Il welfare a Modena
Attori, servizi e beneficiari

Capitolo 5
I servizi per l'infanzia a Modena

Autori: Davide Baldini, Eleonora Costantini, Ezra Ferrarini, Stefano Neri, Edoardo Renato Piombini, Mattia Perra
Coordinamento: Massimo Baldini

La ricerca, ***promossa dalla Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali e resa possibile grazie al contributo della Fondazione Modena***, descrive il sistema di welfare del Comune di Modena in alcune delle sue principali aree di intervento: i servizi per gli anziani e le persone con disabilità, le politiche di contrasto alla povertà, gli interventi rivolti ai migranti, il welfare abitativo e i servizi per la prima infanzia. Pur affrontando ambiti diversi, i capitoli condividono una prospettiva comune: leggere il welfare locale come un sistema di istituzioni, servizi, attori pubblici e privati e strumenti redistributivi che cercano di rispondere a bisogni in rapida trasformazione.

La ricerca

Il territorio del comune di Modena è caratterizzato da livelli relativamente elevati di reddito, occupazione e dotazione di servizi pubblici, erede di una lunga tradizione di welfare fondato sull'integrazione tra intervento pubblico e del terzo settore. Anche qui si manifestano processi che modificano i tratti della domanda sociale: l'invecchiamento della popolazione, l'aumento delle fragilità economiche, la stagnazione dei redditi da lavoro, la crescita dei costi abitativi, i cambiamenti nelle strutture familiari, l'immigrazione e la trasformazione del mercato del lavoro. Anche in contesti economicamente dinamici emergono nuove vulnerabilità e cresce la pressione sul sistema locale di protezione sociale.

La ricerca adotta un approccio prevalentemente descrittivo e istituzionale, integrando dati statistici, informazioni amministrative e analisi delle politiche pubbliche. Le fonti utilizzate includono dati del Comune di Modena e dell'AUSL, flussi amministrativi regionali (FRNA, ReportER), indagini campionarie nazionali (PASSI d'Argento, EHIS, Istat) e, per il capitolo sulle tecnologie assistive nelle residenze per anziani, un'indagine originale condotta dal CAPP. Particolare attenzione è dedicata alla governance del welfare locale: al ruolo svolto dai vari soggetti — Comune, Azienda USL, Regione Emilia-Romagna, Terzo Settore e reti informali di cura — e alle loro relazioni. Ne emerge l'immagine di un welfare "misto", nel quale la qualità delle risposte dipende dalla capacità di coordinamento tra livelli istituzionali e dalla sostenibilità economica e organizzativa dei servizi.

L'obiettivo del lavoro non è soltanto descrivere l'offerta esistente, ma anche mettere in evidenza le principali tensioni che attraversano oggi il welfare urbano: il difficile rapporto tra universalismo e selettività in presenza di risorse limitate, tra diritti sociali e vincoli di bilancio, tra bisogni crescenti, innovazione e scarsità di personale qualificato.

Il lavoro è suddiviso in cinque capitoli tematici. Il primo analizza i servizi per gli anziani e le persone con disabilità: dopo una ricostruzione del quadro demografico e della governance multilivello, esamina l'offerta di servizi domiciliari, semiresidenziali e residenziali, con un approfondimento originale sull'adozione delle tecnologie assistive nelle Case Residenza per Anziani, e conclude con una sezione sul lavoro di cura formale e informale. Il secondo capitolo si concentra sulle politiche di contrasto alla povertà: ne descrive la dimensione quantitativa attraverso gli indicatori disponibili, ricostruisce il sistema di governance e gli attori coinvolti, e analizza i trasferimenti monetari e i servizi erogati, incluso il tema delle dipendenze. Il terzo capitolo esamina i bisogni sociali delle persone con background migratorio e le risposte del sistema locale, illustrando sia i servizi specialistici sia quelli generalisti. Il quarto capitolo è dedicato al welfare abitativo: descrive gli strumenti pubblici e privati a sostegno dell'accesso alla casa — dall'edilizia residenziale pubblica all'Agenzia Casa, dai fondi per l'affitto agli incentivi fiscali — e i principali attori coinvolti. Chiude la ricerca un capitolo sui servizi per la prima infanzia, che analizza l'offerta di nidi, scuole dell'infanzia e servizi integrativi nel territorio comunale, focalizzandosi sulle tendenze emerse dopo la pandemia.

Capitolo 5
I servizi per l'infanzia a Modena

Indice

1 Infanzia e minori. Le tendenze demografiche

2 La governance del sistema

3 Il territorio del comune di Modena: l'offerta di servizi

4 Asili nido e scuola dell'infanzia dal 2017 ad oggi

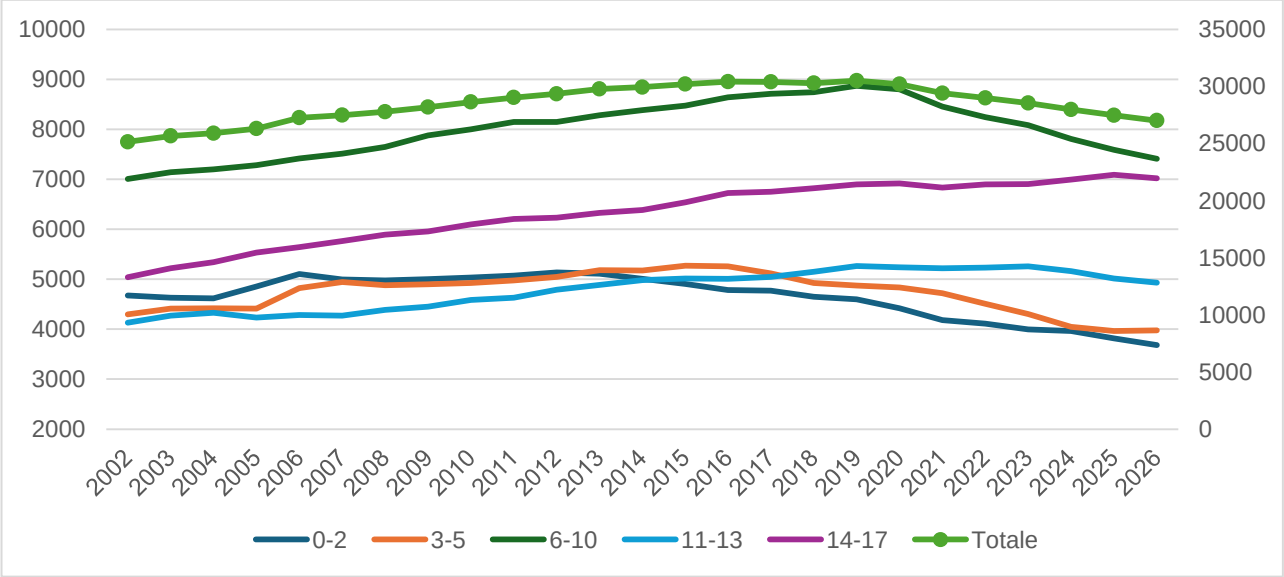
5 Il lavoro nei servizi per l'infanzia

6. Conclusioni

1. Infanzia e minori. Le tendenze demografiche

Per comprendere le dinamiche in atto nei servizi per l'infanzia, è utile effettuare una breve panoramica sull'andamento del numero dei bambini residenti nel territorio del comune di Modena, distinti per classi di età negli ultimi anni. Nel fare questo, includiamo le proiezioni Istat per i prossimi 25 anni su queste stesse variabili, con le avvertenze che saranno riportate.

Fig. 1.1. Numero dei residenti nel comune di Modena al 1° gennaio di ogni anno, per classe di età



Fonte: Istat datawarehouse

Nel grafico della figura 1.1., l'asse verticale sinistro contiene le frequenze delle singole classi di età, quello destro si riferisce alla popolazione totale con meno di 18 anni. Il numero di minorenni residenti in provincia di Modena ha seguito nel corso degli ultimi due decenni una traiettoria che vede una prima fase di crescita, seguita da un calo che si sta progressivamente facendo più forte. Nella prima metà del periodo qui considerato, dal 2002 al 2014 circa, la popolazione minorenne è cresciuta in modo quasi ininterrotto, passando da poco più di 25.000 a più di 30.000 unità. Questo aumento è stato alimentato principalmente dall'immigrazione straniera, che ha più che compensato il declino della natalità della popolazione autoctona. Il picco assoluto si colloca nel 2019 con 30.500 minori, dopodiché il calo diventa strutturale coinvolgendo tutte le fasce, anche se con intensità e ritardi diversi a seconda dell'età.

Le classi più giovani sono quelle che risentono prima e più chiaramente del calo della natalità. I bambini tra 0 e 2 anni, che sono il termometro più diretto dell'andamento delle nascite, hanno già perso oltre un quarto dei loro effettivi rispetto al picco del 2012, scendendo da 5.137 a 3.816 nel 2025 (-25,8%). Un andamento pressoché identico, con qualche anno di ritardo, si osserva per la fascia 3-5 anni, che nel 2025 è scesa sotto i livelli di inizio serie. In questa fascia si è passati da un picco di 5.255 bambini nell'età di riferimento nel 2016 a 3.978

nel 2025 (-24,4%). Entrambe queste classi ci dicono che per le scuole dell'infanzia e gli asili nido l'utenza potenziale è già in forte contrazione da almeno un decennio.
La fascia della scuola primaria, i 6-10 anni, ha tenuto più a lungo grazie alle coorti numerose nate negli anni Duemila, raggiungendo il suo massimo storico nel 2018 con quasi 8.900 bambini. Da lì il calo è iniziato ed è destinato ad accelerare nei prossimi anni, man mano che le coorti più esigue nate dopo il 2015 entreranno in questa classe di età. Diverso il discorso per le classi più avanzate. Gli 11-13 anni sono cresciuti nel primo decennio e poi hanno mostrato una sostanziale tenuta fino al 2023, e solo nel 2024-2025 cominciano a flettere. I 14-17 anni sono addirittura l'unica fascia ancora in crescita nel 2025, effetto di coda delle nascite relativamente abbondanti nella prima parte del periodo. Ma anche qui il picco è ormai prossimo, e il calo seguirà con qualche anno di ritardo lo stesso schema già visibile nelle fasce inferiori.
Il quadro complessivo è quindi quello di un'onda demografica negativa che si propaga lentamente dalle età più giovani. Senza un'inversione significativa della natalità o nuovi flussi migratori compensativi, la contrazione del numero di minorenni è destinata a proseguire almeno per tutto il prossimo decennio, con conseguenze rilevanti sulla pianificazione dei servizi educativi e sociali del territorio.
Istat ha recentemente prodotto anche proiezioni sull'andamento futuro della popolazione di ciascun comune italiano nei prossimi 25 anni. Per il comune di Modena, queste proiezioni fino al 2050 (Tab. 1.1.) offrono un quadro interessante, con almeno una sorpresa rispetto a quanto emerso dall'analisi dei dati storici comunali dei passati due decenni[1].

Tab. 1.1. *Proiezioni della popolazione residente per classe di età*

Classe di età	2025	2030	2035	2040	2045	2050	var % 2035-2025	var % 2050-2035
0-4	6.560	6.738	7.029	7.258	7.295	7.063	7%	0%
5-9	7.484	6.800	6.897	7.159	7.384	7.416	-8%	8%
10-14	8.395	7.727	6.986	7.043	7.301	7.523	-17%	8%
15-19	8.836	8.722	7.988	7.213	7.253	7.509	-10%	-6%

Fonte: Istat (2025), Previsioni della popolazione residente e delle famiglie – base 1/1/2024

I bambini tra 0 e 4 anni, che nel 2025 sono 6.560, secondo le previsioni crescerebbero fino a 7.295 nel 2045, per poi scendere leggermente a 7.063 nel 2050. Un andamento analogo, pur con qualche anno di sfasamento, si osserva per le fasce 5-9 e 10-14: entrambe toccano un minimo intorno al 2030-2035 per poi risalire gradualmente. In sostanza, le proiezioni disegnano una forma a U per tutte le classi sotto i 15 anni: una flessione nel prossimo quinquennio e poi una ripresa che porta i valori del 2045-2050 addirittura sopra quelli attuali. Quindi, l'analisi dei dati storici 2002-2025 per il Comune di Modena evidenzia una storia di

[1] Le classi di età delle proiezioni non coincidono con quelle della figura precedente perché Istat fornisce proiezioni per fasce di età quinquennali che diverse da quelle tipiche delle diverse tappe scolastiche.

declino strutturale della natalità, con le fasce più giovani già in forte calo e nessun segnale di inversione all'orizzonte. Le proiezioni comunali per il futuro, invece, ipotizzano una ripresa delle nascite a partire dalla seconda metà degli anni Trenta, sufficiente a far risalire le coorti infantili in modo significativo.
Tuttavia, questa discontinuità tra passato e futuro proiettato merita di essere letta con cautela. Le previsioni demografiche a lungo termine incorporano inevitabilmente ipotesi su fecondità e flussi migratori che possono rivelarsi ottimistiche, soprattutto se la tendenza al calo delle nascite degli ultimi anni, ben documentata nei dati storici, dovesse prolungarsi oltre le attese. In particolare, lo scenario mediano scelto da Istat per le previsioni demografiche a livello comunale assume un tasso di fecondità in aumento dal minimo di circa 1,18 figli per donna nel 2024 (sceso ulteriormente a 1,14 nel 2025) a 1,46 nel 2080. Per le immigrazioni, si assume un flusso netto positivo in media di circa 175mila persone all'anno
Ne segue che la ripresa del numero delle fasce giovani che le proiezioni collocano intorno al 2035-2040 è uno scenario possibile, ma non garantito: dipende in larga misura da come si svilupperà la natalità e da quanto l'immigrazione riuscirà a compensare la denatalità della popolazione residente, esattamente come è già accaduto nel periodo 2002-2015.
Il dato forse più robusto, e coerente con quanto osservato storicamente, è quello del breve termine: la flessione prevista per le fasce 5-14 anni tra il 2025 e il 2035 è in linea con il calo già in atto, e riflette semplicemente il fatto che le coorti già nate in questi anni di bassa natalità entreranno in quelle fasce di età nel corso del prossimo decennio. Su questo punto, il passato e le proiezioni necessariamente convergono.

