCED 3	ISCED 5/6	ISCED 6

Note:

ISCED 3 = istruzione secondaria superiore; ISCED 5 = istruzione terziaria a ciclo breve; ISCED 6 = laurea di primo livello o titolo equivalente; ISCED 7 = laurea magistrale o titolo equivalente.

Fonte: OECD Education at a Glance 2020; Eurydice (2025); studi paese della Fondazione Agnelli (2025).

**L'Italia è fra i Paesi più orientati a richiedere un titolo universitario per i formatori dei servizi per l'infanzia:** (i) laurea quinquennale in Scienze della Formazione Primaria per la scuola dell'infanzia (con alcune eccezioni transitorie per titoli storici); (ii) laurea triennale in Scienze dell'educazione (indirizzo infanzia) o laurea quinquennale con specializzazione (60 CFU) per la fascia sotto i tre anni.

Dal 2024 è stato introdotto l'*Ordine delle professioni pedagogiche ed educative*, al quale è obbligatorio iscriversi per lavorare; tuttavia, polemiche, resistenze e difficoltà di reclutamento hanno messo in luce il **rischio che requisiti più alti**, se non accompagnati da migliori condizioni di lavoro e retribuzione, **possano aggravare le carenze di personale** (si veda più avanti).



# Retribuzioni e condizioni di lavoro

In quattro dei cinque Paesi (mancano informazioni affidabili sull'Inghilterra), nei servizi per l'infanzia **le retribuzioni medie sono (i) relativamente basse rispetto a quelle dei successivi segmenti del sistema educativo, e (ii) inferiori nel settore privato rispetto a quello pubblico**, in particolare, in Francia e Spagna.

Inoltre, negli ultimi anni si segnala una riduzione dei salari reali. **Salari bassi e condizioni di lavoro sfavorevoli** — limitate opportunità di progressione di carriera, natura impegnativa del lavoro, scarsa flessibilità — **sono associati a un significativo turnover del personale nei servizi per l'infanzia, più elevato nel settore privato**, in tutti i paesi analizzati.

In **Italia**, la regolazione dell'occupazione e **le condizioni di lavoro nei servizi per l'infanzia dipendono dalla natura del gestore** – pubblico, privato a scopo di lucro o privato non profit – poiché diversi Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (CCNL) si applicano ai diversi tipi di provider, con molta frammentazione.

Le **retribuzioni previste dai CCNL pubblici sono sistematicamente più alte rispetto a quelle del settore privato e le condizioni di lavoro sono più favorevoli**: gli insegnanti lavorano 36 ore settimanali nel pubblico contro 38 ore nel privato, godono di ferie annuali più lunghe, seguono orari giornalieri fissi e beneficiano di una maggiore sicurezza occupazionale. Nelle scuole dell'infanzia si registrano, inoltre, differenze nei costi del lavoro anche all'interno del settore pubblico, poiché scuole statali e comunali applicano CCNL diversi.

Nel 2025, lo stipendio mensile lordo base d'ingresso varia da 1.445 euro a circa 2.250 euro per gli educatori dei nidi e da 1.445 euro a circa 2.460 euro per gli insegnanti della scuola dell'infanzia, a seconda del CCNL applicato (dati tratti dai testi ufficiali dei CCNL raccolti nell'Archivio ufficiale CNEL: <https://www.cnel.it/>). La contrattazione di secondo livello può portare a integrazioni intorno ai 200–300 euro mensili, ma altamente variabili.

**I salari medi nei servizi per l'infanzia sono inferiori rispetto ai livelli successivi del sistema educativo, con l'eccezione degli insegnanti delle scuole dell'infanzia statali**, le cui retribuzioni sono allineate a quelle degli insegnanti della scuola primaria statale. Nel decennio precedente, il blocco della contrattazione collettiva nel settore pubblico, insieme al mancato o tardivo rinnovo dei contratti nel settore privato, ha comportato una perdita di potere d'acquisto reale per i lavoratori del settore, solo parzialmente compensata dai rinnovi contrattuali successivi.

Un importante sviluppo è stato il **recente miglioramento relativo della posizione degli educatori dei nidi**. Fino ai primi anni Venti, generalmente i loro salari erano inferiori a quelli degli insegnanti della scuola dell'infanzia (da 90 a 200 euro

Come in tutta la scuola italiana, anche nei servizi per l'infanzia retribuzioni e condizioni di lavoro sono migliori nel pubblico rispetto al privato



lordi in meno all'ingresso), riflettendo differenze nei requisiti di qualificazione e nei livelli di inquadramento contrattuale. A seguito dell'introduzione dell'obbligo della laurea per gli educatori dei nidi, i più recenti contratti prevedono **l'adeguamento contrattuale e retributivo degli educatori laureati allo stesso livello degli insegnanti della scuola dell'infanzia.**

Le **differenze salariali tra settore pubblico e privato** sono storicamente **rilevanti, a favore del primo.** Per gli educatori dei nidi, lo stipendio base lordo mensile d'ingresso tra il CCNL degli enti locali e i principali contratti del settore privato può variare, nel 2025, tra 400 e 800 euro al mese, a seconda del contratto. Per gli insegnanti della scuola dell'infanzia, tale differenza può arrivare fino a 1.000 euro lordi mensili.

Anche l'orario di lavoro settimanale cambia, a seconda del contratto. Nel settore pubblico, il personale comunale lavora 36 ore settimanali, mentre gli insegnanti statali della scuola dell'infanzia hanno un carico di insegnamento di 25 ore settimanali (più 80 ore annuali per attività organizzative interne). Nel settore privato, l'orario settimanale varia tra 34 e 38 ore, a seconda del contratto applicato. I CCNL pubblici prevedono 30-32 giorni di ferie annuali, mentre i principali contratti privati prevedono tra 26 giorni (il caso più diffuso) e 34 giorni.

Per i Comuni, le differenze salariali e regolative tra fornitori pubblici e privati creano forti incentivi all'esternalizzazione dei servizi, con il rischio, però, di indurre i gestori a trascurare funzioni essenziali per la qualità del servizio.

Dal punto di vista dei lavoratori, condizioni salariali e lavorative meno favorevoli nei servizi privati o esternalizzati rendono più attrattivo l'impiego pubblico. Di conseguenza, il personale tende a spostarsi dal privato al pubblico, rafforzando la continuità nel settore pubblico.





# — Carenze di personale

**Salari bassi e condizioni di lavoro sfavorevoli, insieme a limitate prospettive di carriera e difficoltà di conciliazione tra vita lavorativa e privata, hanno reso la professione educativa poco attraente in molti Paesi europei, inclusi quelli del nostro studio. Questa è forse la principale causa della forte carenza di personale**, che oggi si registra nella maggior parte dei paesi europei (Eurydice, 2025) e appare uno degli aspetti più problematici e diffusi per aumentare o anche semplicemente mantenere livelli di qualità adeguati nei servizi educativi per l'infanzia.

## — Francia

Si stima che circa 10.000 posti di lavoro nel settore dei servizi per la prima infanzia siano rimasti vacanti per almeno tre mesi o più, pari a circa il 10% della dimensione complessiva del settore e distribuiti in modo diseguale sul territorio. Inoltre, oltre 100.000 *assistantes maternelles* andranno in pensione entro il 2030.

## — Spagna

Le stime dei sindacati per il 2024-25 indicano una carenza di oltre 14.000 docenti titolari nei servizi per l'infanzia e nella scuola primaria. Gravi carenze di personale sono segnalate, in particolare, in Andalusia, Valencia, Isole Canarie e Baleari.

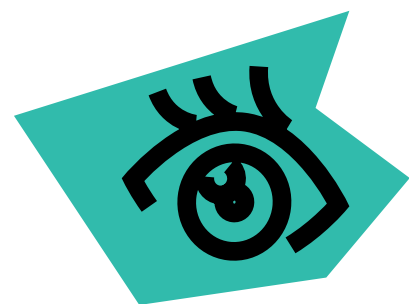
## — Inghilterra

In tutte le tipologie di servizi, il reclutamento sembra essere diventato più difficile, con carenze quasi raddoppiate rispetto al periodo pre-Covid. Secondo una recente indagine, i problemi sono molto più gravi per i servizi privati, volontari e indipendenti (PVI), dove il 49% delle strutture PVI e il 25% delle scuole presentava almeno una posizione vacante; il 34% delle strutture PVI ha, inoltre, dichiarato di non aver ricevuto alcuna candidatura per i posti vacanti.



## — Germania

Un rapporto nazionale del 2023 indica una media annua di quasi 15.000 posizioni vacanti segnalate nel settore, con circa il 2% dei posti vacanti che rimane non coperto. Si prevede che queste carenze di personale si intensificheranno con l'entrata in vigore, nell'anno scolastico 2026-27, del diritto universale a un posto nei servizi extrascolastici e con l'estensione dei servizi pomeridiani a partire dall'ora di pranzo, che dovranno essere gestiti da educatori, la stessa categoria professionale impiegata nei servizi dell'infanzia. Si stima, inoltre, che saranno necessari circa 33.000 educatori per l'assistenza ai bambini della scuola primaria. Le crescenti difficoltà nel coprire i posti sono dovute principalmente alla mancanza di candidati. La Fondazione Bertelsmann ha calcolato che, per garantire ovunque un rapporto educatore/bambini pari a 1 a 4 per i bambini sotto i tre anni e 1 a 10 per quelli dai tre anni in su, sarebbero necessari 100.000 educatori in più.



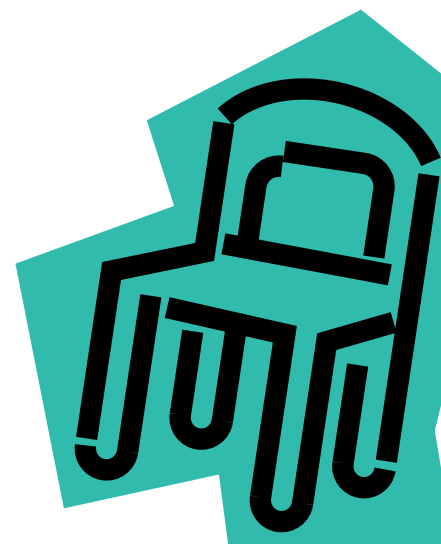
## — Italia

In Italia, datori di lavoro pubblici e privati, così come i sindacati, segnalano un peggioramento delle carenze di personale nei servizi per l'infanzia, sia sotto sia sopra i tre anni. Secondo il CNEL, assumendo per gli asili nido un rapporto medio educatore/bambini di 1 a 6, **nei prossimi anni saranno necessari ulteriori 25.000 educatori.**

Tuttavia, nel 2022 meno di 8.000 laureati hanno conseguito una laurea in Scienze dell'educazione (considerando tutte le specializzazioni) e oltre il 30% di questi laureati risulta già occupato. Inoltre, **l'innalzamento dei requisiti di qualificazione**, pur finalizzato a migliorare la professionalità e la qualità del servizio, **rischia di creare ulteriori squilibri tra domanda e offerta** di lavoro in assenza di una pianificazione coordinata tra autorità pubbliche, università e gestori. Attualmente, nei casi di studio di Milano e Roma, la carenza di personale è principalmente dovuta alla difficoltà di reperire personale con le qualifiche richieste.

Il riconoscimento diffuso della carenza di personale e della necessità di soluzioni sostenibili ha stimolato una riflessione sulle politiche contrattuali da parte dei principali attori nazionali. Finora, il risultato più rilevante è stato il rinnovo nel 2024 del CCNL delle cooperative sociali, che ha migliorato salari e condizioni di lavoro nel settore.

In Italia presto mancheranno 25.000 educatori, ma non ci sono abbastanza laureati con questo profilo.





# — Monitoraggio della qualità e valutazione delle politiche

Nei cinque paesi analizzati, il **monitoraggio della qualità dei servizi educativi per l'infanzia** è in genere **meno sviluppato rispetto a quello dei livelli scolastici successivi**. Laddove esiste, pone **attenzione soprattutto ad aspetti strutturali** (risorse, personale, organizzazione), assai **meno ai processi educativi e risultati per i bambini**. Inoltre, manca spesso un collegamento sistematico tra monitoraggio e miglioramento delle politiche e dei servizi.

## — Francia

Se il sistema è fortemente regolato sul piano strutturale, manca un quadro nazionale per valutare la qualità dei processi educativi, ancora di più per la fascia sotto i tre anni, dove non esiste un curriculum e le linee pedagogiche non sono vincolanti. Il monitoraggio è affidato principalmente a servizi specifici (PMI) strutturati a livello di dipartimento territoriale. I servizi devono ottenere autorizzazioni preventive e sono soggetti a ispezioni che includono osservazioni, interviste e autovalutazioni. Tuttavia, la capacità operativa dei PMI è limitata e i controlli non frequenti e poco profondi. In ogni caso, le valutazioni locali si concentrano sugli input strutturali, senza dati sistematici sui processi.

## — Germania

Il monitoraggio si basa prevalentemente su indicatori strutturali. Esistono ampi sistemi di raccolta dati: un censimento annuale dei servizi, indagini sui genitori e, più recentemente, un sistema integrato che coinvolge diversi attori. Tuttavia, mancano quasi del tutto strumenti di osservazione diretta delle pratiche educative e quindi la qualità dei processi non è sistematicamente rilevata.

## — Inghilterra

Il sistema di monitoraggio è quello più sviluppato dei cinque paesi. Attività e ispezioni sono svolte regolarmente da Ofsted (*Office for Standards in Education, Children's Services and Skills*), il dipartimento governativo non ministeriale incaricato di ispezionare e regolare i servizi educativi, inclusi quelli dell'infanzia: vengono valutati sia aspetti strutturali sia elementi di processo, inclusa l'esperienza dei bambini. Questo sistema è efficace nel prevenire livelli molto bassi di qualità, ma meno nel promuovere miglioramenti continui. Come si è già visto, l'*Early Years Foundation Stage Profile* (EYFSP) valuta lo sviluppo dei bambini su 17 obiettivi di competenza e consente analisi comparative (per background socio-economico, genere, ecc.). Questi dati sono utilizzati anche come base per studi sull'impatto dei servizi.



## — Spagna

Una legge nazionale fornisce un quadro generale, ma nei fatti la valutazione è limitata. Nel segmento sopra i tre anni esistono forme più standardizzate di valutazione delle competenze dei bambini, ma manca una valutazione esterna sistematica e comparabile tra regioni. Per la fascia sotto i tre anni, sono previste valutazioni interne ed esterne, ma prevale l'autovalutazione e i risultati non sono pubblici. I pochi e datati studi disponibili segnalano criticità nella qualità, soprattutto nei rapporti numerici educatore-bambini e nelle pratiche educative.

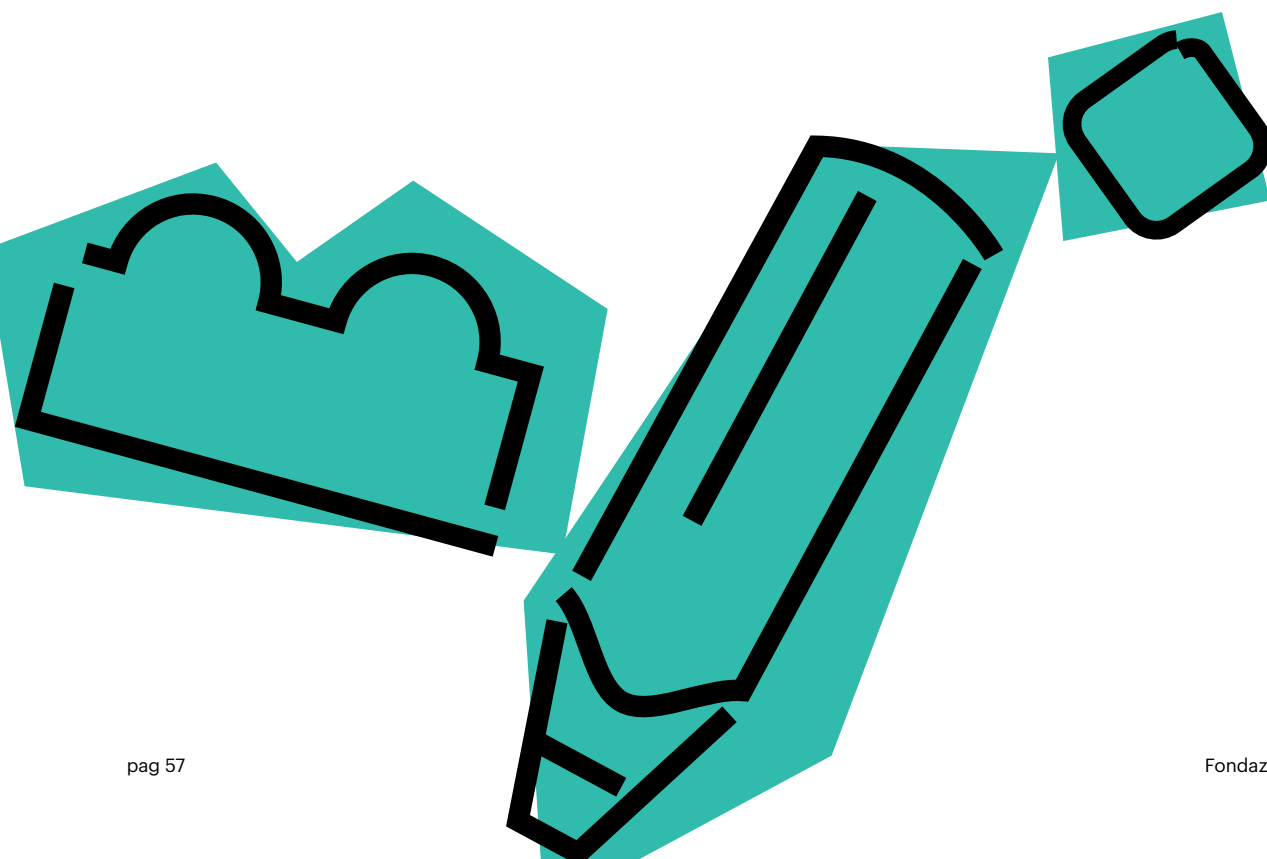
## — Italia

**La riforma del 2017 ha previsto la creazione di un sistema informativo nazionale 0-6, ma la sua realizzazione è ancora incompleta** e frammentata. Attualmente coesistono due sistemi distinti: il SIDI per la scuola dell'infanzia, il SINSE per gli asili nido, con partecipazione regionale disomogenea.

A livello nazionale, ISTAT raccoglie dati annuali su servizi e offerta (posti, costi, utenti), oltre a indagini tematiche recenti (Covid, inclusione, personale, governance). Tuttavia, l'attenzione resta centrata su input e strutture, più che su processi e risultati.

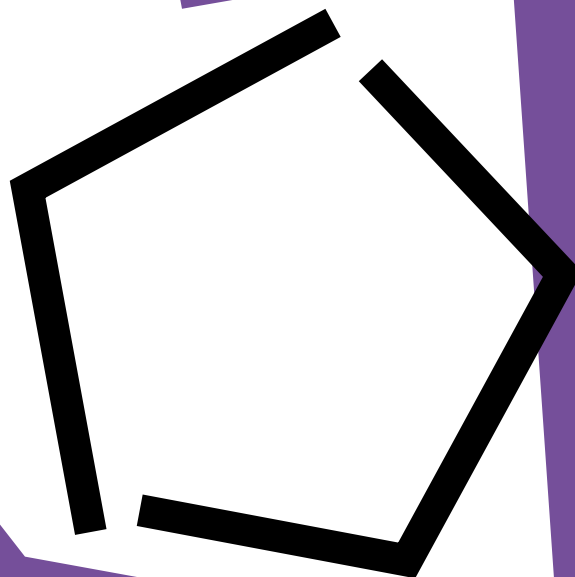
Una novità rilevante dall'anno educativo 2025-26 è **l'estensione del RAV Infanzia**, che introduce un'autovalutazione obbligatoria per le scuole dell'infanzia su quattro aree (contesto, esiti percepiti, processi educativi e organizzativi), aprendo alla rilevazione anche della qualità dei processi.

**A livello locale, il quadro è molto eterogeneo**, ma non mancano esperienze, spesso basate su autovalutazione e adattamenti di modelli internazionali. Alcune regioni (es. Toscana, Emilia-Romagna) hanno sviluppato sistemi più strutturati e progetti di valutazione della qualità. In generale, però, il sistema resta frammentato, con obblighi regionali spesso poco definiti e un uso limitato dei dati per il miglioramento.



# 04 — Costi

Un ostacolo rilevante  
all'accesso e alla partecipazione





# Costi dei servizi e sostegno alle famiglie

**La sostenibilità economica dei servizi per l'infanzia, in particolare per i bambini al di sotto dei tre anni, spesso emerge in Europa come un ostacolo rilevante all'accesso e alla partecipazione per specifici gruppi di famiglie.**

Nei cinque Paesi analizzati si trova un quadro articolato di strumenti di sostegno economico alla domanda di servizi educativi per l'infanzia, che combina trasferimenti monetari e agevolazioni fiscali, insieme a gratuità o riduzioni delle tariffe attraverso il finanziamento pubblico. In generale, la componente più rilevante non appare costituita dai trasferimenti diretti alle famiglie, ma dalla **capacità di ridurre il costo dei servizi tramite sussidi ai gestori o alla regolazione delle rette.**

In ogni caso, confrontare rette e politiche tariffarie non è semplice, perché (i) i cinque Paesi differiscono per quanto riguarda la gratuità dei servizi e l'età del bambino a partire dalla quale essa si applica; (ii) esistono spesso rilevanti differenze interne ai Paesi stessi, legate al decentramento a livello regionale e locale, tanto nei criteri di accesso e nelle rette, come pure nei livelli di investimento e di cofinanziamento dei servizi. Criteri e rette variano, inoltre, in funzione delle caratteristiche dei nuclei familiari (condizione occupazionale e/o livello di reddito).

Il peso relativo dei diversi strumenti varia significativamente tra i Paesi e riflette differenti modelli di welfare e priorità di policy. Sul lato della domanda, come vedremo, Francia e Inghilterra ricorrono principalmente a trasferimenti monetari, mentre Germania e Spagna ad agevolazioni fiscali. L'Italia impiega entrambe. **La scelta degli strumenti non è neutrale in termini redistributivi.** Le agevolazioni fiscali, se non attentamente regolamentate, tendono infatti a favorire i nuclei a reddito più elevato rispetto ai trasferimenti monetari diretti, poiché richiedono alle famiglie di disporre inizialmente della capacità finanziaria necessaria a sostenere la spesa. I trasferimenti monetari hanno una maggiore capacità, invece, di raggiungere i nuclei più svantaggiati; tuttavia, anche questi variano per grado di progressività e per rischi di esclusione.



## — Francia

Il sistema ha un orientamento universalistico e regolato, ibrido ma comunque caratterizzato da un'elevata intensità del sostegno pubblico, nel quale il sostegno alle famiglie è realizzato in larga misura attraverso la gratuità o la riduzione delle rette, grazie a finanziamenti pubblici ai servizi e una struttura tariffaria fortemente progressiva.

I servizi diventano gratuiti dai tre anni (scuola dell'infanzia). Sotto i tre anni le famiglie pagano rette per gli asili pubblici in misura proporzionale al reddito, con una parte significativa del costo coperta dallo Stato, intervento che garantisce livelli di contribuzione relativamente contenuti e omogenei a livello nazionale. Altre soluzioni sono più care, ma è previsto un sussidio per la prima infanzia (*Complément de libre choix du mode de garde*) destinato ai genitori che si affidano ad *assistantes maternelles* o utilizzano servizi privati per l'infanzia.

Tuttavia, nonostante l'elevato investimento complessivo (si veda la Tabella 2 nel Cap. 2), persistono forti disuguaglianze nell'accesso: le famiglie ad alto reddito e/o con doppio reddito sono molto più presenti nei servizi formali, mentre quelle a basso reddito incontrano maggiori difficoltà, anche a causa di differenze rilevanti nei costi residui tra le diverse tipologie di servizio e della maggiore complessità amministrativa di alcune forme di sostegno.