2. La governance del sistema[2]

2.1. I servizi per l'infanzia in Italia

Il sistema dei servizi di cura, educazione e istruzione della prima infanzia, dai 3 mesi all'ingresso nella scuola primaria (detto sistema "0-6") è costituito da servizi distinti in due cicli educativi: quello per bambini con meno di 3 anni (il cosiddetto "0-3"), ossia asili nido, servizi integrativi (spazi gioco, centri per bambini e famiglie, servizi in contesto domiciliare) e "sezioni primavera" per bambini tra 24 e 36 mesi; e il ciclo dei servizi per bambini da 3 a 5 anni (il cosiddetto "3-6"), composti essenzialmente dalle scuole dell'infanzia, cui si affiancano servizi integrativi per lo 0-3 che svolgono attività anche per il 3-6. Il sistema è articolato su più livelli di governo. Lo Stato (centrale) determina i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP); definisce i principi fondamentali e le norme generali in materia di istruzione; è responsabile della programmazione nazionale, nonché dei sistemi di monitoraggio e valutazione; opera come gestore delle scuole dell'infanzia, quindi esclusivamente sul 3-6. Le Regioni esercitano una competenza legislativa concorrente in materia di organizzazione e funzionamento dei servizi e definiscono la programmazione territoriale dell'offerta. I Comuni sono responsabili della programmazione e regolazione a livello locale; gestiscono direttamente o indirettamente i servizi comunali per la fascia 0-3 e le scuole dell'infanzia.

[2] Per approfondimenti ulteriori sulla governance del sistema 0-6 si rimanda a Neri (2020).

I Livelli Essenziali delle Prestazioni adottano quale obiettivo un tasso di partecipazione ai servizi per i bambini con meno di 3 anni pari al 33% dei bambini in età di riferimento. A livello europeo, questo stesso obiettivo era stato fissato quale livello da raggiungere per il 2010. Nel 2022 l'UE lo ha rivisto al 45%, da raggiungere entro il 2030.
Secondo i dati Istat (2025), nel 2022-23, in Italia i posti autorizzati in servizi per bambini con meno di 3 anni raggiungono il 30% del totale dei bimbi nella fascia d'età di riferimento, con un tasso di saturazione dei posti che, per i nidi, va oltre il 96% del totale. Oltre l'80% dei posti complessivi nei servizi 0-3 è collocato in un asilo nido. Il tasso medio nazionale di copertura dei servizi 0-3 appare vicino all'obiettivo fissato nei LEP, anche se ancora lontano dal nuovo obiettivo europeo. Tuttavia, questa media nazionale nasconde forti disparità territoriali, com'è noto.
Sempre considerando i dati Istat, nel 2022-23 l'Emilia-Romagna si colloca al 43,1%, la seconda Regione con la copertura più alta dopo l'Umbria (Istat, 2025). Se prendiamo i dati di fonte regionale, per il 2024-25, questo tasso risulta del 44,1% [Rer 2026].
Per i bambini da 3 a 5 anni, l'obiettivo europeo di partecipazione dei bambini 3-5 anni al sistema educativo nel suo insieme era del 90%; è stato poi innalzato al 96% per il 2030. Nel 2022-23, a livello nazionale la partecipazione alla scuola dell'infanzia risulta pari al 94,3% del totale della popolazione di riferimento, comprendendo anche i bambini di 2 anni già iscritti alla scuola dell'infanzia (anticipatari alla scuola dell'infanzia) e quelli di 5 anni iscritti alla scuola primaria (anticipatari alla scuola primaria). Se togliamo questi due gruppi, il tasso di partecipazione alla scuola dell'infanzia è dell'89,7% (Istat, 2024).
In Emilia-Romagna i dati regionali indicano, per il 2024-25, un tasso di partecipazione complessivo del 94,9%; nel 2022-23 questo valore si attestava al 94,1% [Rer 2026].
La diversità riflette la separazione tradizionale tra i due cicli del sistema educativo antecedente la scuola dell'obbligo, sia sul piano istituzionale che dei costi per l'utenza. Questi ultimi possono essere alti per servizi a domanda individuale come il nido e gli altri servizi 0-3, mentre sono molto più bassi o pressoché nulli per la scuola dell'infanzia, che è giuridicamente classificata nei servizi a domanda collettiva e associata in questo alla scuola dell'obbligo.
Tali differenti collocazione e trattamento sono connessi e in parte spiegati dal diverso impegno statale nella gestione del servizio. Sempre nel 2022-23, il 68,2% dei bambini è iscritto ad una scuola dell'infanzia pubblica, di cui quasi il 60% ad una scuola gestita dallo Stato e poco più dell'8% ad una comunale. Invece, nei nidi e nel complesso dei servizi 0-3 lo Stato è assente come gestore. In questi servizi, nel 2022-23, il 43,8% dei posti è collocato in una struttura comunale (a gestione diretta o a titolarità pubblica gestiti da privati) e il 56,2% in una privata [Istat 2024].
In Emilia-Romagna, dove disponiamo del dato 2024-25, il 66,7% dei bambini 3-5 anni è iscritto ad una scuola dell'infanzia pubblica, di cui il 49% ad una scuola statale. La scuola comunale copre ben il 17,7% dei bambini, riflettendo il tradizionale impegno degli enti locali emiliani anche nel 3-6. Per quanto riguarda i nidi, i posti a titolarità pubblica (comunale) raggiungono il 67,3% del totale, di cui il 35.7% a gestione diretta comunale e il 31,6% di posti a titolarità pubblica gestiti da privati [Rer 2026].

2.2. Il Sistema Integrato 0-6

Nel 2017, in attuazione della delega contenuta nella legge 107/2015, il Decreto Legislativo 65 ha introdotto una riforma di ampia portata dei servizi 0-6, attesa da almeno due decenni da parte degli addetti ai lavori. Il Decreto istituisce il "Sistema Integrato di educazione e istruzione dalla nascita sino a sei anni" (articolo 1, comma 2), o Sistema Integrato 0-6, (d'ora in poi "SI06").

Il SI06 è costituito dai servizi educativi per l'infanzia per i bambini fra tre e trentasei mesi, distinti in asili nido, servizi integrativi (spazi gioco, centri per bambini e famiglie, servizi in contesto domiciliare); "sezioni primavera" per bambini tra ventiquattro e trentasei mesi (per le quali si prevede la fine della fase sperimentale e la stabilizzazione), le scuole dell'infanzia per la fascia di età da tre a sei anni.

Come si è accennato, Storicamente, i servizi per l'infanzia sono istituzionalmente e organizzativamente separati tra servizi per bambini da 0 a 2 anni (il cosiddetto "0-3") e quelli per bambini da 3 a 5 anni (il cosiddetto "3-6"). Come diremo meglio tra breve, oggi fanno tutti parte del Sistema Integrato 0-6.

La riforma punta non ad una unificazione piena dei due cicli 0-3 e 3-6, ma ad un'integrazione graduale, che va realizzata promuovendo «la continuità del percorso educativo e scolastico», anche in relazione alla scuola primaria, attraverso «attività di progettazione, di coordinamento e di formazione comuni» tra le diverse articolazioni del sistema (art 1, co. III, D.Lgs. 65/2017). All'obiettivo della continuità tra i cicli è specificatamente finalizzata la creazione dei Poli per l'infanzia. che ospiteranno servizi educativi e scuole da zero a sei o anche a dieci anni, in modo da favorire la condivisione di «servizi generali, spazi collettivi e risorse professionali» (art. 3, co. 1).

Con la creazione del SI06 lo Stato e, in particolare, il Ministero dell'Istruzione e del Merito (MIM) sono chiamati per la prima volta ad assumere la piena responsabilità per i servizi educativi per la fascia 0-3 anni, in quanto componenti a pieno titolo del sistema integrato di educazione e istruzione. Prima il ruolo dello Stato nello 0-3, esercitato attraverso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali o quello della Famiglia, era assai più limitato. Il MIM è tenuto ad esercitare un ruolo di primo piano nell'indirizzo, coordinamento e controllo, nonché nel finanziamento del sistema.

Lo strumento principale di cui si avvale l'azione statale è il "Piano di azione nazionale pluriennale" (art. 4), cui sono affidati obiettivi ambiziosi come il «progressivo» consolidamento e ampliamento della diffusione dei servizi per l'infanzia, al fine di raggiungere, a livello nazionale, almeno il 33% della copertura dei bambini sotto i tre anni e la "generalizzazione progressiva" della scuola dell'infanzia. Per l'attuazione del Piano è istituito il Fondo nazionale per il Sistema integrato di istruzione e integrazione, che è deputato a finanziare interventi di nuova costruzione e ristrutturazione di servizi, la quota parte dello Stato delle spese di gestione dei servizi educativi e scuole dell'infanzia non statali, la formazione continua del personale (art. 12). Gli stanziamenti del Fondo sono ripartiti tra le Regioni in base a criteri quali il numero degli iscritti ai servizi, la popolazione in età 0-5 anni, eventuali esigenze di riequilibrio territoriale, bisogni effettivi dei territori e loro capacità massima fiscale. L'assegnazione delle risorse statali avviene sotto forma di cofinanziamento della programmazione regionale (30% a partire dal 2019). Le risorse però sono assegnate non

alle Regioni ma ai Comuni, per quanto sulla base della programmazione regionale.
Vi sono poi una serie di disposizioni finalizzate a promuovere la qualità di tutto il SI06, in particolare agli articoli 4 e 5 del Decreto 65 [si veda Neri 2020]. Spiccano in particolare:

1) la fissazione del requisito di uno specifico percorso di laurea triennale (o di una laurea quinquennale integrata da un corso di formazione), per gli educatori dello 0-3, in stretto coordinamento con la legge 205/2017 (la cosiddetta "Legge Iori");
2) la previsione dell'obbligatorietà delle attività di formazione in servizio per tutto il personale, indipendentemente dal soggetto gestore da cui dipende;
3) l'introduzione di un coordinamento pedagogico territoriale di tutti i soggetti gestori su un territorio, prima diffuso solo in alcune Regioni;
4) l'istituzione di una Commissione per il Sistema integrato di educazione e istruzione», per l'elaborazione di Linee guida pedagogiche per il Sistema Integrato, quale cornice di riferimento comune per lo 0-6. Le Linee guida saranno adottate a fine 2021, con il Decreto Ministeriale 22 novembre 2021, n. 334; ad esse seguiranno gli Orientamenti nazionali per i servizi educativi per l'infanzia (D.M. 24 febbraio 2022, n. 43), che rappresentano le prime indicazioni nazionali comunali di carattere pedagogico ed educativo per lo 0.3, in linea con quanto già esistente per il 3-6.

Va detto che, anche nella nuova configurazione del sistema, la regolazione dei servizi per la fascia 0-3 anni rimane in larga misura una competenza di livello subnazionale. Le Regioni conservano un ruolo centrale nella definizione dei requisiti strutturali e organizzativi, validi sia per i servizi pubblici sia per quelli privati, includendo aspetti quali la capacità ricettiva, le caratteristiche degli spazi e il rapporto numerico tra adulti e bambini. Tali requisiti sono definiti solitamente tramite le normative regionali sull'accreditamento. Le Regioni possono inoltre intervenire attraverso forme di sostegno finanziario, rivolte sia ai gestori dei servizi sia alle famiglie.
All'interno del quadro normativo regionale, i Comuni dispongono di un'ampia autonomia nella configurazione dell'offerta. In particolare, essi definiscono le modalità di gestione dei servizi – diretta, in appalto o in convenzione – nonché la struttura e l'entità delle tariffe a carico delle famiglie. Sulle competenze comunali torneremo meglio tra breve.
La riforma del 2017 ha avuto un'implementazione lenta e discontinua e proprio la capacità del MIM di esercitare il nuovo ruolo ad esso attribuito nello 0-3, dotandosi anche delle necessarie strutture amministrative, è una delle criticità attualmente più rilevanti [Fondazione Agnelli 2026].
L'implementazione del SIO6 è stata anche influenzata negativamente dalla pandemia. Questa però ha contribuito ad evidenziare l'importanza dei servizi educativi per le famiglie e i limiti della copertura dei nidi in Italia. Si spiega anche così il rilievo assunto nel PNRR dai servizi per l'infanzia. Il Piano ha infatti stanziato (pur dopo la revisione "al ribasso" di fine 2023) 3,24 miliardi di euro per lo 0-6, con l'obiettivo di creare 150.480 nuovi posti entro la fine del 2026, di cui la gran parte negli asili nido e servizi 0-3, per giungere al 33% di copertura a livello nazionale [Upb 2025]. Le modalità di assegnazione dei finanziamenti sono cambiate più volte nel tempo, sintomo di una forte problematicità del processo di attribuzione e di spesa, ma l'investimento è indubbiamente molto significativo a livello nazionale, almeno fino al 2026.
Un limite molto rilevante agli obiettivi universalistici della riforma del 2017 sta nella persistente compartecipazione delle famiglie alle spese di funzionamento dei servizi educativi

0-3, con rette che possono tuttora raggiungere somme cospicue (si veda più avanti). A questo riguardo, va comunque ricordata la presenza del Bonus Asilo Nido gestito dall'INPS, introdotto nel 2016 e di cui hanno beneficiato 480.000 bambini nel 2023, e di bonus o sconti sulle rette attivati e quindi differenziati a livello regionale (esistenti anche in Emilia-Romagna).

2.3. Il ruolo dei Comuni

La governance del SI06 definita dalla riforma del 2017 valorizza fortemente il ruolo dei Comuni nei servizi per l'infanzia. Infatti, il Decreto 65 non solo riconosce pienamente la funzione storica esercitata da molti Comuni, soprattutto nel Nord (tra cui certamente il Comune di Modena e molti Comuni emiliano-romagnoli) e nel Centro Italia nella promozione e nello sviluppo dei servizi educativi, ma conferma e rafforza anche il ruolo da essi esercitato oggi in ambito locale, quale punto di riferimento per tutti i gestori e gli operatori del settore. Coerente con questa idea è la scelta di mantenere un'architettura decentrata del sistema che lascia ampio spazio alle autonomie locali, facendo perno per molti versi sui Comuni più che sulle Regioni, prende atto dell'eterogeneità dei contesti territoriali e prefigura, di fatto, un «assetto variabile» del sistema a seconda della storia dei territori [Mari 2017].
Oltre al ruolo di gestione, forte soprattutto nello 0-3, nel SI06 i Comuni assumono una funzione di regia nello sviluppo e nel funzionamento di tutto il sistema a livello locale, con importanti funzioni di coordinamento e controllo dell'intera rete dei servizi educativi, incluse le scuole dell'infanzia statale, e una particolare attenzione al tema della qualità dei servizi. Secondo l'art.7, co. 1 del D.Lgs. 65/2017, i Comuni:

a) gestiscono «in forma diretta e indiretta, propri servizi educativi e proprie scuole dell'infanzia»;
b) «autorizzano, accreditano e vigilano» sui soggetti privati per l'istituzione e la gestione dei servizi, con particolare riguardo al rispetto degli «standard strutturali, organizzativi e qualitativi definiti dalle Regioni» (lettera b): Questo compito appare di particolare rilievo nei servizi 0-3, soggetti al sistema di accreditamento definito, come si è scritto sopra, dalla Regione;
c) realizzano attività di monitoraggio e verifica del funzionamento dei servizi educativi per l'infanzia del proprio territorio;
d) «attivano…il coordinamento pedagogico territoriale, in collaborazione con le istituzioni scolastiche e i gestori privati». A questo fine si avvalgono di risorse specifiche (in particolare quelle del cosiddetto «organico funzionale» della scuola statale), nei limiti delle disponibilità esistenti. Il coordinamento territoriale è cosa diversa dal coordinamento pedagogico interno ai servizi, storicamente presente nel Comune di Modena e in Emilia-Romagna. In quest'ultimo caso, si tratta di un meccanismo di governo dei servizi interno all'organizzazione di un ente. Nel caso del coordinamento territoriale, esso assume la forma di uno strumento di definizione condivisa degli indirizzi, criteri e orientamenti fondamentali cui informare l'organizzazione e la programmazione delle attività didattiche di tutti i servizi presenti sul territorio, rispettando l'autonomia dei singoli enti gestori;
e) «coordinano la programmazione dell'offerta formativa nel proprio territorio per assicurare l'integrazione e l'unitarietà della rete dei servizi e delle strutture educative» (lettera e);

f) «promuovono iniziative di formazione in servizio per tutto il personale» del sistema integrato dei servizi 0-6 (lettera f);
g) «definiscono le modalità di coinvolgimento e partecipazione delle famiglie» nei servizi (lettera g);
h) «facilitano iniziative ed esperienze di continuità del Sistema integrato di educazione e di istruzione con il primo ciclo di istruzione» (lettera h).

Come si può vedere, si tratta di un insieme di compiti assai vasto e complesso, che gli enti locali si trovano peraltro ad esercitare in condizioni di debolezza strutturale e organizzativa dopo quindici anni di sostanziali politiche di austerità e di contenimento nella spesa per il personale degli enti locali [Neri 2020; Fondazione Agnelli 2026].

3. Il territorio del comune di Modena: l'offerta di servizi

Modena ha una tradizione radicata e universalmente riconosciuta nei servizi per l'infanzia, sia per gli asili nido sia per la scuola dell'infanzia, imperniata sul ruolo storicamente esercitato dal Comune in questo settore. Questo ruolo si esplica tanto nella gestione diretta quanto in una funzione, più *soft,* ma egualmente rilevante, di coordinamento e punto di riferimento per tutti i fornitori di servizi. Infatti, secondo quanto emerso nelle interviste, all'interno di un contesto ricco di esperienze di elevata qualità come quello dell'Emilia-Romagna, rispetto ad altre realtà il Comune di Modena si caratterizza proprio per il ruolo di coordinamento di tutto il sistema 0-6, inclusa la componente statale; oggi questo ruolo è coerente anche con i compiti attribuiti dal Decreto 65 all'ente locale referente di un territorio. In questo senso, va rilevato che, nell'area di Modena, ben prima del 2017, esistevano già una serie di meccanismi formali e informali di collaborazione tra le diverse componenti del sistema, oggi promosse e rafforzate dalla normativa nazionale.

Nelle pagine successive, analizziamo le caratteristiche dei servizi 0-6 anni, concentrandoci in particolare sugli asili nido per lo 0-3 e sulle scuole dell'infanzia per il 3-6. I dati utilizzati nei paragrafi 3.1. e 3.2. sono stati forniti dal Settore e Istruzione e Sport del Comune di Modena, o da noi elaborati a partire da questi.

3.1. Gli asili nido

L'offerta di posti negli asili nido sul territorio comunale è articolata in una pluralità di soggetti e di forme di gestione, soprattutto all'interno del settore privato (Tab. 3.1.). Al riguardo, occorre innanzitutto distinguere tra due insiemi di posti. Il primo comprende quelli cui si accede mediante presentazione di domanda di ammissione in risposta al bando unico emesso annualmente dal Comune di Modena (seconda e terza colonna a sinistra della Tab.3.1.). Si tratta del sistema di offerta comunale, che comprende tutti i posti offerti dalla gestione diretta Comunale e dalla Fondazione Cresci@Mo, nonché i posti in appalto affidati dal Comune a privati, una parte di quelli gestiti dai privati convenzionati e dei nidi aziendali.

Vi è poi l'insieme dei posti autorizzati (quarta e quinta colonna della Tab. 3.1., partendo da sinistra), che includono sia quelli inseriti nel bando e sistema comunale, sia altri posti che i

soggetti fornitori del servizio gestiscono privatamente. Si tratta di altri posti dei soggetti convenzionati e dei nidi aziendali, nonché di tutti i posti classificati come "altri privati" nei dati forniti dal Settore Istruzione del Comune. Ai posti autorizzati non compresi nel bando comunale le famiglie accedono mediante iscrizione diretta presso i fornitori dei servizi, che hanno una maggiore libertà nella gestione di questi posti rispetto a quelli inseriti nel bando unico comunale. Ciò riguarda in primo luogo le rette: per i posti del sistema comunale queste sono le stesse applicate dalla gestione diretta del Comune; per i posti gestiti direttamente al di fuori dal sistema comunale, i gestori hanno facoltà di applicare rette differenti. Queste rette sono spesso più elevate o anche molto più elevate di quelle comunali. Anche gli orari e le condizioni del servizio possono avere una maggiore variabilità, fatto salvo i requisiti dell'autorizzazione al funzionamento.
Nel 2025-26, i posti inseriti nel bando comunale sono 1.626 su 2.306 autorizzati, pari al 70,5% del totale. In base ai dati disponibili, i posti del sistema comunale sono pressoché tutti occupati: al 21/1/2026 risultano liberi 15 posti, un dato "frizionale" nel passaggio tra ritiri e nuovi inserimenti. Sui 2.306 posti complessivi, i frequentanti ammontano a 2.117, con 189 posti non occupati al momento della rilevazione o non attivati. Se per una parte dei posti la non occupazione va considerata uno stato temporaneo (sempre nel passaggio tra ritiri e nuovi inserimenti), non abbiamo però ulteriori informazioni sui posti non occupati.
Se consideriamo i posti del bando comunale, il tasso di copertura dei bambini in età di riferimento si colloca, intorno al 44% nel 2025-26; includendo i posti autorizzati non compresi nel sistema comunale, si arriva a circa il 58% complessivo. L'obiettivo europeo di copertura per il 2030 (45%) appare quindi già raggiunto.

Tab. 3.1. *Posti di asilo nido assegnati da bando comunale e posti autorizzati – 2025-26*

	Posti nel bando comunale	*%*	*Posti Autorizzati*	*%*
Privati convenzionati, appaltati, aziendali e fondazioni	833	51,2	1.387	60,1
Altri privati	0	0,0	126	5,5
Fondazione Cresci@Mo	281	17,3	281	12,2
Gestione diretta comunale	51.2504	31,5	512	22,2
Totali	1.626	100,0	2.306	100,0

Fonte: elaborazioni da dati del Settore Istruzione e Sport, Comune di Modena

Nota - al 21-1-2026: a) privati convenzionati = soggetti dotati di convenzione con il Comune, nidi in appalto, nidi aziendali, Fondazioni Don Milani e Raisini; b) altri privati = altri privati non convenzionati e non inclusi nelle altre categorie di gestori privati.

Se vogliamo distinguere tra offerta pubblica e privata, una quantificazione precisa dei posti

dipende dall'interpretazione che viene data ad alcune delle forme gestionali presenti sul territorio (Tab. 3.1.). Considerando i posti compresi nel bando comunale, in prima analisi l'offerta privata comprende complessivamente il 51,2% dei posti, il 31,5% è fornito dalla gestione diretta comunale e un'ulteriore 17,3% dalla Fondazione Cresci@Mo. In questa classificazione, tra i "privati convenzionati, appaltati e aziendali" sono compresi appunto i posti a titolarità comunale affidati dall'ente pubblico in appalto (14,5% del totale): questi ultimi rappresentano servizi esternalizzati a privati, ma sottoposti a forte controllo comunale e per questo dalla dirigenza comunale (e nei dati amministrativi) talvolta sono assimilati ai posti a gestione diretta pubblica. Inoltre, nei privati convenzionati e aziendali abbiamo incluso anche i 48 posti gestiti dalle Fondazioni Raisini e Don Milani, che hanno una governance pubblico-privata; questa deriva dalla vecchia configurazione di Ipab e il Comune di Modena vi possiede un ruolo rilevante. Esse si avvalgono di personale esternalizzato fornito da cooperative sociali.
Abbiamo invece inserito in una categoria a parte la Fondazione Cresci@Mo, che ha un posto significativo nell'offerta di servizi e lo ha ancora di più nella scuola dell'infanzia. Si tratta di un soggetto peculiare, dalla natura giuridica "ibrida" tra pubblico e privato [Neri 2020]: è di natura privata, tanto è vero che il contratto di lavoro adottato per educatrici e insegnanti dipendenti della Fondazione appartiene a quelli del settore privato; tuttavia, è interamente di proprietà comunale ed è stata creata dal Comune stesso che dispone di forme penetranti di supervisione e controllo. Il progetto didattico-educativo è lo stesso dei servizi a gestione diretta comunale e le attività svolte sono le stesse o molto simili, fatto salvo specifici progetti, a quelle delle strutture comunali. Non si tratta quindi di servizi a gestione diretta pubblica, ma certamente nemmeno a gestione privata vera e propria.
In ogni caso, la ripartizione dei posti tra pubblico e privato cambia considerevolmente se si considerano tutti i posti autorizzati e non più solo quelli inseriti nel sistema delle iscrizioni comunali. Privati convenzionati, appaltati e aziendali superano da soli il 60% del totale e, assieme agli altri privati (senza alcun posto nel sistema pubblico) arrivano quasi a due terzi dei posti autorizzati totali (65,5%). Questo dato è spiegato principalmente dalla presenza di ben 837 posti gestiti direttamente dai soli soggetti convenzionati (esclusi quindi i nidi aziendali e quelli in appalto); tra questi posti appartenenti ai soggetti convenzionati ne sono inclusi nel bando comunale "solo" 468. Come già ricordato, sui posti autorizzati non inseriti nel sistema pubblico i soggetti privati godono di una maggiore flessibilità e autonomia di gestione (dall'attivazione del servizio alla definizione delle rette, all'orario di servizio) rispetto a quelli inseriti nel sistema comunale, dovendo comunque garantire i requisiti richiesti dall'autorizzazione al funzionamento.