## — Germania

Il sostegno alla domanda è prevalentemente indiretto e mediato dal forte finanziamento pubblico dell'offerta. I servizi sono ampiamente sovvenzionati, con rette spesso basse o azzerate per una importante quota di famiglie. La situazione è diversa da Land a Land: alcuni offrono gratuità generalizzata, altri gratuità a partire dai due o tre anni o negli ultimi due anni che precedono la scuola primaria, altri ancora mantengono tariffe con riduzioni, determinate in funzione del reddito. Per le famiglie seguite dai servizi sociali o che godono dello stato di rifugiati i servizi sono gratuiti a livello nazionale. Circa due terzi delle rette sono deducibili fino a un massimo di 4.000 euro annui per ciascun figlio. Tale beneficio favorisce prevalentemente i nuclei a reddito medio e medio-alto.

Un ruolo importante è svolto da strumenti di sostegno al reddito familiare più generali, come il Kindergeld, che contribuiscono indirettamente alla capacità delle famiglie di sostenere i costi dei servizi dei figli.

Nel complesso, il livello di sostegno economico è elevato e i costi diretti non rappresentano il principale ostacolo all'accesso. Tuttavia, persistono disuguaglianze significative legate ad altri fattori, quali la disponibilità territoriale dei posti, la complessità delle procedure di accesso e, in alcuni casi, criticità che limitano l'efficacia redistributiva del sistema.



## — Inghilterra

Dei cinque paesi è il sistema che impone costi maggiori alle famiglie, specie per figli sotto i tre anni. Fortemente orientato alla domanda, si configura come uno dei più complessi, basato com'è su una combinazione di strumenti, fra i quali: ore gratuite di educazione e cura (15 o 30 ore settimanali a seconda dell'età del bambino e della condizione lavorativa dei genitori); estensioni per genitori che lavorano; un'offerta mirata per bambini di due anni di famiglie svantaggiate; un meccanismo di rimborsi (*Childcare element of Universal Credit*) fino all'85% entro un tetto massimo dei costi per le famiglie beneficiarie di sussidi *means-tested* (che dipendono, cioè, dalla situazione economica del beneficiario o del nucleo familiare, come il nostro ISEE); crediti fiscali (*Tax-free childcare*), rivolti ai nuclei che non ricevono sostegno tramite l'*Universal Credit*, con la possibilità di versare risorse in un conto dedicato alle spese per l'assistenza all'infanzia, ricevendo un contributo statale pari al 20% dell'importo risparmiato, fino a un massimo di 2.000 sterline annue.

Questo insieme di misure produce un livello di sostegno medio-alto, soprattutto per le famiglie occupate, caratterizzato, però, da una forte selettività legata allo status lavorativo, con effetti redistributivi limitati: una quota molto ridotta delle famiglie nel terzo più povero della distribuzione dei redditi beneficia pienamente delle misure più generose. Inoltre, la forte dipendenza da strumenti sul lato della domanda si inserisce in un sistema di offerta fortemente privatizzato e frammentato, nel quale il sostegno pubblico non sempre si traduce in una riduzione uniforme dei costi effettivi per le famiglie e può generare tensioni rispetto alla qualità e alla sostenibilità dei servizi.

## — Spagna

Il sistema - storicamente frammentato - è in evoluzione. Il sostegno alle famiglie combina crediti fiscali, sussidi, gratuità o riduzioni delle rette, con una forte variabilità territoriale dovuta alla struttura decentralizzata. Dai tre anni il servizio è gratuito. Sotto i tre anni dipende dalle Comunità autonome: in alcune gratuito, in altre a pagamento.

A livello nazionale, sono previsti crediti fiscali per le madri lavoratrici (fino a 1.000 euro annui per spese dei servizi per l'infanzia, oltre ad altri benefici per figli sotto i tre anni), a cui si aggiungono numerosi strumenti regionali e locali. Questi possono includere ulteriori agevolazioni fiscali, con criteri spesso legati al reddito e al pagamento delle imposte (quindi meno utili per famiglie povere o non occupate) o approcci più progressivi (tariffe a scaglioni).

Negli ultimi anni, si registra una riduzione dei costi a carico delle famiglie e un'espansione dell'offerta, anche grazie a finanziamenti straordinari. Nondimeno, il livello complessivo di sostegno resta mediamente inferiore rispetto a Francia e Germania, e più disomogeneo. Le differenze tra regioni, la rilevante presenza del settore privato e il peso ancora significativo delle spese a carico delle famiglie contribuiscono a mantenere ampie disuguaglianze socioeconomiche nell'accesso ai servizi, con una forte correlazione tra utilizzo e reddito familiare.



Nel complesso, **il confronto tra i quattro paesi evidenzia come livelli anche elevati di sostegno economico non garantiscano automaticamente equità nell'accesso**. I sistemi basati prevalentemente su riduzioni delle tariffe e su un forte finanziamento pubblico dell'offerta (Francia e Germania) tendono a offrire una protezione più uniforme contro i costi, mentre quelli che fanno maggiore affidamento su strumenti lato domanda, come crediti fiscali o sussidi condizionati all'occupazione (Inghilterra e, in parte, Spagna), risultano più esposti a effetti regressivi e a una minore capacità di includere le famiglie più vulnerabili. In questo senso, il disegno degli strumenti – più ancora della loro entità complessiva – appare cruciale nel determinare l'effettiva capacità dei sistemi di sostenere la domanda e, al contempo, ridurre le disuguaglianze. E l'Italia?

## — Italia

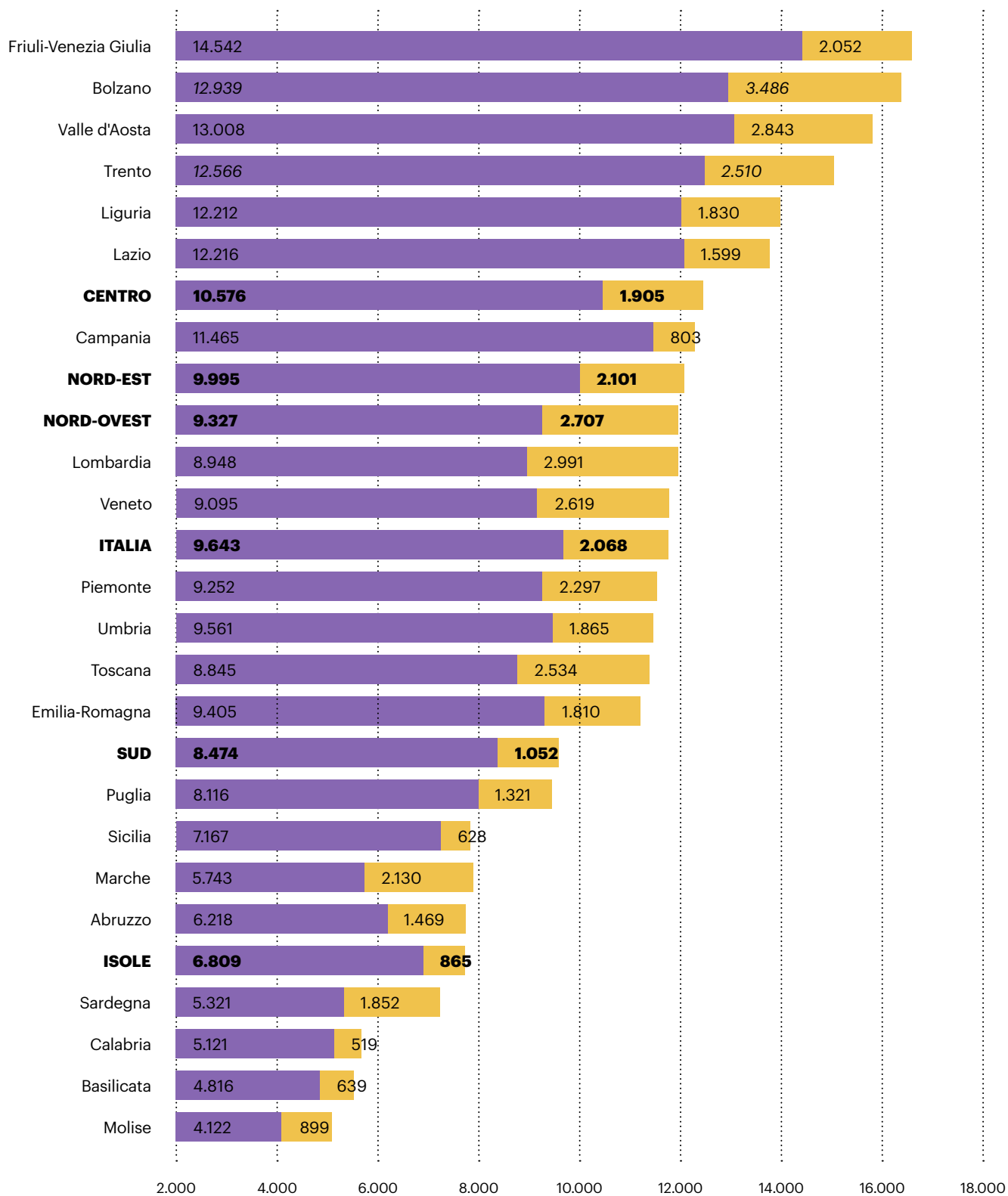
Come in Francia e Spagna, il servizio diventa gratuito dai tre anni. Sotto i tre anni prevalgono rette definite localmente, con differenze tra Comuni e Regioni, tra pubblico, privato convenzionato e privato, in base a reddito e/o condizione familiare.

Sul lato domanda, lo **strumento centrale è il Bonus Asilo Nido** (*means-tested*, in quanto dipende dall'ISEE delle famiglie), che rimborsa parte delle rette dei servizi sotto i tre anni. Introdotto nel 2016 per sostenere le famiglie è riconosciuto agli utenti di asili nido pubblici e privati, sezioni primavera e servizi domiciliari per bambini affetti da patologie croniche. Dal 2020, l'importo del trasferimento varia in base al reddito del nucleo familiare. Nel 2025, il rimborso va da 1.500 a 3.000 euro annui, e può arrivare fino a 3.600 euro per i nuclei a basso reddito con un neonato. Gestito dall'INPS, **il Bonus rimborsa spese che le famiglie devono anticipare, un onere e un ostacolo rilevanti per chi si trova in difficoltà economica**. Lo stanziamento finanziario annuo è aumentato da 144 milioni di euro nel 2017 a 938 milioni nel 2025, con un ulteriore incremento previsto fino a raggiungere 1.140 milioni a partire dal 2029.

Nel 2023, i beneficiari sono stati 480.000 bambini (erano 75.000 nel 2017). Il valore medio mensile del beneficio è stato pari a 204 euro, leggermente più elevato per i servizi privati (214 euro contro 192 nei servizi pubblici), erogato per una durata media di quasi 7 mesi. Il sussidio rappresenta un contributo significativo, ma parziale: **in media, alle famiglie è stato rimborsato il 62% delle rette pagate, con un'incidenza maggiore per i nuclei a basso reddito (78%)** rispetto a quelli con redditi più elevati (32%).

### Figura 3

Spesa media annua per utente dei servizi di asili nido comunali a gestione diretta e delle sezioni primavera, per regione (€), 2022-23



Fonte: ISTAT

■ Pagato dai Comuni

■ Pagato dagli utenti



Esistono marcate differenze territoriali nei tassi di utilizzo della misura, più bassi nella maggior parte delle regioni meridionali.

Al disegno del Bonus come rimborso può aggiungersi un altro fattore a sfavore delle famiglie più povere: i divari territoriali nella disponibilità di servizi, con la carenza di servizi concentrata nelle aree più svantaggiate. Infatti, se i servizi non ci sono, le famiglie non possono iscrivere i bambini e, dunque, non possono fare richiesta per il Bonus. Si può parlare, in un certo senso, di una **'doppia penalizzazione'**.