3.2. La regolazione della domanda dei nidi

In Italia, la domanda di accesso all'asilo nido è storicamente superiore rispetto all'offerta disponibile. Questo vale anche a Modena dove, come si è visto la copertura del servizio è molto elevata. In particolare, il numero delle richieste di iscrizione ai nidi modenesi è progressivamente aumentato negli ultimi anni. Questo rende il tema dei criteri e della regolamentazione dell'accesso di particolare rilevanza.

Tab. 3.2. *Posti di asilo nido a bando, graduatorie, liste di attesa e copertura, 2019-20-2025-26*

Anno educativo	n. posti messi a bando comunale	n. domande pervenute bando nei termini*	n. ammessi da 1° graduatoria bando nei termini	n. attesa da 1° graduatoria bando nei termini	Numero frequentanti il servizio nido da bando comunale	% di copertura complessiva (inclusi posti fuori bando)
2025-26	819	1.159	751	347	1.628	58%
2024-25	816	1.315	716	510	1.606	53%
2023-24	780	1.262	729	440	1.590	53%
2022-23	728	1.301	715	586	1.568	50%
2021-22	779	1.197	739	458	1.457	45%
2020-21	729	1.089	693	396	1.457	41%
2019-20	762	1.087	750	337	1.447	n.d.

* Comprensivo dei non residenti

Fonte: dati del Settore Istruzione e Sport, Comune di Modena

Come si può vedere dalla tabella 3.2., dal 2019-20 al 2025-26 i posti inseriti nel bando comunale sono passate da 762 a 819 (+57, +7%) unità e le domande di ammissione da 1.087 a 1.159 (+72, + 6,2%), anche se tra il 2024-25 e il 2025-26 le domande sono diminuite. Nel 2026-27 i posti a bando comunale cresceranno ulteriormente con l'apertura del nido di Via Magenta. Il numero di ammessi nella prima graduatoria e di bambini in attesa è stato altalenante nel corso degli anni, attestandosi nel 2025-26 grosso modo sui valori del 2019-20, mentre il numero di frequentanti con posti nel bando comunale è costantemente cresciuto (+181 bambini nel periodo considerato, pari all'11,1%). Vedremo successivamente alcuni dati che comprendono anche i frequentanti con posti non inseriti nel bando comunale, anch'essi in aumento. La combinazione tra l'aumento dei posti e il calo demografico dei bambini nell'età di riferimento ha portato ad un forte aumento del tasso di copertura del servizio per i bambini con meno di 3 anni, che è passato dal 41% del 2020-21 (anno della pandemia) al 58% complessivo del 25-26 (dato che include anche i frequentanti con posti fuori bando).

Il sistema di accesso ai nidi d'infanzia del Comune di Modena si basa su graduatorie pubbliche costruite attraverso un articolato meccanismo di criteri e punteggi, finalizzato a garantire equità distributiva e trasparenza amministrativa nell'assegnazione dei posti disponibili. Innanzitutto, il regolamento attribuisce un rilievo primario alle condizioni sociali e sanitarie, mirando a promuovere una funzione redistributiva e a tutelare i nuclei maggiormente vulnerabili. In particolare, i bambini con disabilità certificate o appartenenti a nuclei familiari seguiti dai servizi sociali godono di priorità assoluta nell'accesso ai servizi educativi. Anche situazioni di invalidità o fragilità sanitaria dei genitori o di altri conviventi determinano elevati punteggi aggiuntivi, solitamente compresi tra 5 e 10 punti.

In secondo luogo, viene attribuita particolare rilevanza alla situazione lavorativa dei genitori, considerata uno dei principali indicatori del bisogno di accesso al servizio. Le famiglie in cui entrambi i genitori risultano occupati a tempo pieno ottengono generalmente il punteggio più elevato, con valori complessivi che possono raggiungere circa 20-25 punti. In presenza di occupazioni part-time il punteggio diminuisce progressivamente, mentre le situazioni di

disoccupazione o non occupazione determinano valori inferiori. Questo criterio riflette una concezione del nido non soltanto come servizio educativo, ma anche come infrastruttura sociale volta a promuovere la conciliazione tra vita familiare e lavoro e la partecipazione femminile al mercato del lavoro. Questa scelta, comune a molti Comuni italiani, è comprensibile ma, se troppo sbilanciata e non compensata da altri criteri, rischia di penalizzare le famiglie in cui lavora un solo genitore, che spesso sono in condizioni disagiate e sono più diffuse tra gli stranieri rispetto agli italiani; egualmente può scoraggiare la ricerca di lavoro per donne disoccupate con figli, che siano penalizzate dalle graduatorie.
Altro criterio premiato dai bandi è quello che fa riferimento alla composizione del nucleo familiare. Le famiglie monoparentali ricevono punteggi aggiuntivi generalmente compresi tra 7 e 10 punti, in considerazione delle maggiori difficoltà organizzative ed economiche derivanti dalla gestione del carico di cura da parte di un solo genitore. Analogamente, ulteriori punti vengono attribuiti alle famiglie numerose, ai nuclei con più figli minori e alle situazioni di gravidanza in corso. Sono infine previsti bonus specifici per la continuità educativa: ad esempio, la presenza di fratelli o sorelle già frequentanti lo stesso servizio può comportare un incremento di circa 2 punti nella graduatoria finale (si veda l'Allegato A ai "Criteri e punteggi per la formazione della graduatoria–Anno educativo 2025/2026"[3]; Balsimelli Ghelli e Barigazzi 2025b).
Le procedure amministrative sono state progressivamente digitalizzate: le iscrizioni avvengono oggi tramite SPID o Carta d'Identità Elettronica e sono stati rafforzati i controlli sulle autocertificazioni relative alle condizioni lavorative e familiari dichiarate dalle famiglie. Inoltre, le graduatorie vengono aggiornate periodicamente durante l'anno educativo per consentire lo scorrimento delle liste d'attesa in caso di rinunce o disponibilità sopravvenute.

3.3. I servizi integrativi (cenni)

In questo rapporto accenniamo solamente ai servizi integrativi presenti a Modena, concentrandoci invece l'attenzione su asili nido e servizi per l'infanzia.
I servizi integrativi per bambini sono servizi educativi pensati per la prima infanzia (di solito 0-3 o 0-6 anni) che affiancano il nido o la scuola dell'infanzia. Rispetto a questi ultimi, si caratterizzano per una maggiore flessibilità di orari e frequenza, nonché costi più contenuti e impegno organizzativo sensibilmente minore. Intercettano una domanda di servizi educativi e di supporto da parte delle famiglie più leggera rispettano ai nidi e alla scuola dell'infanzia; le attività possono coinvolgere direttamente e comportare la presenza dei genitori assieme al personale educativo, aiutando anche le famiglie a socializzare tra loro.
In Emilia-Romagna i servizi integrativi per bambini sono disciplinati principalmente dalla legge regionale 19/2016 e dalla Delibera di Giunta Regionale 1564/2017. Si rivolgono prioritariamente (anche se non esclusivamente) alla fascia 0-3 e quindi spesso vengono associati ai nidi, pur all'interno del sistema integrato 0-6.

[3] Reperibile all'indirizzo:
https://municipium-images-production.s3-eu-west-1.amazonaws.com/s3/4470/allegati/servizi/educazione-e-formazione/2-criteri-accesso-e-punteggi-25-26_allegato-a.pdf?utm_source=chatgpt.com

I principali servizi integrativi in Emilia-Romagna sono: lo spazio bambini/spazio gioco (servizio con frequenza breve e flessibile, senza pranzo o sonno obbligatorio. Concepito per il gioco e la socializzazione); i Centri per bambini e genitori (dove si svolgono attività condivise tra bambini e adulti di riferimento come genitori o nonni, supportate dal personale educativo); i servizi educativi domiciliari formati da piccoli gruppi educativi; i piccoli gruppi accolti in ambiente domestico da educatori qualificati (presenti soprattutto nelle aree con minore offerta di nidi); servizi sperimentali e di conciliazione e altre forme flessibili di servizi e di supporto create per aiutare le famiglie nella gestione dei tempi di lavoro e cura.
A Modena, sono presenti:

1) il Centro per bambini e famiglie 0-3 anni Barchetta (aperto tutte le mattine e per due pomeriggi a settimana), che offre varie proposte di gioco a bambini e famiglie;
2) il centro Triva, articolato in Centro Primo Incontro (servizio per famiglie e bambini 0-12 mesi, aperto due mattine e un pomeriggio a settimana); Bianconiglio (per bambini 1-3 anni con accompagnatore, aperto tre mattine a settimana); Insieme per gioco (servizio per genitori e bambini 2-6 anni, aperto un pomeriggio a settimana); Arte quotidiana (servizio per bambini e ragazzi 6-13 anni, apertura di un pomeriggio a settimana);
3) Momo, articolato in vari servizi e attività (con orari quindi differenziati), dal Centro per bambini e famiglie rispettivamente 0-3 anni e 0-6 anni, ai laboratori pomeridiani per bambini 6-13 anni, al servizio di aiuto a fare i compiti per bambini della primaria e delle medie inferiori “CompitiaMo.Mo”, alla “Nursery – Baby pit stop” a supporto di bambini e famiglie più piccoli;
4) la Ludoteca Strapapera, con servizi e attività differenziate per bambini e ragazzi da 1 a 18 anni;
5) il Centro culturale Milinda, con lo Spazio Incontro per famiglie con bambini da 1 a 3 anni (apertura due mattine a settimana) e il Centro Giochi Milinda - Il Mondo in Tasca (centro giochi rivolto a bambini dai 5 agli 11 anni accompagnati da un adulto).

3.4. La scuola dell'infanzia

Nel 2025-26 i posti offerti nella scuola dell'infanzia a Modena sono 3.850; di questi, 2.737 sono inseriti nel bando di ammissione comunale e 1.113 posti non sono inclusi nel bando ma gestiti privatamente (Tab. 3.3.).

Tab. 3.3. *Posti di scuola dell'infanzia inclusi nel bando comunale e totali – 2025-26*

	Posti nel bando comunale	*%*	*Posti totali*	*%*
FISM	196	7,2%	1178	30,6%
Privati convenzionati, appaltati, aziendali e fondazioni	395	14,4%	524	13,6%
Fondazione Cresci@mo	866	31,3%	856	22,3%
Gestione diretta comunale	604	22,1%	604	15,7%
Scuola dell'infanzia statale	688	25,0%	688	17,8%
Totale	2.737	100,0%	3850	100,0%

Fonte: elaborazioni da dati del Settore Istruzione e Sport, Comune di Modena

I posti non inseriti nel bando comunale rappresentano il 28,9% del totale (poco meno del 29,5% registrato per gli asili nido). Come negli asili nido, tale quota è gestita direttamente da soggetti privati, FISM (Federazione Italiana Scuole Materne, di orientamento cattolico) e altri, in maggiore autonomia rispetto a quelli del bando comunale, anche se nella grande maggioranza dei casi questi posti sono inclusi all'interno del sistema della parità scolastica. Le rette sono solitamente più alte rispetto al contributo economico richiesto agli utenti per i posti inseriti nel bando comunale, anche se si tratta di importi molto più bassi rispetto a quelli degli asili nido, soprattutto laddove il gestore riceve il contributo statale per la parità scolastica (su rette e fasce di utenti si veda Balsimelli, Ghelli e Barigazzi 2025a). A differenza che nello 0-3, nella scuola dell'infanzia lo Stato è direttamente impegnato come soggetto gestore. Su 3.850 posti complessivi, a marzo 2026 ne risultano occupati 3.719, pari al 96,6% del totale. Tutti i posti inseriti nel bando comunale sono occupati; restano non impegnati, almeno al momento della rilevazione, 131 posti privati, ossia il 3,4% dell'insieme dei posti.

Per il 2025-26, la copertura del servizio è pari al 95% del totale della popolazione di riferimento (3-5 anni). La percentuale si pone ampiamente sopra al vecchio obiettivo europeo del 90% e molto vicina a quello fissato per il 2030 (96%). Quest'ultimo livello sarebbe con tutta probabilità già raggiunto se includessimo anche gli anticipatari alla scuola primaria, qui non rilevati. Dal 2019-20 al 2025-26 la copertura della scuola dell'infanzia sulla popolazione di riferimento ha oscillato tra il 92% negli anni post-Covid (2021-22 e 2022-23), nei quali la partecipazione era diminuita, e il 98% del 2023-24, attestandosi ora sul 95% (dati sempre forniti dal Settore Istruzione, Comune di Modena).

Come fatto per gli asili nido, esaminiamo la composizione dell'offerta distinguendo tra i posti inseriti nel bando unico di ammissione comunale e la totalità dei posti (sempre Tab. 3.3.). Nel primo caso, i soggetti pubblici garantiscono il 47,1% dei posti, comprendendo sia le scuole

dell'infanzia comunali che quelle statali; queste ultime forniscono 688 posti (25% dei posti totali nel bando comunale). Un ulteriore 31,3% di posti è assicurato dalla Fondazione Cresci@Mo, di cui è già stata evidenziata la natura mista pubblico-privata; essa rappresenta il primo gestore per numero di posti dopo il trasferimento di diverse scuole comunali avviato a partire dal 2012.
Seguendo il modo in cui sono riportati i dati di fonte comunale, l'offerta "privata-privata" è raggruppata nelle due componenti rispettivamente costituite dalla FISM e dagli altri gestori (convenzionati, appaltati, aziendali e altri gestori). Queste due voci rappresentano complessivamente poco più di un quinto dell'offerta inclusa nel bando comunale (21,6%). Dei 395 posti dei soggetti privati non FISM, 209 appartengono alle scuole in appalto e altri 168 alle Fondazioni Don Milani e Raisini. I posti in appalto e quelli delle due Fondazioni sono tutti inseriti nel bando di ammissione comunale.
Se consideriamo invece l'offerta complessiva di posti, i privati (FISM e gli altri gestori) coprono quasi la metà dei posti totali disponibili (44,2%). In particolare, la FISM detiene 1.178 posti su 3.850 (il 30,6% del totale), di cui solo 196 inseriti nel bando comunale; gli altri privati aumentano da 395 a 524 posti, tutti appartenenti ai privati convenzionati e alle scuole dell'infanzia aziendali.
Rispetto agli asili nido, la presenza diretta comunale è più ridotta per effetto dei trasferimenti di servizi alla Fondazione Cresci@Mo, che ha un ruolo molto più esteso nel 3-6 in confronto allo 0-3. L'offerta pubblica nella scuola dell'infanzia rimane comunque più ampia che negli asili nido, per la presenza dello Stato come gestore. Di per sé, però, la percentuale di posti coperti dalla scuola dell'infanzia statale a Modena è molto inferiore alla media regionale (49%). Questa caratteristica è dovuta ad una combinazione tra l'investimento effettuato nel tempo da altri soggetti, pubblici e privati, e l'ostilità alle periodiche ipotesi di statalizzazione delle scuole comunali.

4. Asili nido e scuola dell'infanzia dal 2017 ad oggi

4.1. Gli asili nido

Per gli asili nido, disponiamo dei dati relativi ai bambini frequentanti dal 2019-20 al 2025-26. In questo arco di tempo il numero di bambini che frequenta un asilo nido è cresciuto di 270 unità (+12,8%), passando da 1.847 a 2.117 (Tab. 4.1.), a testimonianza dell'ampliamento dell'offerta.
Se prendiamo il periodo successivo alla pandemia, dal 2022-23 al 2025-26 l'incremento è stato di 145 unità di frequentanti (+ 6,6%); partendo dal 2021-22 l'aumento è stato di 296 unità (+ 14%). In questo risultato ha avuto parte rilevante l'impegno da parte del Comune, che si è avvalso delle misure regionali di estensione dell'offerta formativa incluse nel programma FSE 2021-2027. Queste hanno consentito un ampliamento complessivo di 193 posti (di cui 154 nei servizi convenzionati) rispetto al 2021-22 (Fonte: Settore Istruzione e Sport, Comune di Modena).

La figura 3 rappresenta l'evoluzione dei frequentanti, evidenziando sia l'aumento totale sia il trend dei singoli gestori. Questi aumentano tutti il numero di utenti tranne il Comune, per effetto del trasferimento di servizi alla Fondazione Cresci@Mo avvenuto tra il 2020 e il 2022.

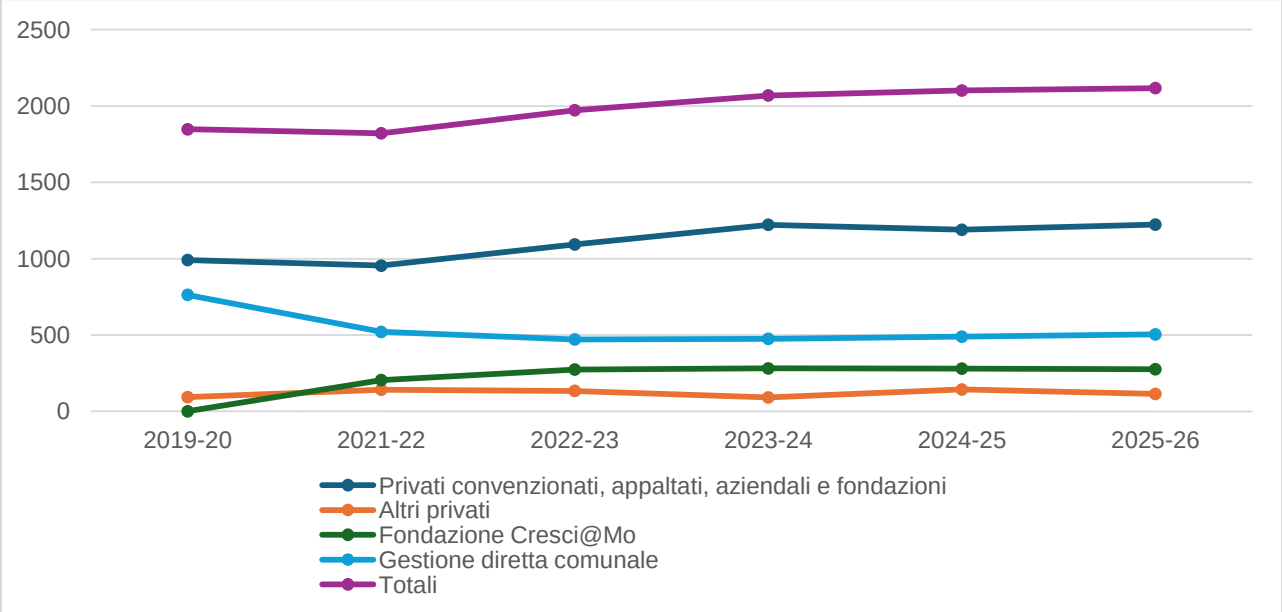
Tab. 4.1. *Bambini frequentanti l'asilo nido per tipo di gestore dal 2019-20 al 2025-26*

	2019-20	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	Diff. 2025-19
Privati convenzionati, appaltati, aziendali e fondazioni	991	954	1093	1222	1189	1.223	232
Altri privati	93	142	134	91	143	114	21
Fondazione Cresci@Mo	0	205	274	281	280	276	276
Gestione diretta comunale	763	520	471	475	489	504	-259
Totali	1847	1821	1972	2069	2101	2.117	270

Fonte: nostra elababorazione da dati del Settore Istruzione e Sport, Comune di Modena

Nota: i dati relativi al 2020-21 non sono presentati in quanto non sono stati forniti, poiché non attendibili né comparabili a causa dell'emergenza pandemica.

Fig. 4.1. Bambini frequantanti l'asilo nido dall'anno scolastivo 2019-20 al 2025-26



Fonte: nostra elaborazionesu dati del Settore Istruzione e Sport, Comune di Modena

Differenze nelle tendenze dei singoli gestori emergono però osservando la tabella 4.2. e la figura 4.2., che riportano l'evoluzione nella distribuzione dell'utenza, sempre dal 2019-20 al 2025-26.

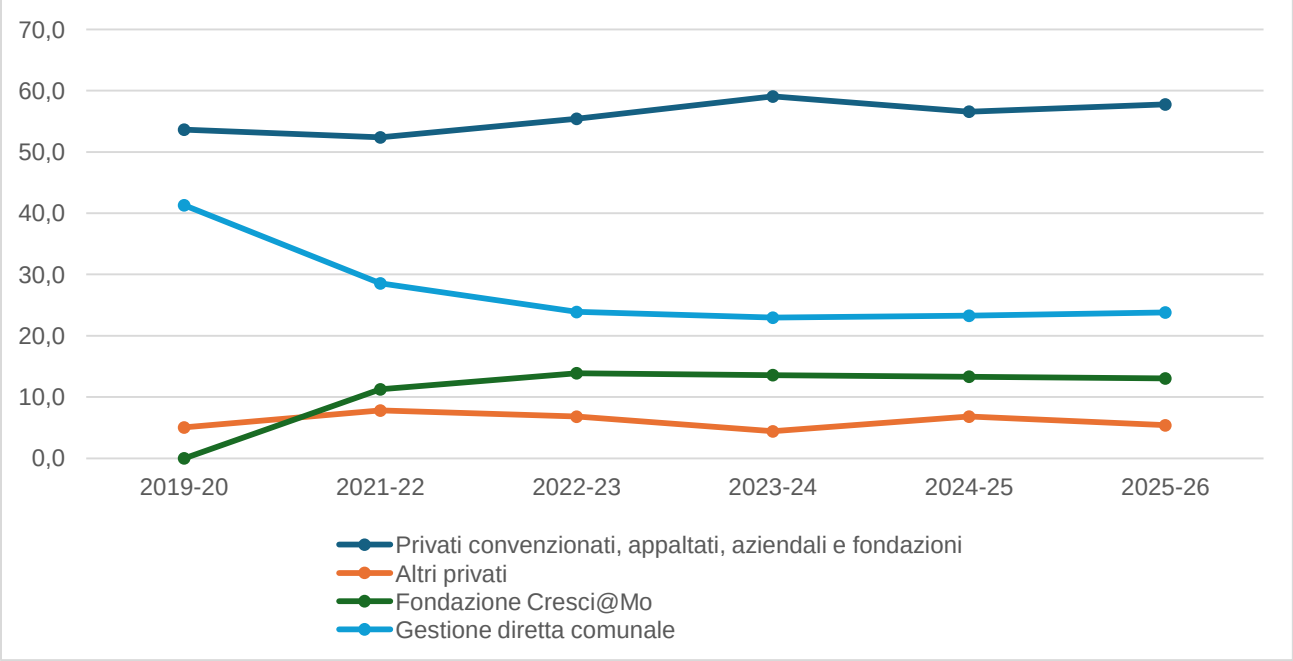
Tab. 4.2. *Distribuzione dei frequentanti l'asilo nido per tipo di gestore, 2019-20 - 2025-26 (%)*

	2019-20	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	Diff. 2025-19
Privati convenzionati, appaltati, aziendali e fondazioni	53,7%	52,4%	55,4%	59,1%	56,6%	57,8%	4,1%
Altri privati	5,0%	7,8%	6,8%	4,4%	6,8%	5,4%	0,3%
Fondazione Cresci@Mo	0,0%	11,3%	13,9%	13,6%	13,3%	13,0%	13,0%
Gestione diretta comunale	41,3%	28,6%	23,9%	23,0%	23,3%	23,8%	-17,5%
Totali	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: nostra elaborazionesu dati del Settore Istruzione e Sport, Comune di Modena.

Nota: i dati relativi al 2020/21 non sono presentati in quanto non sono stati forniti, poiché non attendibili né comparabili a causa dell'emergenza pandemica.

Fig. 4.2. Distribuzione percentuale (%) dei frequentanti l'asilo nido per tipo di gestore, Anni scolastici 2019-20, 2025-26.



Fonte: nostra elaborazione su dati del Settore Istruzione e Sport, Comune di Modena

La grande categoria dei privati convenzionati, appaltati, aziendali e fondazioni consolida la sua

posizione preminente nell'offerta, passando dal 53,7% al 57,8% del totale dei bambini frequentanti, mentre gli altri privati rimangono stabili. Se in valori assoluti (-259), la diminuzione degli utenti della gestione diretta comunale è interamente assorbita dalla Fondazione Cresci@mo (+276), in termini percentuali il calo della quota comunale (-17,5%) non è coperto interamente dalla Fondazione Cresci@mo (+13%), ma contribuiscono anche i privati. Infatti, la quota totale degli utenti nell'offerta privata (esclusa la Fondazione Cresci@mo) passa dal 58,7% del 2019-20 al 63,2% del 2025-26. In valori assoluti, su 270 frequentanti in più rilevati nel periodo considerato, ben 253 infatti afferiscono a strutture private di varia natura. A ciò si aggiunge il "travaso" di posti e bambini dal Comune alla Fondazione Cresci@mo.

Non si tratta di un fenomeno insolito: in tutta Italia, negli ultimi decenni l'espansione dell'offerta di servizi per l'infanzia e del numero di bambini frequentanti il nido è avvenuta principalmente mediante estensione della gestione privata [Fondazione Agnelli 2026]. A questo riguardo sarebbe interessante un approfondimento che analizzasse le dinamiche dell'offerta a Modena in un periodo molto più ampio come, ad esempio, l'ultimo ventennio.

.

Tab. 4.3. *Frequentanti l'asilo nido con posto nel bando comunale e non, 2019-20, 2025-26*

	2019-20	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	Diff 2025-19
Bando comunale	1480	1409	1559	1569	1568	1.615	135
Fuori bando	367	412	413	500	533	502	135
Totali	1847	1821	1972	2069	2101	2.117	270

Fonte: nostra elaborazione su dati del Settore Istruzione e Sport, Comune di Modena

Note: 1) i dati riportati si riferiscono all'autunno di ogni anno scolastico (solitamente 30/10 o 30/11). Questo porta a piccole differenze nel numero di frequentanti rispetto a rilevazioni condotte in altri periodi dell'anno. In particolare, il numero dei frequentanti riportato in tabella è lievemente sottostimato rispetto a quello rilevato in primavera, come nella tabella 3.2 (ad es, per il 2025/28 i frequentanti rilevati nella tabella 3.2 sono 1.628 invece che 1.615); 2) i dati relativi al 2020/21 non sono presentati in quanto non sono stati forniti, poiché non attendibili né comparabili a causa dell'emergenza pandemica.