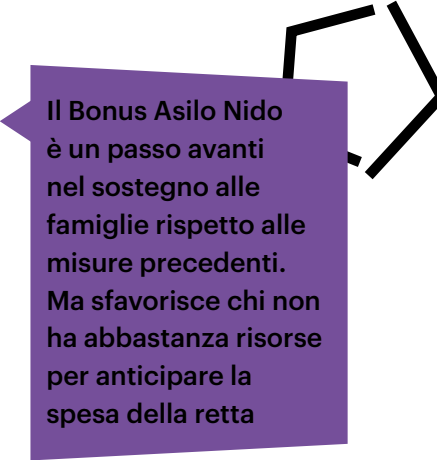
La spesa per nidi comunali (si veda Figura 3) varia con la ricchezza regionale: circa 2% del reddito disponibile annuo nelle regioni più povere e oltre 5% in molte regioni più ricche (con alcune eccezioni). Per una famiglia italiana "tipica" (due genitori, un figlio sotto i tre anni, reddito annuo 19.900 euro) un posto a tempo pieno costa 303 euro/mese prima del Bonus e altri sostegni. Anche a parità di impostazione (tariffe in base al reddito ed esenzioni per redditi molto bassi), contano molto le scelte comunali: il confronto Roma-Milano mostra soglie e proporzionalità diverse (a Roma la tariffa massima scatta oltre un reddito più alto rispetto a Milano), quindi il 'profilo' redistributivo e l'onere per i ceti medi possono cambiare sensibilmente da città a città.

Prima dell'introduzione del Bonus Asilo Nido, l'unica misura di sostegno alle rette dei servizi educativi per la prima infanzia era una specifica detrazione fiscale – tuttora in vigore, ma non cumulabile col Bonus - di importo limitato e con l'esclusione le famiglie a basso reddito che versano imposte insufficienti per beneficiare della detrazione. Il Bonus è, quindi, più generoso e inclusivo rispetto alla detrazione fiscale.

Accanto alla misura nazionale, molte Regioni italiane prevedono propri interventi di sostegno, dal lato della domanda. Si tratta, però, spesso di misure molto eterogenee per generosità e criteri, ciò che rafforza le differenze territoriali.

I contributi al reddito introdotti in Lombardia (*Nidi Gratis*, avviato nel 2016) e nel Lazio (Bonus Nido, introdotto nel 2020) sono esempi di come tali misure possano differire per modalità di accesso e grado di selettività. Entrambe le misure regionali sono finanziate tramite risorse del Fondo Sociale Europeo: per l'anno 2024-25, 20 milioni di euro in Lombardia contro 4,8 milioni nel Lazio (a fronte di una popolazione di 10 milioni in Lombardia e 5,7 milioni nel Lazio). Entrambe sono concepite come complementari al Bonus Asilo Nido nazionale e *means-tested*. Tuttavia, la misura del Lazio è strutturalmente più inclusiva: la soglia ISEE è tre volte più elevata rispetto a quella lombarda (60.000 euro contro 20.000) e possono presentare domanda utenti di servizi sia pubblici sia privati accreditati. Al contrario, in Lombardia, oltre a criteri di selezione più restrittivi, sono inclusi solo i servizi comunali e possono accedere al beneficio solo gli utenti residenti nei Comuni che aderiscono al bando regionale. Ne deriva un problema di iniquità su base territoriale, poiché l'accesso al beneficio per famiglie con analoghe caratteristiche socioeconomiche dipende dal luogo di residenza.

Oltre alle misure di sostegno al reddito direttamente finalizzate a coprire i costi dei servizi educativi per l'infanzia, per le famiglie esistono altri strumenti nazionali e regionali di sostegno al reddito, per affrontare i costi di crescita dei



**Il Bonus Asilo Nido è un passo avanti nel sostegno alle famiglie rispetto alle misure precedenti. Ma sfavorisce chi non ha abbastanza risorse per anticipare la spesa della retta**

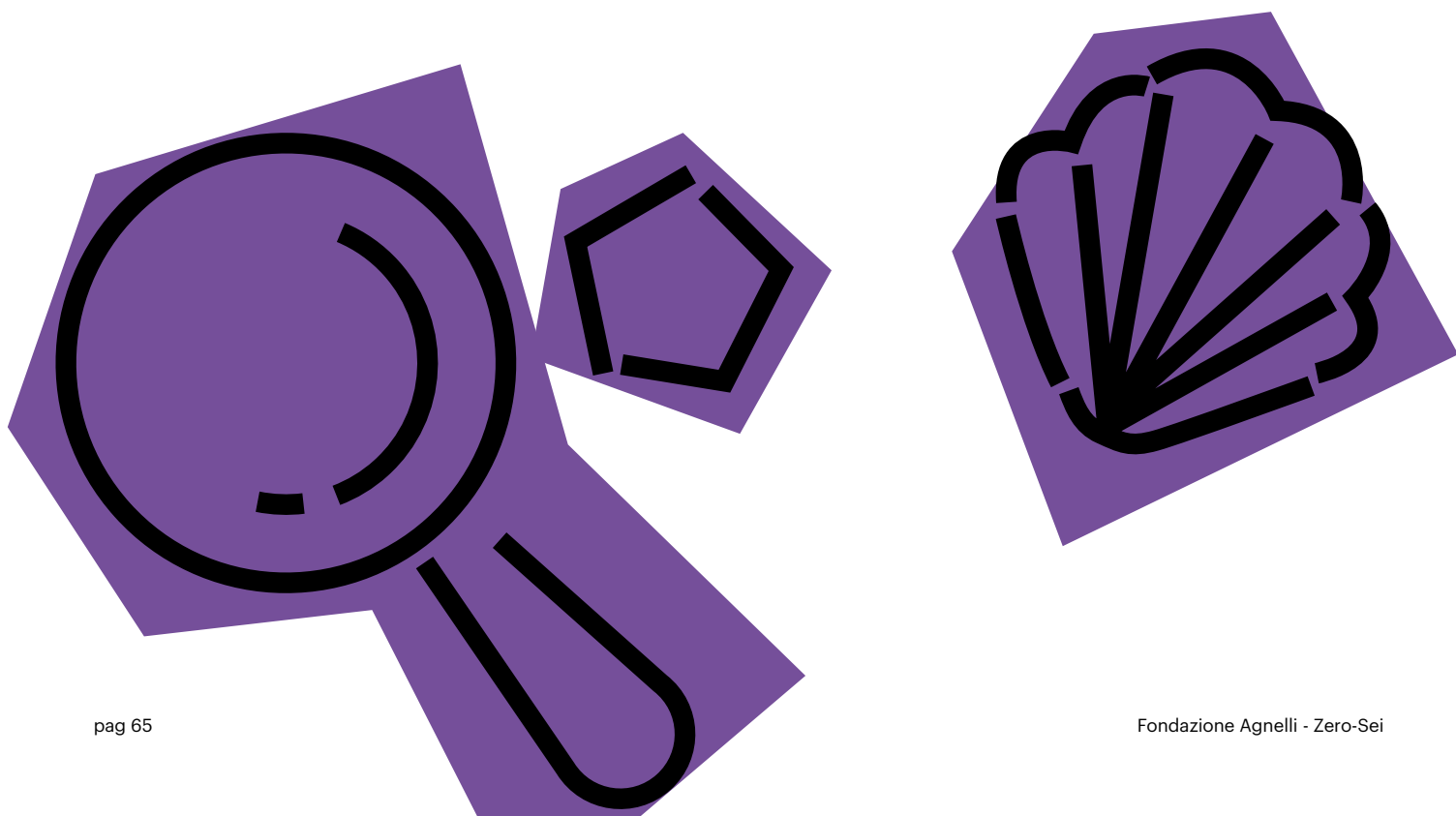


figli, incluse le rette dei servizi educativi. In Italia, l'assegno per i figli è stato profondamente riformato con l'introduzione nel 2021 dell'**Assegno Unico e Universale per i figli a carico (AUU)**. La misura, gestita dall'INPS, ha accorpato le risorse precedentemente destinate agli assegni familiari e alle detrazioni fiscali per figli a carico. Nel 2023 è stata finanziata con oltre 18 miliardi di euro, circa il 38% in più rispetto ai fondi precedentemente destinati alle misure preesistenti.

L'AUU è erogato a partire dal settimo mese di gravidanza fino al compimento dei 18 anni del figlio, estendendosi fino ai 21 anni, se il giovane è inserito in percorsi di istruzione o formazione, e senza limiti di età per i figli con disabilità. L'importo mensile per ciascun figlio varia da 201 a 57,5 euro in base alla situazione socioeconomica del nucleo familiare; sono previste maggiorazioni per le madri giovani, le famiglie numerose e in presenza di disabilità del figlio.

La progressività legata al reddito persegue obiettivi di equità, ma comporta il rischio di scoraggiare il secondo percettore di reddito, generalmente la madre, dall'ingresso o dalla permanenza nel mercato del lavoro. Per contrastare tale effetto disincentivante, è prevista una maggiorazione al di sotto di una certa soglia di reddito qualora entrambi i genitori siano occupati; tuttavia, tale incremento risulta insufficiente a compensare pienamente il disincentivo.

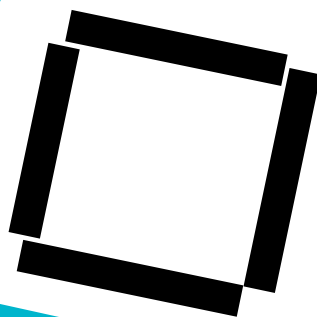
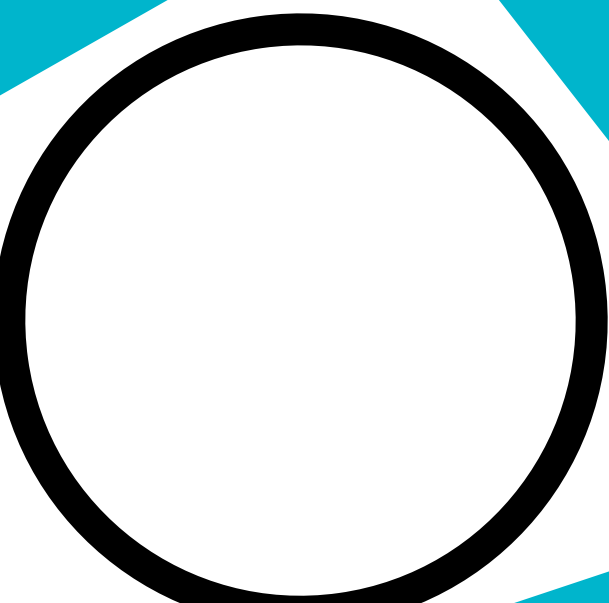
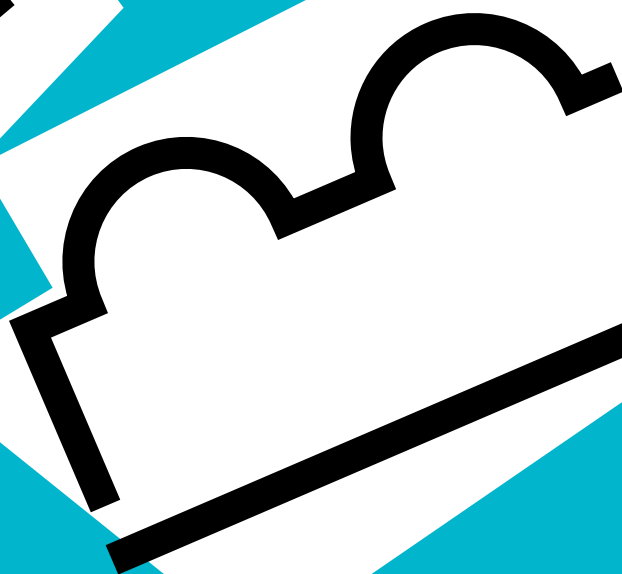
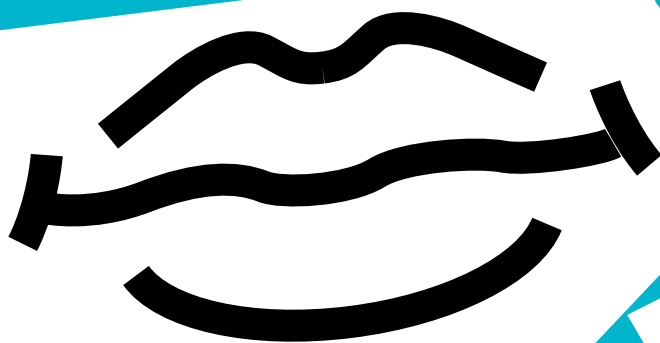
La nuova misura universalistica ha ampliato in modo significativo l'inclusività rispetto ai precedenti assegni familiari. Nel 2023, secondo ISTAT, il tasso medio di utilizzo dell'AUU ha raggiunto il 93% dei bambini e ragazzi di età compresa tra 1 e 17 anni, superando il 90% in tutte le regioni. In termini di generosità, si stima che la maggior parte dei bambini (77%) benefici di livelli di sostegno più elevati rispetto al sistema precedente: un aumento medio del 3% e dell'11,6% per i nuclei a reddito più basso.



05

# Sfide e tensioni

Opzioni per ampliare l'offerta e migliorare la qualità, superando le criticità di oggi





# Sfide e tensioni, in prospettiva italiana

L'analisi del caso italiano, comparato a quelli francese, inglese, spagnolo e tedesco, fa emergere **due sfide e dieci 'tensioni' per il futuro e il miglioramento dei servizi educativi per l'infanzia e, in particolare, di quelli per i bambini sotto i tre anni**. Tensioni oppure, se si preferisce un'espressione più icastica, dieci 'dilemmi', sebbene quest'ultima suggerisca l'obbligo di scegliere una delle due alternative, mentre quasi sempre in questo caso si tratta di alternative potenzialmente in contrasto, ma che le politiche devono provare a conciliare trovandone l'equilibrio più efficace ad affrontare le due sfide per il futuro.

## Sfide

Le due sfide, collegate fra loro, sono:



da un lato, **come ampliare l'offerta dei servizi socioeducativi** dell'infanzia, così da raggiungere una fascia sempre più ampia di famiglie con bambini e bambine piccoli, in particolar modo tra quelle a maggior rischio di esclusione dai servizi;



dall'altro, **come migliorare la qualità dei servizi**, decisiva nel promuovere i benefici dei bambini sul piano educativo e relazionale.

## Tensioni

Con attenzione specifica all'Italia, le **dieci tensioni** che ora descriveremo forniscono una stilizzata **chiave di lettura dei temi e delle opzioni di policy a disposizione dei governi e delle amministrazioni pubbliche nel bilanciare obiettivi in parte differenti e, talvolta, potenzialmente in contrasto**.



## Temi e tensioni

### Servizi educativi per l'infanzia

#### 1 — Obiettivo principale dell'intervento

Diritto all'istruzione del bambino

vs

Conciliazione lavoro-famiglia per i genitori

#### 2 — Dimensione a cui dare priorità

Quantità

vs

Qualità

#### 3 — Età iniziale per la frequenza dei servizi

Frequenza già nel primo anno

vs

Dopo il primo anno d'età

#### 4 — Come affrontare le disuguaglianze nell'accesso

Approccio mirato

vs

Approccio universalistico

#### 5 — Dimensione prioritaria della qualità

Qualità strutturale vs Qualità procedurale

#### 6 — Approccio pedagogico e curricolare

Preparazione prescolastica vs Gioco e socializzazione

#### 7 — Come migliorare la qualità dei servizi

Aumentare le qualifiche

vs

Mitigare la carenza di personale

#### 8 — Quale monitoraggio dei servizi

Monitoraggio degli input

vs

Monitoraggio degli esiti

#### 9 — Dove destinare i fondi pubblici

Supporto alla domanda vs Supporto all'offerta

#### 10 — Quali soggetti per ampliare la fornitura

Offerta pubblica vs Offerta privata

## 1 — Obiettivo principale dell'intervento

Diritto all'istruzione del bambino **VS** Conciliazione lavoro-famiglia per i genitori

La **prima tensione** riguarda l'obiettivo principale dell'intervento. L'offerta di servizi deve essere innanzitutto rivolta a soddisfare i bisogni dei genitori lavoratori, in particolare delle madri lavoratrici, dando così **priorità agli obiettivi di riconciliazione tra lavoro e vita privata, oppure** è preferibile orientarla a un maggiore accesso ai figli di famiglie a basso reddito o comunque svantaggiate, dando così **priorità agli obiettivi di equità e inclusione sociale?**

Quando nei servizi i posti disponibili non sono sufficienti a soddisfare tutta la domanda, **dare la priorità all'accesso ai genitori lavoratori comporta il rischio di svantaggiare le famiglie a basso reddito**, che possono avere impieghi più precari o instabili o essere famiglie a reddito unico.

## 2 — Dimensione a cui dare priorità

Quantità **VS** Qualità

La **seconda tensione** riguarda se **privilegiare l'espansione del numero di posti disponibili e di bambini** accolti nei servizi socioeducativi, oppure la qualità del servizio.

Quando esistono limiti alla crescita della spesa pubblica per finanziare i servizi e colmare le carenze di personale (queste ultime gravi in Italia, come del resto in tutti gli altri Paesi dello studio), la volontà di **espandere l'offerta comporta il rischio di essere costretti ad assumere personale non abbastanza esperto e formato o ad aumentare il rapporto personale/bambino**, con potenziali danni per la qualità.



### 3 — Età iniziale per la frequenza dei servizi

Frequenza già nel primo anno **VS** Dopo il primo anno d'età

La **terza tensione** riguarda decisioni rispetto all'età dei bambini che frequentano i servizi: **è preferibile accogliere solo (o principalmente) i bambini di almeno un anno oppure anche quelli più piccoli?**

Concentrare – come nel caso tedesco - l'offerta sui bambini di almeno un anno consente di incanalare le risorse pubbliche per aumentare l'offerta di servizi a ritmi più sostenuti, non solo perché si riduce il target dell'utenza, ma anche perché il costo pro-capite per gli interventi socioeducativi per i bambini sotto l'anno di età è molto più alto rispetto a quello per i più grandi. **In assenza di generosi programmi di congedo di maternità e parentale e di sostegno del reddito nei primi anni di vita dei bambini**, che permettano ai genitori di occuparsene in tale arco di tempo, **l'alternativa è garantire il diritto ai servizi fin dalla nascita o dai primi mesi di vita**, dando anche priorità al ritorno dei genitori sul mercato del lavoro il prima possibile dopo la nascita di un figlio.



### 4 — Come affrontare le disuguaglianze nell'accesso

Approccio mirato **VS** Approccio universalistico

La **quarta tensione** riguarda **il contrasto al cosiddetto 'Effetto San Matteo'**, ossia quelle **situazioni in cui un intervento di politica pubblica favorisce i gruppi sociali già relativamente avvantaggiati** (più ricchi o con maggiore capitale culturale) nell'accesso ai servizi pubblici, con l'effetto di allargare il divario fra gruppi sociali **a scapito dell'equità**.

In Europa e anche in Italia continuano a essere significativi e persistenti i divari nell'accesso ai servizi a seconda dello status socioeconomico della famiglia, del retroterra migratorio e del contesto territoriale. **La tensione è fra una 'strategia mirata'**, che richiede di destinare esplicitamente risorse e regolamentazioni **a sostegno di gruppi sociali o aree svantaggiate** nell'accesso ai servizi, **e un 'approccio universalista'**, che mira ad aumentare i livelli complessivi di **accesso**, con l'obiettivo che tutti i gruppi prima o poi ne trarranno beneficio.



## 5 — Dimensione prioritaria della qualità

Qualità strutturale **VS** Qualità procedurale

La **quinta tensione** è fra **le due dimensioni della qualità dei servizi: strutturale oppure procedurale**.

L'investimento di risorse, come pure sforzi regolatori e di monitoraggio, possono concentrarsi principalmente sulle dimensioni di input della qualità dei servizi socioeducativi, come il rapporto bambini/personale e le qualifiche del personale, relativamente più facili da osservare e misurare, oppure sulle dimensioni procedurali degli stessi, come le interazioni educatore/bambino, che generalmente sono meno facilmente osservabili e misurabili.

## 6 — Approccio pedagogico e curricolare

Preparazione prescolastica **VS** Gioco e socializzazione

La **sesta tensione** riguarda **l'approccio pedagogico** e, più specificamente, **se è preferibile concentrarsi sulla preparazione in vista della scuola rispetto al gioco e alla socializzazione**, in particolare nel caso di bambini sotto i tre anni.

Nel primo caso, vengono comunemente adottati **curricoli pedagogici con collegamenti espliciti e continuità con la scuola dell'infanzia e quella primaria**. Nel secondo, le linee guida pedagogiche possono prevedere **collegamenti e continuità più limitati** o addirittura non collegano esplicitamente l'offerta dei servizi alla prima infanzia con la preparazione scolastica e la continuità con la scuola dell'infanzia.

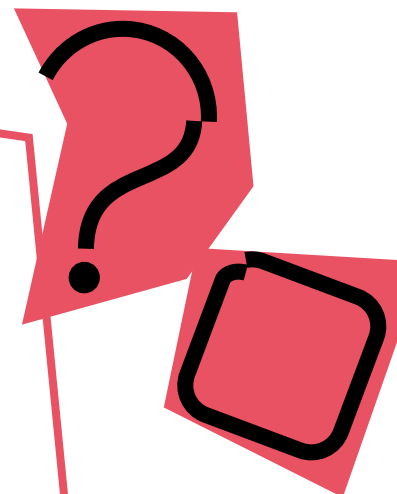


## 7 — Come migliorare la qualità dei servizi

Aumentare le qualifiche **vs** Mitigare la carenza di personale

La **settima tensione** riguarda **le strategie da adottare per garantire un'adeguata disponibilità di personale preparato**, con l'obiettivo di migliorare la qualità dei servizi.

Condivisa negli anni scorsi da molte nazioni europee, **la scelta di innalzare il livello delle qualifiche** richieste a coloro che sono impegnati nel fornire i servizi per l'infanzia, in assenza di una strategia chiara di sostegno delle condizioni d'impiego e salariali, spesso **ha aggravato le difficoltà di reperimento di personale**. Ciò ha costretto i decision makers a fare marcia indietro sulle qualifiche, almeno temporaneamente. **Se non sono accompagnate da investimenti nel settore, qualifiche troppo elevate** per il personale per migliorare professionalità e qualità del servizio **rischiano di accentuare squilibri tra domanda e offerta di lavoro**, aggravando le già notevoli difficoltà di reclutamento.