Tab. 4.4. *Frequentanti l'asilo nido con posto nel bando comunale e non, 2019-20, 2025--26 (%)*

	2019-20	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	Diff. 2025-19
Bando comunale	80,1%	77,4%	79,1%	75,8%	74,6%	76,3%	-3,8%
Fuori bando	19,9%	22,6%	20,9%	24,2%	25,4%	23,7%	3,8%
Totali	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: elab. da dati del Settore Istruzione e Sport, Comune di Modena

Nota: vedi note 1 e 2 della precedente tabella.

In termini percentuali (Tab. 4.4.), la domanda rimane coperta prevalentemente da posti inseriti nel bando e quindi nel sistema unico comunale, pari al 76,3% del totale nel 2025-26; tuttavia tale quota era l'80,1% nel 2019-20, con un calo del 3,8% a vantaggio dei posti non inclusi nel bando. Ciò è vero, anche se il 2025-26 ha visto un aumento della quota dei

frequentanti con posto a bando rispetto all'anno precedente, invertendo il trend degli ultimi anni.

4.2. La scuola dell'infanzia

La tabella 4.5. riporta la distribuzione dei bambini frequentanti la scuola dell'infanzia (inseriti nel bando comunale e non) per tipo di gestore, dal 2017-18 al 2025-26. Come si può vedere, in questo arco di tempo i frequentanti passano da 4.690 a 3.850, con una riduzione di 840 posti (-17,9%), che accompagna il calo demografico dei bambini nell'età di riferimento.
Il calo è ben visibile nella figura 4.3., che rappresenta graficamente l'evoluzione degli ultimi otto anni, totale e per tipo di gestore. La diminuzione è abbastanza costante, con un tratto più accentuato nel passaggio dal periodo pre-Covid a quello post-Covid, anche se manca il dato del 2020-21, l'anno al centro dell'emergenza pandemica. Se osserviamo le linee relative ai singoli gestori, vediamo che l'andamento nel corso del tempo non è lo stesso per tutti e ci sono gestori che aumentano gli utenti accanto ad altri che li perdono e influenzano maggiormente l'andamento negativo generale.

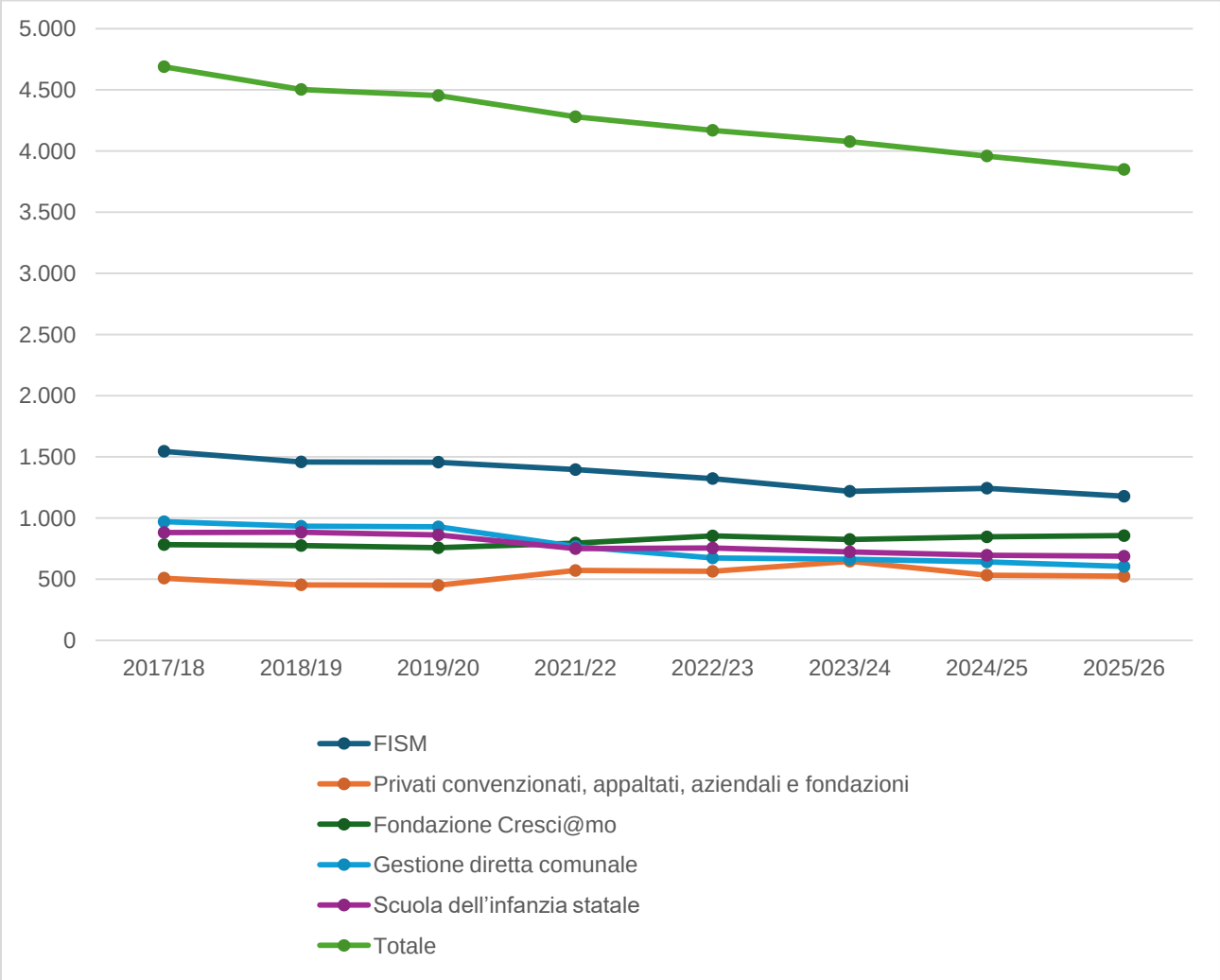
Tab. 4.5. *Bambini frequentanti la scuola dell'infanzia per tipo di gestore – 2017-18 - 2025-26*

	2017/ 2018	2018/ 2019	2019/ 2020	2021/ 2022	2022/ 2023	2023/ 2024	2024/ 2025	2025/ 2026	Diff (2025-2017)
FISM	1.546	1.459	1.457	1.396	1.323	1.219	1.244	1.178	-368
Privati conv., appaltati	509	454	450	571	564	647	533	524	15
Fondazione Cresci@mo	783	775	757	796	854	825	846	856	73
Comune	970	933	928	768	674	663	641	604	-366
Scuola statale	882	883	862	750	755	724	696	688	-194
Totale	4.690	4.504	4.454	4.281	4.170	4.078	3.960	3.850	-840

Fonte: elab. da dati del Settore Istruzione e Sport, Comune di Modena

Nota: i dati relativi al 2020/21 non sono presentati in quanto non sono stati forniti, poiché non attendibili né comparabili a causa dell'emergenza pandemica.

Fig. 4.3. Bambini frequentanti la scuola dell'infanzia dal 2017-18 al 2025-26 – Totali e per gestore



Fonte: nostre elaborazioni da dati del Settore Istruzione e Sport, Comune di Modena

Il differente andamento dei soggetti erogatori di servizi è bene evidenziato dalla tabella 4.6. e dalla relativa figura 4.4., che riportano l'evoluzione della distribuzione percentuale dei frequentanti, sempre dal 2017-18 al 2025-26. I dati percentuali mettono in luce che la diminuzione non ha riguardato allo stesso modo tutti i gestori, accompagnandosi invece ad una parziale ridefinizione del loro peso relativo nella struttura dell'offerta. Come si accennava sopra, accanto a gestori che subiscono un calo significativo, ve ne sono altri che aumentano il loro peso crescendo sia come percentuale sia, seppure di poco, in valori assoluti.

All'interno del settore privato, si nota una redistribuzione dei frequentanti di cui beneficiano i gestori privati convenzionati, appaltati, aziendali e fondazioni (+ 2,8%), a scapito dei nidi afferenti alla FISM (-2,4%), che rimane comunque di gran lunga il gestore principale. Nella scuola dell'infanzia pubblica il Comune perde il 5% della sua quota, mentre un soggetto pubblico-privato quale la Fondazione Cresci@Mo guadagna più che altrettanto in termini percentuali (+5,5%): questa dinamica è determinata principalmente dal trasferimento di servizi dal Comune alla Fondazione, avvenuto nel 2020-21 e 2021-22. Se torniamo ai valori

assoluti (Tab. 4.5.), su 840 posti persi nel periodo considerato, ben 734 sono a carico della FISM e della gestione diretta del Comune di Modena. La scuola statale contiene il calo (-194 utenti, -0,9%).

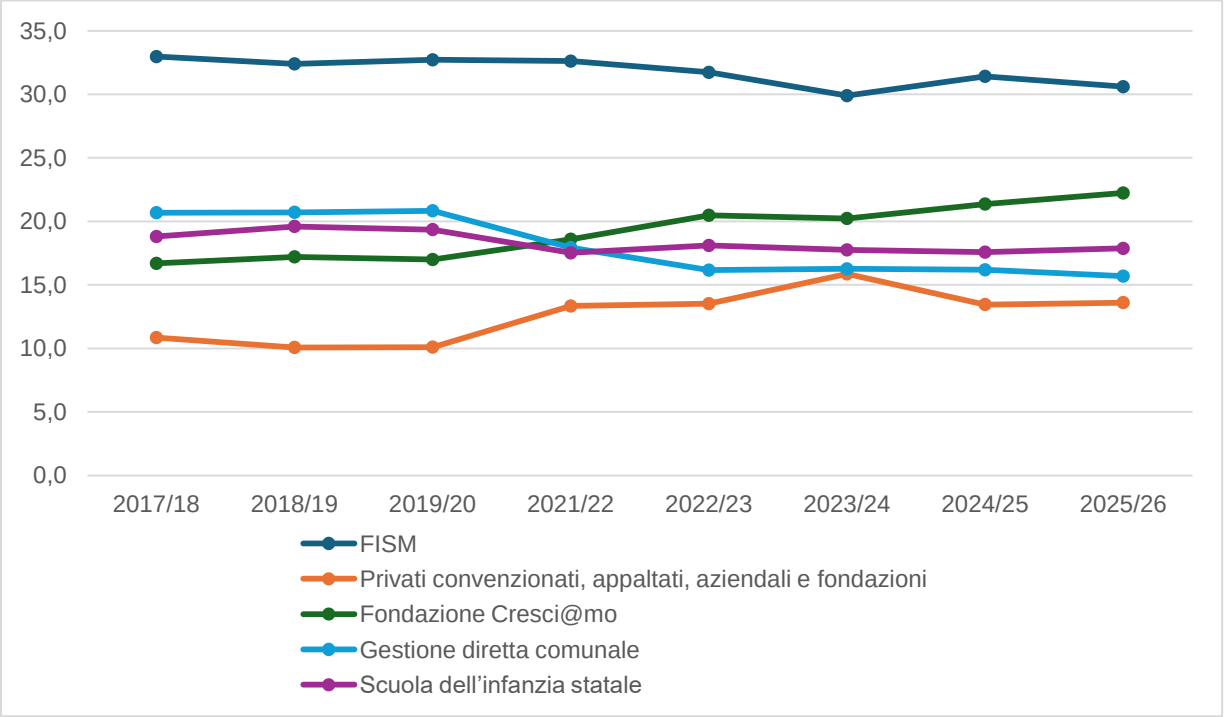
Tab. 4.6. *Distribuzione dei frequentanti la scuola dell'infanzia per gestore 2017-18 - 2025-26 (%)*

	2017/18	2018/19	2019/20	2021/22	2022/23	2023/24	2024/25	2025/26	Diff (2025-26 2017-18)
FISM	33,0%	32,4%	32,7%	32,6%	31,7%	29,9%	31,4%	30,6%	-2,4%
Privati conv. appaltati, altri	10,9%	10,1%	10,1%	13,3%	13,5%	15,9%	13,5%	13,6%	2,8%
Fondazione Cresci@mo	16,7%	17,2%	17,0%	18,6%	20,5%	20,2%	21,4%	22,2%	5,5%
Comune	20,7%	20,7%	20,8%	17,9%	16,2%	16,3%	16,2%	15,7%	-5,0%
Scuola statale	18,8%	19,6%	19,4%	17,5%	18,1%	17,8%	17,6%	17,9%	-0,9%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: elaborazioni da dati del Settore Istruzione e Sport, Comune di Modena

Nota: i dati relativi al 2020/21 non sono presentati in quanto non sono stati forniti, poiché non attendibili né comparabili a causa dell'emergenza pandemica.