## 8 — Quale monitoraggio dei servizi

Monitoraggio degli input **vs** Monitoraggio degli esiti

L'**ottava tensione** riguarda **il monitoraggio e la valutazione dei servizi**. L'enfasi va posta ancora **solo sugli indicatori strutturali (input) o serve più attenzione agli esiti pedagogici e alla qualità procedurale?**

Nella maggior parte dei Paesi, **il monitoraggio si è storicamente concentrato sugli input**, come numero di posti e costi, tipo di fornitore, qualifiche del personale e numero di bambini per educatore. Nel corso degli anni, in alcuni paesi gli sforzi sono stati estesi alla raccolta di esiti, ad esempio, attraverso strumenti di autovalutazione resi obbligatori per scuole e insegnanti. **Il monitoraggio e la valutazione degli esiti comportano, tuttavia, costi di rilevazione molto più alti.**





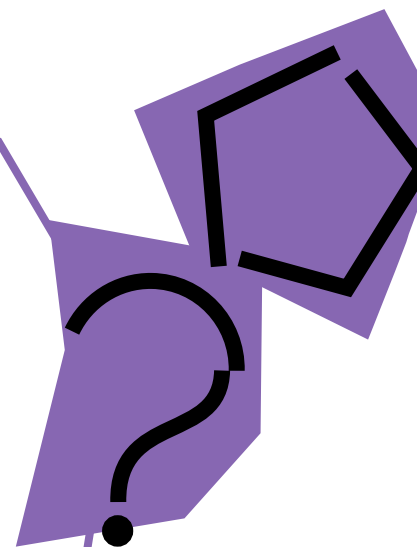
## 9 — Dove destinare i fondi pubblici

Supporto alla domanda **VS** Supporto all'offerta

La **nona tensione** riguarda le **priorità di destinazione delle risorse pubbliche**: è **preferibile una spesa orientata a migliorare l'offerta di servizi oppure a sostenere la domanda da parte delle famiglie?**

**Investire risorse pubbliche nell'offerta di servizi ha vantaggi**, ad esempio, **in termini di pianificazione e superamento dei divari territoriali**, quando risorse verso le aree e i servizi più in difficoltà. **Sostenere la domanda delle famiglie può aiutarle a superare le attuali barriere di accesso.**

Al medesimo tempo, **però, gli strumenti di sostegno della domanda rischiano di favorire le famiglie a reddito medio-alto**, soprattutto nei casi in cui la fruizione dei servizi richiede alle famiglie di essere prima in grado di sostenerne e anticiparne il costo per poi richiedere un rimborso (parziale o totale) della spesa, come è il **caso del Bonus Asilo Nido in Italia.**



## 10 — Quali soggetti per ampliare la fornitura

Offerta pubblica **VS** Offerta privata

La **decima tensione** riguarda **la scelta di policy fra pubblico e privato per l'espansione dei servizi per l'infanzia.**

Un aumento dei servizi sostenuto da **un ampio ricorso al privato offre il potenziale vantaggio di contenere i costi per la spesa pubblica.** Così facendo, tuttavia, **il rischio è che una parte della spesa venga trasferita sulle famiglie** (attraverso rette più elevate) **e su chi lavora nel settore** (attraverso salari e condizioni di lavoro più basse).





## — Le risposte italiane: punti di forza e criticità

Rispetto a questo quadro di sfide e tensioni, **l'Italia presenta almeno quattro punti di forza.**



**La quasi totalità dei bambini nella fascia sopra i tre anni frequenta la scuola dell'infanzia** e si tratta di un fenomeno consolidato per il nostro Paese.



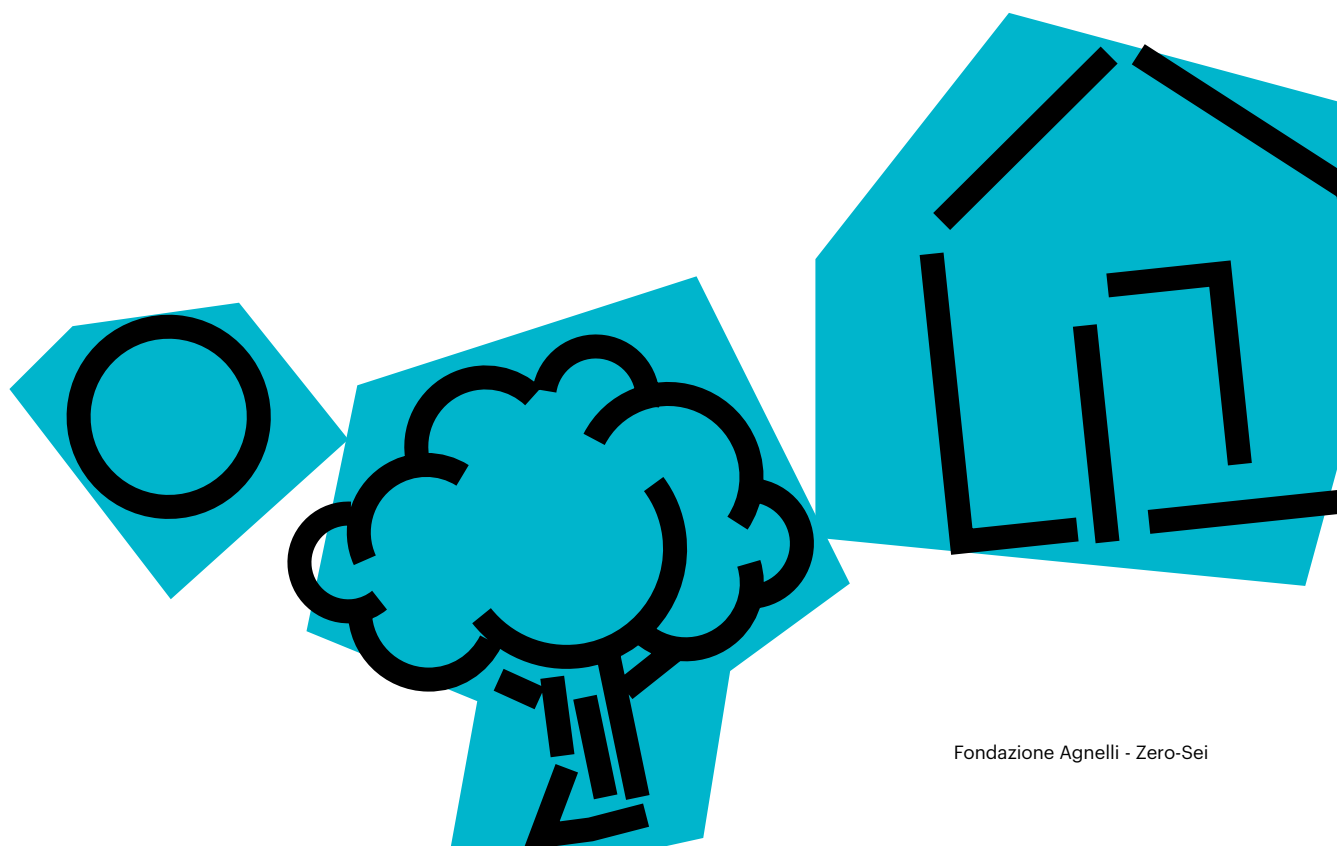
Esiste una **tradizione pedagogica di eccellenza in termini sia di modelli di intervento sia di capacità innovativa**. A questa, nel corso degli ultimi anni, ha cominciato ad affiancarsi una prospettiva sistemica di monitoraggio e autovalutazione (come, ad esempio, il RAV Infanzia) degli esiti dei bambini, che rafforzandosi ulteriormente può contribuire a un miglioramento progressivo della qualità del sistema integrato.



**La riforma** avviata nel 2017 e **volta a favorire la creazione di un sistema integrato 0-6 e la formulazione di linee pedagogiche nazionali rappresentano passi importanti verso integrazione, continuità educativa e coordinamento degli interventi.**



Pur con tutte le sue criticità e i ritardi, il **PNRR rappresenta un'importante occasione per indirizzare risorse straordinarie con l'obiettivo di ampliare il numero di posti nei servizi, soprattutto sotto i tre anni, e ridurre divari territoriali**. Vanno, inoltre, considerati anche l'ampliarsi dei beneficiari del Bonus Asilo Nido e l'introduzione dell'Assegno unico e universale per figli a carico (AUU), entrambi **segnali che progressivamente l'Italia sta cercando di dotarsi di un insieme di interventi per sostenere in maniera sostanziale le famiglie con figli piccoli.**





Allo stesso tempo, **il sistema italiano presenta almeno sette criticità** che frenano le aspirazioni al miglioramento e al rafforzamento degli interventi per l'infanzia.

— Dei cinque paesi considerati dallo studio, negli ultimi venti anni **l'Italia ha avuto l'espansione più modesta dei tassi di partecipazione ai servizi dell'infanzia per i bambini sotto i tre anni**. Inoltre, tale espansione è dipesa e continuerà a dipendere in modo significativo dal calo delle nascite, che riduce la domanda potenziale per tali servizi. In Francia quasi il 60% dei bambini fra 0 e 2 anni frequentano i servizi. La Spagna ha fatto registrare una crescita molto forte e relativamente rapida, passando in pochi decenni da una partecipazione del 10% a oltre il 50% attuale. La Germania ha un livello di partecipazione relativamente bassa prima dell'anno di vita del bambino per la sua scelta di policy di lunghi e generosi congedi parentali, ma la partecipazione sale e diventa elevata dall'anno in avanti. L'Inghilterra presenta dati difficili da confrontare con gli altri paesi, ma certamente i suoi livelli di partecipazione sono medio-alti, anche se inferiori a quelli di Francia e Spagna. L'Italia, invece, per ora si colloca poco sopra il 35%.

— Rispetto ad altri paesi, **in Italia è assente un diritto legale a un posto nei servizi**. Tale assenza rende fragile la programmazione e può generare un'eccessiva disomogeneità territoriale, in quanto la decisione di espandere o meno i servizi ricade principalmente sui Comuni.

— **L'Italia non è oggi in grado di assicurare un'adeguata continuità tra congedi di maternità e parentali e accesso ai servizi**. Il nostro Paese offre congedi pagati per alcuni mesi, ma - come appena ricordato - non prevede un diritto soggettivo universale a un posto nei servizi e la copertura tramite servizi riservata ai bambini sotto l'anno di vita è bassa. Questo crea un problema di transizione da cura in famiglia sostenuta dal congedo a frequenza dei servizi, che è incerta, diseguale e dipendente dalle variabili territoriali.

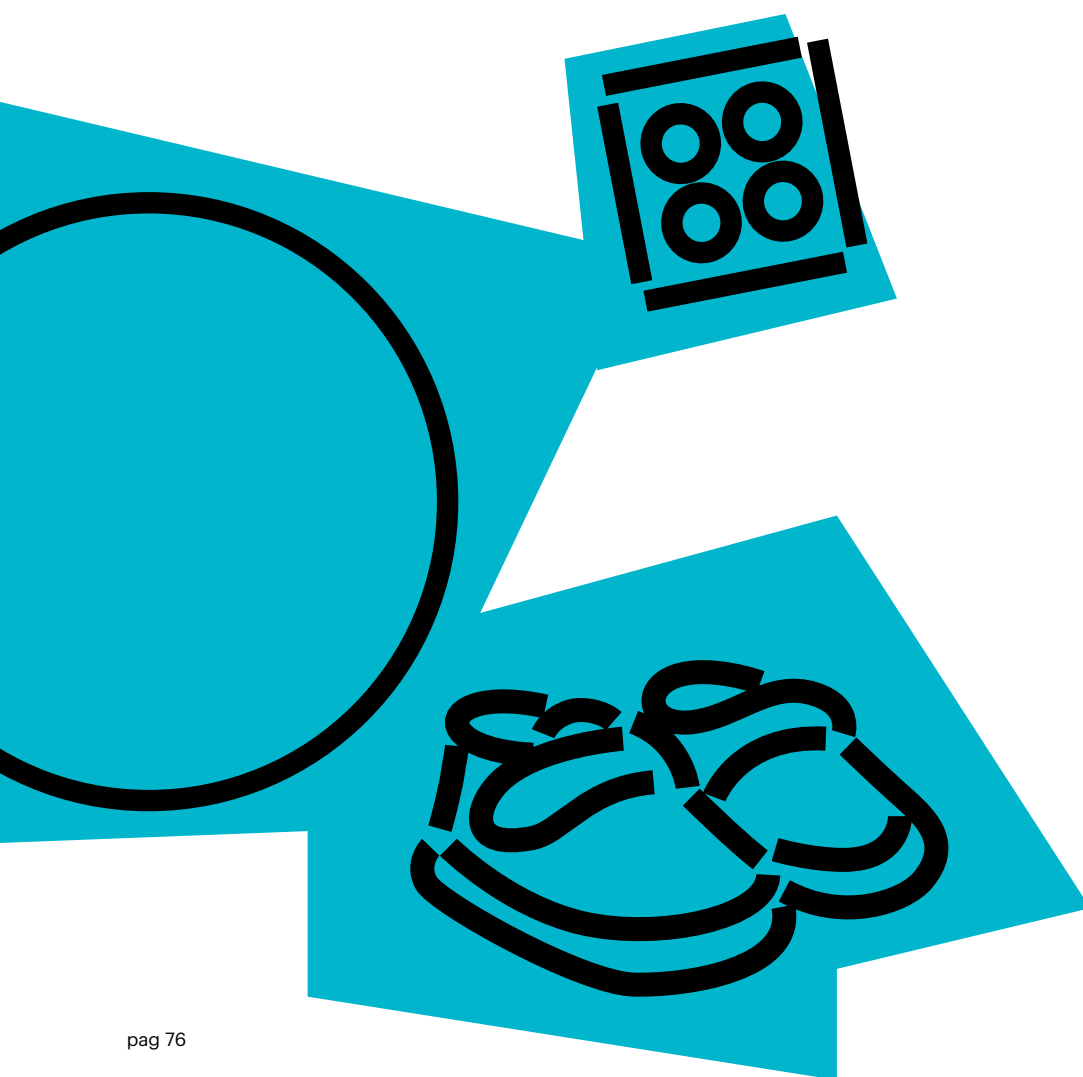
— **L'Italia è ancora caratterizzata da forti divari territoriali nell'offerta e nella partecipazione ai servizi**, con il Sud in ritardo, fra aree urbane e non urbane, fra Comuni grandi e piccoli. Si tratta di divari fra i più forti riscontrati nei cinque paesi considerati.