Fig. 4.4. Distribuzione percentuale (%) dei frequentanti la scuola d'infanzia per gestore dal 2017-18 al 2025-26



Fonte: nostre elaborazioni su dati del Settore Istruzione e Sport, Comune di Modena

Al momento, non siamo in grado di dire se la riallocazione all'interno del settore privato dipenda maggiormente da cambiamenti nella struttura dell'offerta o invece dagli orientamenti della domanda, né se si tratti di un fenomeno temporaneo o invece di tendenze più durature. Nel settore pubblico e pubblico-privato, ha giocato un ruolo rilevante la programmazione pubblica, sia nella ripartizione dei posti disponibili tra gestione diretta comunale e Fondazione Cresci@Mo sia, probabilmente, nella volontà di salvaguardare per quanto possibile l'offerta (e gli organici) della scuola statale, come è tradizione nella politica scolastica locale. Gli elementi a disposizione non consentono di sapere in che modo le scelte di programmazione interagiscano con eventuali cambiamenti in atto nella domanda dell'utenza.
In un contesto di riduzione complessiva che proseguirà molto probabilmente negli anni futuri, dal 2021-22 al 2025-26 è possibile raggruppare i bambini frequentanti tra coloro che beneficiano di posti inseriti nel bando unico di ammissione comunale e quelli che usufruiscono di posti al di fuori del bando, gestiti privatamente (Tabb. 4.7. e 4.8.). Pur dovendo limitare l'analisi ad un periodo di 5 anni, si nota che il calo colpisce maggiormente gli utenti extra bando comunale, che percentualmente si riducono del 3%. Fra il 2020-21 e il 2025-26, i bambini con posti a bando passano dal 68,1% al 71,1% del totale, consolidando la loro preminenza complessiva. Le dinamiche in atto nella scuola dell'infanzia appaiono differenti rispetto a quelle dei nidi.

Tab. 4.7. *Frequentanti la scuola dell'infanzia in posti inseriti nel bando comunale e non, 2021-22 - 2025-26*

	2021/22	2022/23	2023/24	2024/25	2025/26	Diff. 2025-2021
Bando comunale	2.915	2.902	2.848	2.826	2.739	-176
Fuori bando	1.366	1.268	1.230	1.134	1.111	-255
Totale	4.281	4.170	4.078	3.960	3.850	-431

Fonte: nostre elaborazioni da dati del Settore Istruzione e Sport, Comune di Modena

Tab. 4.8. *Frequentanti la scuola dell'infanzia in posti inseriti nel bando comunale e non, 2021/22 - 2025-26 (%)*

	2021/22	2022/23	2023/24	2024/25	2025/26	Diff. 2025-2021
Bando comunale	68,1%	69,6%	69,8%	71,4%	71,1%	3,0%
Fuori bando	31,9%	30,4%	30,2%	28,6%	28,9%	-3,0%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	=

Fonte: elaborazioni da dati del Settore Istruzione e Sport, Comune di Modena

5. Il lavoro nei servizi per l'infanzia

La disamina che abbiamo condotto nelle pagine precedenti mette in evidenza la presenza di numerosi tipi di soggetti gestori sia negli asili nido sia nella scuola dell'infanzia. Rispetto a molti altri Comuni, il pluralismo è accentuato dalla presenza di un soggetto pubblico-privato come la Fondazione Cresci@Mo che solo in parte ha preso il posto della gestione diretta comunale.

I gestori sono di diverso tipo nel settore privato ma in parte anche nel settore pubblico, dato che nella scuola dell'infanzia abbiamo sia le scuole comunali sia quelle statali. Tipi di gestori diversi tendono ad adottare contratti collettivi nazionale di lavoro (CCNL) differenti, con salari diversi e anche altri elementi del rapporto di lavoro (orario, permessi, ferie, trattamento estivo) differenti. Questa situazione non caratterizza solo i servizi per l'infanzia, ma riguarda la generalità dei servizi di cura, con alcune peculiarità che distinguono tra loro i diversi settori. Affrontiamo il tema nell'ambito dei servizi per l'infanzia perché in esso tali caratteristiche sono molto evidenti, con una pluralità regolativa che riguarda anche il settore pubblico; tuttavia, esso può essere sviluppato anche per gli altri servizi di welfare. Inoltre, per quanto possibile declineremo la questione nel contesto locale modenese, ma essa ha una dimensione nazionale e le ragioni che la determinano derivano per lo più da fattori nazionali [Mari 2016; Neri 2020; 2023].

Nei servizi per l'infanzia esiste una molteplicità di CCNL utilizzati nel settore pubblico e, soprattutto, in quello privato. Inoltre, a livello nazionale, in ambito privato esistono strutture di erogazione dei servizi, soprattutto nei servizi per bambini con meno di 3 anni, che applicano contratti aziendali o locali privi di riferimento in ambito nazionale di categoria. Questo fenomeno, che determina forti rischi di *dumping contrattuale*, non è stato rilevato a

Modena nei servizi per l'infanzia.
A livello nazionale [Mari 2016], per citare solo i CCNL più rilevanti, nel settore privato vi è per le organizzazioni di matrice cattolica il CCNL FISM (Federazione italiana scuole materne); nel mondo laico il CCNL ANINSEI (Associazione nazionale istituti non statali di educazione e di istruzione, aderente a Confindustria); nel terzo settore di ispirazione laica viene utilizzata una molteplicità di contratti di cui il principale è quello delle Cooperative sociali[4]. Questi tre contratti hanno tutti una presenza rilevante a Modena. ANINSEI (con un consistente contratto integrativo di secondo livello) è utilizzato in particolare dalla Fondazione Cresci@Mo.
Nel settore pubblico è applicato per gli asili nido, gli altri servizi integrativi e la scuola dell'infanzia comunale il CCNL del comparto Funzioni locali (fino al 2016 Regioni e autonomie locali); fino a pochi anni fa alcuni Comuni (ad es. Bologna, Verona) adottavano il CCNL del comparto Istruzione e ricerca (ex comparto Scuola), cioè il contratto della scuola statale. Quest'ultimo è ovviamente il CCNL applicato nella scuola dell'infanzia statale.
Alla pluralità di contratti corrisponde una significativa variabilità nei salari applicati al personale, a parità di mansioni ma svolte presso datori di lavoro di differente natura. In generale, nel settore pubblico i salari e le condizioni di lavoro sono migliori per i lavoratori, con costi più elevati per i datori di lavoro.
Se prendiamo la retribuzione mensile tabellare lorda di ingresso (quindi per i neoassunti) nel personale educativo e docente, considerando le indennità fisse, si va da poco sotto le 1.500 euro (ANINSEI nazionale senza integrativo) a circa 2.250 euro per le educatrici di asilo nido comunali e da circa 1.500 euro (sempre ANINSEI nazionale, senza integrativo) a poco sopra 2.460 euro per le insegnanti di scuola dell'infanzia statale (dati tratti dall'archivio ufficiale dei CCNL del CNEL: https://www.cnel.it/Archivio-Contratti-Collettivi/Entra-nellarchivio, e da interviste locali con sindacalisti e gestori).
I salari possono essere integrati dalle retribuzioni derivanti da contratti integrativi aziendali o territoriali di secondo livello. Questo accade abitualmente nel contesto modenese. Dalle informazioni raccolte, In base alle informazioni raccolte, i salari integrativi sono piuttosto variabili ma si attestano solitamente intorno alle 200-300 euro; possono però essere anche molto più consistenti, come, ad esempio, nel caso della Fondazione Cresci@Mo dove portano le retribuzioni vicine a quelle delle insegnanti comunali. Un problema non infrequente nel settore privato è il mancato rinnovo dei contratti integrativi, che può lasciare questa voce della retribuzione immutata per lunghi anni. Va ricordato che il settore privato ha la possibilità di applicare voci come i "superminimi" o altre voci che possono integrare il salario, oltre ad una maggiore possibilità di avvalersi degli strumenti del welfare aziendale. L'ultimo rinnovo delle Cooperative Sociali ha inoltre introdotto la quattordicesima (grosso modo pari a metà della tredicesima), mentre gli altri contratti applicano la tredicesima.
Nello scorso decennio, il blocco della contrattazione collettiva nel settore pubblico, attuato dal 2010 al 2016 (di fatto fino al 2018) e i ritardi (talvolta per lunghi anni) nel rinnovo dei

[4] Oltre a questi, fra gli altri contratti applicati in Italia vi sono il CCNL AGIDAE (Associazione gestori istituti dipendenti dall'autorità ecclesiastica, di matrice cattolica), il CCNL UNEBA (Unione Nazionale Istituzioni e Iniziative di Assistenza Sociale, anch'esso di ispirazione cattolica), quelli sottoscritti da FILINS (Federazione italiana licei linguistici e istituti scolastici non statali), FINNSEI (Federazione italiana istituti non statali di educazione ed istruzione) e AISPEF (Associazione italiana scuole non statali educazione e formazione) sottoscritto con i sindacati UGL e CISAL, nonché il CCNL FEDERTERZIARIO sottoscritto da UGL.

contratti del settore privato hanno portato ad una perdita del potere d'acquisto delle lavoratrici e lavoratori del settore [Mori e Neri 2020]. Questo declino è stato solo parzialmente recuperato dai rinnovi contrattuali degli ultimi anni. L'ultimo rinnovo del CCNL delle Cooperative Sociali 2023-25, siglato nel 2024, ha introdotto aumenti significativi e altri miglioramenti, che potrebbero fungere da "traino" per altri rinnovi contrattuali.
Un cambiamento importante maturato nell'ultima tornata di rinnovi contrattuali è stato il relativo miglioramento della posizione delle educatrici e degli educatori dei nidi d'infanzia. Fino al 2020, il personale educativo dei nidi era inquadrato ad un livello contrattuale inferiore, con implicazioni importanti sotto il profilo retributivo, riflettendo differenze nei requisiti di qualificazione visto che, a differenza che nella scuola dell'infanzia, non era obbligatorio il titolo di studio della laurea.
In connessione con l'introduzione dell'obbligo della laurea anche per gli educatori dei nidi (introdotto nel 2017 e pienamente operativo dal 2020), i più recenti contratti collettivi prevedono l'inquadramento degli educatori laureati allo stesso livello contrattuale, e quindi sulla stessa scala retributiva, degli insegnanti della scuola dell'infanzia. Queste disposizioni non si applicano agli educatori non laureati, che nella maggior parte dei CCNL rimangono inquadrati ad un livello contrattuale e retributivo inferiore. Tuttavia, considerando sia il turnover del personale sia l'esistenza, in diversi contratti pubblici e privati, di meccanismi di progressione degli educatori non laureati verso il livello di inquadramento superiore, gli ultimi rinnovi contrattuali nazionali stanno determinando un miglioramento della posizione salariale degli educatori dei nidi sia in generale sia rispetto agli insegnanti della scuola dell'infanzia.
I contratti di lavoro hanno altre importanti differenze da considerare, a partire dall'orario di lavoro e dalle ferie. Educatori di nido e insegnanti di scuola dell'infanzia comunali hanno un orario di lavoro di 36 ore settimanali, mentre gli insegnanti della scuola dell'infanzia statale hanno un carico di insegnamento di 25 ore settimanali (più 80 ore annuali dedicate ad attività organizzative interne). Nel settore privato, l'orario di lavoro settimanale varia da 34 a 38 ore, a seconda del contratto collettivo applicato. Per quanto riguarda le ferie, i CCNL nazionali del settore pubblico prevedono da 30 a 32 giorni di ferie annuali, mentre i principali contratti del settore privato prevedono tra 26 giorni (ad esempio Coop Sociali) e 30 giorni (ANINSEI o FISM dove diventano 32 giorni dopo tre anni di servizio). Sono poi previsti 4 giorni di festività soppresse, convertiti solitamente in salario aggiuntivo. Un altro aspetto rilevante, che qui non si è avuto modo di approfondire, è il trattamento dei mesi estivi e dei periodi di sospensione del servizio, che può avere differenze rilevanti a seconda del gestore, nel settore privato (vedi sempre testi dei CCNL nell'archivio ufficiale dei contratti e informazioni raccolte nelle interviste).
Dal punto di vista del datore di lavoro, le differenze nel costo del lavoro, diretto e indiretto, avvantaggiano i gestori privati rispetto a quelli pubblici, con la presenza ulteriore di differenziazioni all'interno del settore privato e anche in quello pubblico tra Stato e Comuni. Tuttavia, queste stesse differenze possono spingere i lavoratori a spostarsi dai datori di lavoro privati a quelli pubblici e anche a muoversi, all'interno dei due settori, tra un gestore e l'altro. A Modena le opzioni sono poi ulteriormente ampliate per la presenza della Fondazione Cresci@Mo, che adotta una soluzione di fatto propria nella regolazione del lavoro del personale scolastico ed educativo (come già menzionato: CCNL ANINSEI più consistente

integrativo).
Dinamiche di questo tipo esistono effettivamente nel territorio modenese, come emerge da alcune ricerche [Neri 2020] In ogni caso, anche all'interno dei datori di lavoro pubblici la retribuzione è considerata bassa, per personale laureato, e non adeguata alle responsabilità ricoperte. In questo senso, i bassi salari e le condizioni di lavoro percepite come critiche e in peggioramento [Neri 2020; Sowell 2022] sono tra i fattori che spiegano la scarsa attrattività dei servizi per l'infanzia. Assieme ad altri fattori, quali le limitate opportunità di carriera, il carico di lavoro crescente, la mancanza di flessibilità negli orari (particolarmente grave per personale per lo più femminile), la percezione diffusa di una svalutazione del lavoro di cura, le condizioni salariali e di lavoro sono associate, a livello nazionale, non solo al turnover elevato ma anche alla crescente carenza di personale nei servizi per l'infanzia [Istat 2025; Cnel 2025].
Il tema della carenza di personale educativo è emerso con forza dopo la pandemia, a livello nazionale e anche internazionale [Sowell 2022; Devcoba 2025]. La questione è stata indicata come centrale in alcune interviste che abbiamo condotto a livello locale, sia nei servizi per l'infanzia che in altri servizi di welfare come quelli per anziani e disabili.
Inoltre, dato che la qualità dei servizi per l'infanzia dipende in buona misura dalla professionalità degli operatori e dalla qualità del lavoro da essi svolto, vi sono buone ragioni per ipotizzare che condizioni critiche sul piano salariale e del lavoro, nonché le diversità nelle condizioni economico-normative assicurate dai differenti CCNL applicati nel settore e anche nel territorio modenese possano avere una qualche influenza, e quindi presentare qualche rischio, per la qualità del servizio. Anche per questo motivo, i temi del lavoro nei servizi per l'infanzia, così come più in generale quelli del lavoro nei servizi di cura meritano di essere al centro delle riflessioni e delle politiche per il welfare nel prossimo futuro, sia in ambito nazionale sia in quello locale.