Più degli altri Paesi, **in Italia i criteri di accesso ai servizi sono orientati ad assicurare la conciliazione fra famiglia e lavoro per i genitori prima che un diritto educativo del bambino**, con il rischio di esclusione delle famiglie vulnerabili.

**In Italia il sistema di finanziamento non elimina il rischio di barriere all'accesso** per una parte dei potenziali beneficiari di sussidi. In particolare, **il Bonus Asilo Nido**, impostato come rimborso, **richiede un'anticipazione di spesa che può escludere i più vulnerabili**.

Se il problema del reclutamento di personale qualificato per questi servizi è comune a tutti i paesi considerati, **in Italia sembra mancare una strategia nazionale su retribuzioni, carriere e reclutamento**, che permetta di affrontare la sfida in un'ottica complessiva, coinvolgendo i principali attori interessati dal tema (dalle amministrazioni pubbliche locali ai sindacati alle università con corsi di laurea in scienza dell'educazione).



## IN EVIDENZA

# Quali benefici per i bambini che vanno all'asilo nido? Le risposte della ricerca internazionale e italiana

Dalla fine degli anni Sessanta del XX secolo, la ricerca scientifica internazionale ha studiato quali effetti, anche di lungo periodo, possa avere nel percorso di sviluppo di una bambina o di un bambino la frequenza ai servizi educativi dell'infanzia. I primi progetti e studi sperimentali furono americani, come il famoso *Perry Preschool Project*, da cui prese spunto il premio Nobel J. Heckman per i suoi fondamentali contributi, e il *Chicago Child-Parent Centers*.

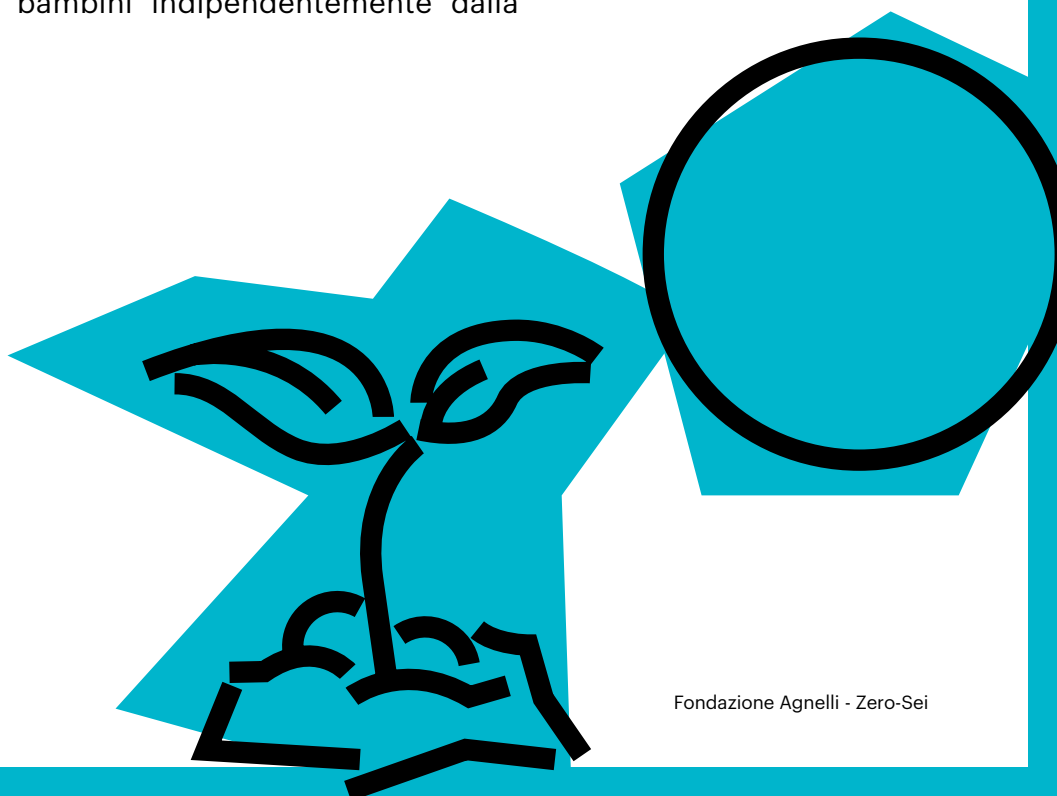
## — IN EVIDENZA

Nei decenni successivi, la ricerca si è estesa a molti altri paesi, proseguendo con intensità ed evoluzione metodologica. Oggi un crescente numero di studi converge e porta evidenze empiriche su due aspetti, entrambi fondamentali per alcune argomentazioni che presenteremo nelle Conclusioni.

Primo, **i servizi per l'infanzia possono avere un impatto positivo sui bambini**, con benefici che si estendono all'età adulta, **in particolare, per quelli in situazione di disagio socioeconomico e/o di fragilità**.

Secondo, per ottenere i risultati sperati **è centrale la qualità dei servizi educativi** – intesa come caratteristiche quali, ad esempio, il rapporto bambini-educatori, le qualifiche e le condizioni d'impiego dello staff, la natura delle interazioni tra educatori e bambini, l'adeguatezza dei materiali e degli spazi, e la continuità e stabilità del servizio. **Se i servizi sono di scarsa qualità**, non solo se ne limita il potenziale, ma **si possono produrre effetti negativi**, come fu verso la fine degli anni Novanta il progetto in Quebec, già citato nel testo.

La ricerca, che in origine si era occupata solo di **esiti cognitivi**, nel corso del tempo si è allargata per coprire **anche dimensioni non-cognitive**, quali l'abilità di concentrarsi e gestire le emozioni, di cooperare con i compagni e risolvere il conflitto in modo costruttivo: queste abilità sembrano essere associate a esiti positivi anche nel lungo periodo, per la vita e per il lavoro. Il fatto che i benefici si concentrino tra bambini in situazione di svantaggio socioeconomico e/o migratorio si riscontra sia nei servizi educativi prescolastici loro rivolti che nei servizi 'universali', offerti a tutti i bambini indipendentemente dalla situazione familiare.



## — IN EVIDENZA

Molti studi in tutto il mondo si sono concentrati, in particolare, sui servizi socioeducativi per i più piccoli. E **anche per i bambini sotto i tre anni si è trovata una solida evidenza degli impatti positivi della frequenza dell'asilo nido**, in particolare, per i bambini provenienti da contesti più fragili, anche se meno rilevanti rispetto a quelli della scuola dell'infanzia. Per citarne due fra i tanti, il vasto progetto americano *Early Head Start* rivolto a famiglie a basso reddito e uno studio sul caso dei *barnehage* (asili e scuole dell'infanzia) in Norvegia (Havnes & Mogstad, 2011 e 2015), importante per capire cosa succede quando i servizi per quella fascia d'età passano da interventi mirati o sperimentali a politica pubblica universalistica su larga scala. Un aspetto davvero importante – sottolineato da diversi studi - è che proprio **nella particolare fase di sviluppo dei bambini sotto i tre anni, il ruolo della qualità del servizio diventa ancora più centrale.**

**Questi risultati di ricerca trovano conferma anche in Italia.**

Diversi studi trovano effetti positivi della frequenza del nido su risultati scolastici ed esiti comportamentali dei bambini, anche in età adulta (Del Boca e Pasqua, 2010; Biroli et al., 2018). Sui benefici nel contrasto delle disuguaglianze uno studio italiano fornisce un esempio relativo ai divari di apprendimento: frequentare l'asilo nei primi anni di vita ha un impatto molto positivo sugli esiti in italiano alla fine della scuola primaria per bambini di origine immigrata, di fatto colmando quasi interamente il divario linguistico tra questi e i bambini di madrelingua italiana (Corazzini et al., 2021).

# Conclusioni

Che cosa emerge dai nostri studi sui servizi educativi e le politiche dell'infanzia in cinque Paesi europei - Francia, Germania, Inghilterra, Spagna, Italia - e dall'analisi comparativa? E quali lezioni ci sono per l'Italia?

Come prima considerazione generale, **nessun Paese ha saputo trovare un modello che si imponga come indiscutibilmente preferibile**. Ciascuna esperienza nazionale può dare insegnamenti e stimoli positivi, ma criticità e diseguaglianze talvolta gravi restano in diversi contesti.

Ogni Paese ha specifici punti di forza e specifiche criticità. Ad esempio, l'Italia può contare su una tradizione di pedagogia dell'infanzia riconosciuta di alto livello, ma più delle altre quattro nazioni i suoi servizi dell'infanzia sono penalizzati da divari territoriali di offerta e partecipazione.

Vi sono poi criticità che si trovano in tutti i Paesi, prevedibilmente in misura diversa. Oltre al fatto che sono i servizi per i bambini sotto i tre anni a presentare le principali sfide, due altre criticità comuni ci hanno colpito in modo particolare: (i) **ogni Paese fatica a fare crescere la partecipazione ai servizi dei bambini di famiglie svantaggiate** e, dunque, ad aumentarne il livello di equità, e (ii) **ogni Paese affronta una seria carenza di personale** (*labour shortage*), in termini di reclutamento, qualifiche e preparazione, che può rallentare la crescita della qualità dei servizi.

Poiché la ricerca e le evidenze internazionali ci dicono che la partecipazione a servizi educativi dell'infanzia di qualità danno benefici soprattutto ai bambini di famiglie svantaggiate, queste due criticità diffuse dovrebbero preoccupare il policy maker più di quanto ci pare avvenga.

Veniamo ora agli insegnamenti che si possono ricavare per il futuro dei servizi dell'infanzia in Italia, in particolare, per i bambini sotto i tre anni.

Anche se non esiste un comune indicatore europeo di copertura, è ragionevole ritenere che il nostro Paese – **con poco meno di 32 posti ogni 100 bambini e le lunghe liste d'attesa per gli asili nido** - sia dei cinque considerati quello con la **minore copertura per la fascia di età dei più piccoli**. È difficile prevedere se lo sarà ancora nei prossimi anni, dopo l'iniezione di nuovi posti finanziati dal PNRR (e anche da fondi nazionali) e con il 'contributo' di un declino demografico più forte da noi che altrove. Sappiamo, però, che il PNRR – a maggior ragione se in questi mesi colmerà i suoi ritardi e tutti i progetti saranno portati a termine - dovrebbe ridurre i divari fra Centro-Nord e Sud, ma probabilmente non quelli a svantaggio dei Comuni più piccoli, che già in origine soffrono di una minore offerta.

Anche in relazione a questo deficit di offerta, l'Italia è il Paese dove la **partecipazione ai servizi** per la fascia d'età sotto i tre anni, sebbene cresciuta negli ultimi venti anni, **è più bassa**. L'obiettivo fissato dall'UE per il 2030 di almeno il 45% di partecipazione è ancora lontano, se si considera che per il 2025 è del 35,5%. Insieme alla Francia, inoltre, l'Italia mostra **un ampio divario di partecipazione fra le famiglie più ricche e le più povere**; divario che non è diminuito al crescere della partecipazione, anzi – come si è visto - è aumentato. Da questo punto di vista, **il sistema italiano per l'infanzia è poco equo**.

Non è equo perché – accanto a un'offerta di posti ancora insufficiente – le barriere di accesso ai servizi restano insormontabili per molti.

Parliamo di **barriere economiche**, perché, mentre la scuola dell'infanzia è gratuita (salvo per alcune spese accessorie), negli asili nido le rette a carico dell'utenza possono essere consistenti, soprattutto nei servizi privati, molto diffusi e con un peso relativo maggiore al Sud. Per contro, il sostegno alla domanda delle famiglie è macchinoso e non sempre ha esiti positivi a favore dei 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 ostacolo all'accesso ai servizi nel meccanismo che prevede prima l'anticipazione della retta e solo successivamente il suo rimborso.

Ma parliamo anche – ed è punto chiave – di **barriere negli stessi criteri d'accesso**. Questi, come abbiamo visto, sono **prevalentemente orientati ad assicurare la conciliazione fra partecipazione al mercato del lavoro e responsabilità di cura per i genitori** - in particolare, quando entrambi lavorano - prima che un diritto educativo del bambino e un sostegno alle famiglie più fragili.

Dunque, **anche quando l'offerta si espande, la partecipazione ai servizi può continuare a favorire le famiglie che favorite già sono** (effetti San Matteo o, se si preferisce, "piove sempre sul bagnato"), a causa del permanere di barriere economiche e nei criteri di accesso. L'equità del sistema italiano non potrà migliorare finché l'aumento dei posti non si accompagnerà ad azioni di riduzione delle disuguaglianze.

Non giova, inoltre, all'equità del sistema **l'assenza di un diritto legale a un posto nei servizi dell'infanzia**, che comincia solo dalla scuola primaria. Oggi l'Italia non è in grado di assicurare continuità temporale tra congedo parentale e l'accesso ai servizi socioeducativi dell'infanzia. Anzi, la discontinuità è la più ampia dei Paesi considerati.

Infine, nonostante l'eccellente tradizione di pedagogia dell'infanzia, **l'Italia fatica a fare crescere o anche solo a mantenere la qualità dei servizi**, che è resa incerta da **problemi di 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. Se alla crescita del numero di posti non corrisponde una crescita anche del personale qualificato, se l'efficacia del processo pedagogico non diventa una priorità per tutti i servizi, come previsto da normativa e linee guida, l'Italia rischia di perdere molto in termini di qualità.

Alla luce di quanto fin qui riassunto, a quali condizioni il nostro Paese potrà rendere i servizi per l'infanzia - sempre con un focus sui bambini sotto i tre anni – più equi e di migliore qualità?


Non c'è dubbio che sia necessaria ancora un'espansione dell'offerta di posti, che abbia anche l'obiettivo di ridurre i divari territoriali. Come si è visto, però, **un'offerta più ampia non è sufficiente a garantire una maggiore equità di accesso né a migliorare la qualità dei servizi**, affinché possano dispiegare il loro potenziale benefico per lo sviluppo cognitivo e relazionale dei bambini, in particolare, di quelli che provengono da contesti familiari e sociali più fragili.

Espansione dell'offerta e crescita della partecipazione – con un orizzonte idealmente 'universale', come è già per la scuola dell'infanzia – vanno sostenute dando **priorità a interventi orientati a:**


- **rimuovere le principali barriere di accesso** (più partecipazione, ma anche più diritto, equità e continuità del servizio);
- **intervenire sui fattori da cui dipende la qualità dei servizi**, dal punto di vista sia strutturale (rapporto educatori/bambini conforme alle indicazioni internazionali, migliori retribuzioni e condizioni di lavoro del personale; misure per superarne la carenza; attenzione agli ambienti e agli spazi) sia processuale (gli aspetti pedagogici, sociali, emotivi, e fisici delle interazioni tra il personale dei servizi e i bambini; l'approccio pedagogico);
- **dare effettivamente vita e portare a regime un sistema di monitoraggio** e valutazione della qualità dei servizi.

Queste generali priorità per i servizi dell'infanzia in Italia emergono con buona evidenza dai risultati del nostro studio comparativo.

Per concludere, proponiamo al dibattito pubblico alcuni iniziali suggerimenti di politiche specifiche, che si basano anche sulle più convincenti esperienze degli altri paesi analizzati.




**Introdurre un diritto all'accesso** ai servizi socioeducativi dell'infanzia, che progressivamente nel tempo elimini il gap fra i congedi parentali nei mesi successivi alla nascita e garanzia del posto nei servizi. La Germania può essere una fonte di ispirazione: negli ultimi decenni ha coniugato un congedo parentale ben retribuito fino a un anno dalla nascita del figlio con il diritto a un posto nei servizi a partire dall'anno di vita. Senza un esplicito collegamento fra congedi e servizi e senza una garanzia di accesso (o almeno una soglia minima nazionale), l'espansione dei servizi rischia di rimanere frammentata e con una limitata capacità di programmare l'offerta. Fissare un diritto a un posto nei servizi socioeducativi a partire, ad esempio, dai 18 o 24 mesi, dove già ora la copertura è relativamente consistente, sarebbe un punto di partenza e favorirebbe la definizione di un percorso prevedibile per le famiglie e pianificabile 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 nel medio periodo 'mirato' a sostenere le fasce più svantaggiate e una prospettiva 'universalistica' come orizzonte ideale. Qui interessanti stimoli vengono da Germania e Spagna. Nel primo caso, l'introduzione di un diritto di accesso universale a partire dall'anno di vita del bambino ha sancito una forte attenuazione dei rischi di 'effetti San Matteo'. Nel secondo, invece, l'espansione dell'offerta è

stata accompagnata da politiche regionali per dare esplicita 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 socioeducativi non garantisce automaticamente equità.


Nel nostro Paese, sebbene vi sia grande eterogeneità nei criteri di accesso adottati dai Comuni, si dà in genere priorità a genitori che lavorino entrambi a tempo pieno. Se resta importante mantenere l'attenzione alla conciliazione, occorre, tuttavia, che si rafforzi il peso relativo di criteri favorevoli all'accesso di famiglie a più basso reddito e genitori con situazioni di precarietà lavorativa. Infine, nel rispetto della titolarità comunale nella regolazione dei servizi, sarebbe opportuno che Stato, Regioni ed Enti locali sviluppassero in modo condiviso linee guida sui criteri di accesso.



**Ridurre le barriere economiche all'accesso**, spostando il baricentro del finanziamento pubblico verso la riduzione progressiva delle rette. Per i costi e il finanziamento del sistema, le esperienze di Francia, Spagna e Germania appaiono interessanti: questi Paesi sostengono direttamente i servizi socioeducativi con fondi nazionali, puntando a una riduzione o talvolta all'abolizione delle rette, affinché il costo netto per molte famiglie sia minore o nullo. Agevolazioni fiscali e rimborsi favoriscono chi può anticipare la spesa e ha imposte da pagare, mentre servirebbero strumenti più universali, semplici, immediati e non regressivi.



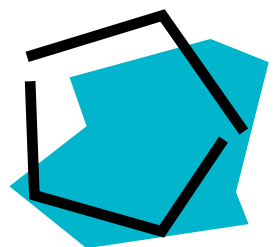
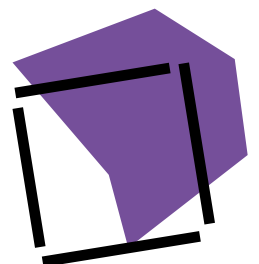
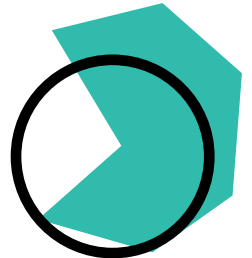
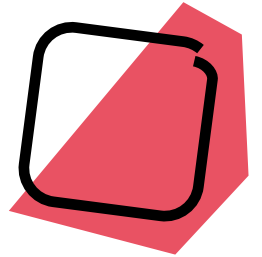
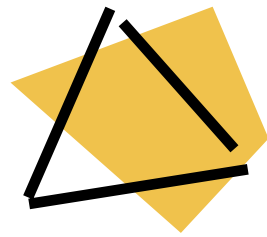
**Fare crescere il sistema di monitoraggio e valutazione**, rendendolo capace di valutare anche la qualità di processo e l'equità del sistema. In parte, ciò avviene in Inghilterra, dove EYFS e OFSTED si impegnano a monitorare anche aspetti di processo – inclusi quelli pedagogici - con una misurazione sistematica degli stessi. In Italia, dove sono stati fatti passi avanti importanti in questo ambito, ad esempio attraverso le rilevazioni e le indagini ISTAT sui nidi e l'introduzione del RAV (Rapporto di Autovalutazione) Infanzia, servirebbero sforzi e 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.

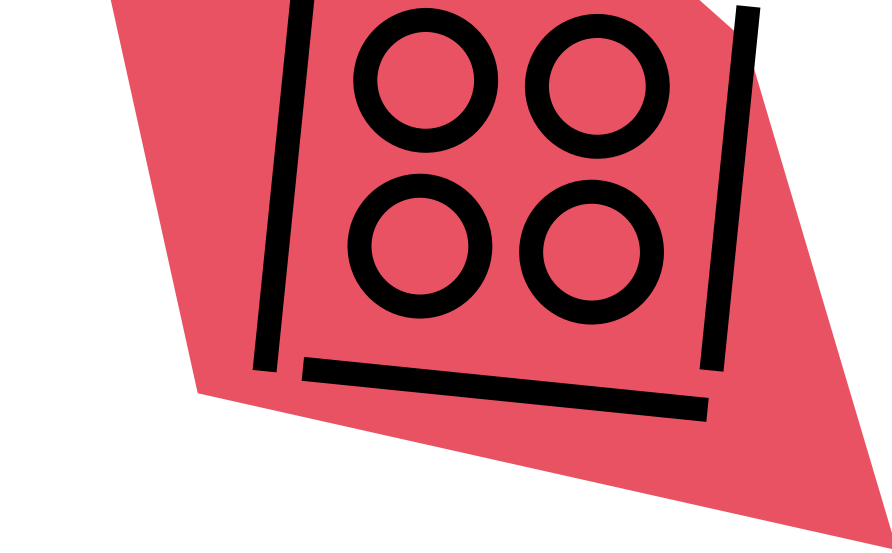


**Definire una strategia nazionale per il personale**, per sostenere nel tempo la qualità dei servizi. Sappiamo che esiste un rischio concreto che, una volta creati nuovi posti nei servizi grazie al PNRR o a risorse nazionali, ci si ritrovi senza una dotazione di personale in numero adeguato e professionalmente preparato. Tale rischio andrebbe evitato o ridotto attraverso piani di reclutamento pluriennali, incentivi e borse per percorsi formativi specifici per educatori ed educatrici nei servizi per bambini sotto i tre anni, come avviene con successo in Germania, forme di valorizzazione retributiva e carriera, con azioni mirate ad attrarre anche uomini nei servizi, visto l'altissimo tasso di femminilizzazione della forza lavoro.

Il confronto europeo suggerisce che lo sviluppo di un sistema integrato di servizi socioeducativi per l'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 pedagogiche, di una scuola dell'infanzia solida e di un'opportunità di investimento da non sprecare, come il PNRR. Tuttavia, i nodi strutturali — diritto all'accesso, equità, qualità di processo, strategia sul personale e sostenibilità del finanziamento — richiedono un salto di progettazione e di governance.

Germania, Francia, Spagna e Inghilterra mostrano che esistono strade diverse, con vantaggi e rischi. L'Italia può apprendere da ciascuna, **evitando di ritenere che la sfida nel campo dei servizi educativi sia solo o principalmente relativa all'espansione di posti. Serve, invece, una politica integrata, dove partecipazione, equità, qualità, continuità e sostenibilità siano inseparabili.**





 **Fondazione  
Agnelli  
ZERO SEI**