6. Conclusioni

L'analisi condotta nei precedenti paragrafi evidenzia alcune questioni generali che possono essere brevemente riprese in questa sezione finale. Innanzitutto, il sistema dei servizi per l'infanzia modenese dovrà affrontare il fenomeno del calo demografico. Questo riguarda soprattutto le scuole dell'infanzia, così come tutti gli ordini di scuola successivi, dato che negli asili nido la copertura del servizio, pur molto elevata in ambito nazionale, è lontana dall'essere universale.
Il calo nel numero dei bambini si è già tradotto in una riduzione di frequentanti (-437, tra il 2021-22 e il 2025-26) e di posti nella scuola dell'infanzia, che si accentuerà probabilmente nei prossimi anni. Il calo si è accompagnato ad una parziale redistribuzione del peso tra i gestori, con la crescita della quota percentuale delle scuole private non FISM, che rimane però il gestore con il peso maggiore nell'ambito dell'offerta. Nel complesso, la riduzione ha investito maggiormente i posti non compresi nel bando di ammissione comunale e quindi presentanti generalmente costi più sfavorevoli per gli utenti e condizioni differenziate sotto il profilo di orari, calendario e caratteristiche del servizio. In termini percentuali, gli utenti sono stati redistribuiti a favore di quelli che ricoprono posti a bando comunale (+3,5%).
Negli asili nido, invece, si è assistito ad un aumento dei bambini frequentanti e dei posti

disponibili, con uno sforzo considerevole di ampliamento dell'offerta. Tale sforzo, unitamente al calo demografico, ha portato ad un aumento molto rilevante della copertura del servizio, un fatto indubbiamente positivo. I 270 frequentanti in più dal 2019-20 al 2025-26 si dividono in due gruppi della stessa consistenza (135 a testa) tra posti inclusi nel bando comunale e non inclusi: In termini percentuali, ciò significa un aumento (3,8%) dei posti fuori bando, anche se gli utenti dei posti a bando rimangono oltre il 75% di quelli complessivi.
Date le differenze di rette che esistono spesso tra i posti a bando e quelli non a bando, un obiettivo per le politiche comunali potrebbe essere quello di aumentare la quota di posti inseriti a bando e di incentivare una riduzione delle rette per i posti non a bando in cui le rette sono più alte rispetto ai posti a bando, all'interno di un'offerta che possa continuare ad ampliarsi ulteriormente per rispondere all'incremento della domanda. Abbiamo già ricordato che il Comune ha compiuto già un notevole sforzo in questo senso negli anni passati, avvalendosi delle norme regionali per l'ampliamento dell'offerta. La prossima apertura del nido di via Magenta, affidato alla Fondazione Cresci@Mo che include tutti i posti nel bando comunale, va nella stessa direzione. Pur nei limiti delle risorse pubbliche disponibili e nel rispetto della libertà di iniziativa privata, capace anche di rispondere ad esigenze peculiari di quote specifiche di utenti, questo orientamento di politica locale pare auspicabile alla luce dell'analisi svolta. Al riguardo, va precisato che un'adeguata calibratura di questa politica richiede anche di prendere in esame la consistenza e il tipo di utenza che usufruisce di agevolazioni sulle rette, a partire dai bonus INPS e da contributi regionali, oltre che in relazione alle fasce ISEE. Tali dati non sono stati presi in considerazione in questa sede e questo è sicuramente uno dei limiti principali della nostra analisi, oltre ad una dimensione temporale assai limitata.
Analizzando l'andamento dei singoli gestori, emerge chiaramente che l'offerta privata consolida il suo ruolo tendenzialmente maggioritario nel contesto modenese, soprattutto se si considerano gli utenti complessivi e quindi anche quelli con posti fuori bando. La scuola dell'infanzia e i nidi privati sono stati storicamente oggetto di un'attenzione minore rispetto a quelli pubblici. Questa piccola ricerca suggerisce l'opportunità di un approfondimento futuro volto ad indagare maggiormente il settore privato, sia nello 0-3 sia nel 3-6, non solo per la rilevanza quantitativa dell'offerta privata ma anche per la pluralità e varietà di soggetti gestori che si trovano al suo interno (per caratteristiche, natura del gestore, rapporto con il Comune). Questa varietà potrebbe tradursi nella presenza di realtà fortemente differenziate tra loro e meritevoli di analisi specifica.
In ambito pubblico o assai vicino al settore pubblico, l'utenza della gestione diretta comunale cala fortemente, ma per la maggior parte a vantaggio della Fondazione Cresci@Mo, ossia, come abbiamo visto, di un soggetto di proprietà interamente comunale e in cui il servizio offerto è per molti versi assai simile a quello comunale. Questo "trasferimento" di utenti tra Comune e Fondazione è presente anche nella scuola dell'infanzia, dove è meno evidente solo negli ultimi anni, ma in realtà più consistente che nei nidi, perché avvenuto in buona misura prima del periodo considerato dai nostri dati, a partire dal 2012-13. Tale fenomeno è frutto di una precisa scelta di *policy* dell'amministrazione comunale, avviata più di dieci anni fa e confermata anche da decisioni recenti come quella dell'affidamento del nido Magenta. Partendo dall'assunto (che potrebbe non essere del tutto scontato) che i caratteri del servizio gestito dal Comune siano da salvaguardare per la qualità del servizio che garantiscono, la

scelta di trasferire i servizi ad un soggetto ibrido di natura pubblico-privata come la Fondazione Cresci@Mo può essere interpretata in due modi.
Da un lato, si può sostenere che il Comune di Modena abbia intrapreso un processo di privatizzazione dei servizi per l'infanzia a gestione diretta, a differenza di quanto fatto da altri Comuni capoluogo ad esso comparabili come Reggio Emilia (che ha creato un'istituzione, ossia un'articolazione interna al Comune con personale comunale) e Bologna (che ha prima creato un'istituzione e poi è tornata alla gestione diretta). Questo porterebbe ad una dispersione di un patrimonio di competenze acquisito nel tempo e a rischi di peggioramento della qualità del servizio, Dall'altro lato, si può affermare che, a fronte di problemi di sostenibilità e garanzia della continuità della gestione diretta, questa scelta ha impedito l'affidamento dei servizi a soggetti privati veri e propri, mantenendo il servizio ad un ente di intera proprietà e sotto il diretto controllo del Comune, in cui il servizio fornito e le condizioni per l'utenza sono in tutto e per tutto simili a quelle della gestione diretta comunale. Semmai, in questo senso, la sfida diventa quella di mantenere la qualità del servizio offerto storicamente dal Comune, anche in presenza di condizioni gestionali, organizzative (e nel contratto di lavoro applicato) non del tutto analoghe. D'altro canto, la sfida della qualità, e quella dell'innovazione nei servizi, a fronte dell'evoluzione sociale e culturale del contesto modenese, investe tutto il sistema integrato (pubblico e privato) dei servizi per l'infanzia, su cui il Comune ha alcune competenze e responsabilità, come di è detto, ad esso attribuite dal decreto legislativo 65/2017.
Il recente affidamento alla Fondazione del nido Magenta mostra che il tema della composizione e del futuro dell'offerta pubblica o para pubblica esiste e si porrà nel futuro, probabilmente soprattutto in relazione alle scuole dell'infanzia, dati gli effetti del calo demografico. A tale riguardo, la programmazione futura dovrà tenere conto, se non essere effettuata congiuntamente, con quella della scuola dell'infanzia statale, il cui ruolo non può non essere considerato in un'ottica di sistema locale dei servizi.
Infine, abbiamo ritenuto opportuno dedicare una sezione del capitolo ai temi del lavoro, in quanto hanno una indubbia rilevanza nei servizi per l'infanzia e più in generale in quelli di cura alla persona, che sono tutti *labour intensive*, ossia basati su un ampio utilizzo della forza lavoro, poco o per nulla sostituibile dalle tecnologie.
I problemi brevemente illustrati nel paragrafo 5 sono molto complessi e soprattutto tali da richiedere soluzioni a livello nazionale, se non per molti versi europeo. Questo è vero, ad esempio, per la questione salariale. A questo proposito, l'ultimo rinnovo del contratto di lavoro nazionale delle Cooperative Sociali non solo testimonia di un'aumentata consapevolezza dell'esistenza del problema, che è ormai diffusa a livello datoriale, ma può mettere in atto dinamiche di crescita delle retribuzioni più estese nel settore. Tuttavia, oltre alla questione degli integrativi da adottare e applicare, un miglioramento generalizzato e durevole delle retribuzioni, nel pubblico e nel privato, richiede un investimento di risorse pubbliche che al momento non pare all'orizzonte: ciò pare legato alla situazione economica esistente, ai rinnovati vincoli di finanza pubblica e infine alle priorità politiche generali che sembrano andare in altre direzioni. Ragionamenti simili possono essere fatti per altri elementi del rapporto di lavoro con riflessi di carattere economico, che contribuiscono a rendere le condizioni di lavoro problematiche e l'impiego nei servizi per l'infanzia poco attrattivo.
Se tali questioni hanno una valenza nazionale, tuttavia a livello locale probabilmente qualcosa

può essere fatto, dagli attori pubblici e da quelli sociali. Una possibile strada, cui qui si accenna solamente, può essere quella di promuovere o rafforzare meccanismi di coordinamento tra i gestori e l'attore pubblico, che facciano leva sul livello territoriale e aziendale di contrattazione e negoziazione. Tali meccanismi possono essere finalizzati ad introdurre soluzioni locali che, compatibilmente con le risorse disponibili, possano sia apportare elementi di miglioramento nei salari e forse ancor più nelle condizioni di lavoro del personale (pensiamo al tema della conciliazione lavoro-vita privata), sia contribuire a ridurre le diseguaglianze contrattuali tra lavoratori con le stesse mansioni. Forme di raccordo continuativo e istituzionalizzato tra i datori di lavoro possono essere utili anche a gestire in modo coordinato le carenze di personale. Questo può aiutare sia a fronteggiare in modo più adeguato i problemi del reclutamento del personale, cercando di prevenire situazioni emergenziali, sia ad evitare fenomeni di *dumping* tra i datori di lavoro, ragionando invece in ottica di un vero e proprio sistema integrato dei servizi 0-6.

Riferimenti bibliografici

Balsimelli Ghelli B., Barigazzi A. (2025a), *Scuole di Infanzia nel Comune di Modena*, Osservatorio Sostenibilità Territoriale - Welfare Data Lab, WP 10, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Balsimelli Ghelli B., Barigazzi A. (2025b), *Nidi d'infanzia nel Comune di Modena*, Osservatorio Sostenibilità Territoriale - Welfare Data Lab, WP11, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Devcoba (2025), *DeVeloping Collective Bargaining in the Care Sector*, GA no. 101126385, https://devcoba.unimi.it/the-project/

Fondazione Agnelli (2026), *ECEC in Italy: towards an integrated 0-6 years system?*, Rapporto redatto da Stefano Neri e Stefania Sabatinelli, Torino: Fondazione Agnelli.

Istat (2024), *I servizi educativi per l'infanzia in Italia. Stato dell'arte, personale e accessibilità dell'offerta Zerotre. Anno educativo 2022/2023*. ISTAT-Dipartimento per le politiche della famiglia,
Università Ca' Foscari. Roma: ISTAT.

Istat (2025), *I servizi educativi per l'infanzia in Italia. Dalla pandemia al PNRR: trasformazioni e sfide dei servizi educativi per l'infanzia*, Roma: ISTAT.

Mari M. (2016), *La contrattualistica nei servizi educativi e nelle scuole dell'infanzia*, in Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia (a cura di), *Gestire il sistema educativo territoriale integrato*, San Paolo d'Argon (BG): Zeroseiup, pp. 75-84.

Mari A. (2017), *ll sistema integrato di educazione e di istruzione dell'infanzia. Un ordinamento ad assetto variabile*, Ariccia (RM): Aracne.

Mori A., Neri S. (2020), *Relazioni industriali e servizi di cura: frammentazione degli attori e della contrattazione tra pubblico e privato*, in "la Rivista delle Politiche Sociali", 2, pp. 129-52

Neri. S. (2020) *Servizi di welfare e Comuni. Nuove politiche e trasformazioni organizzative*. Roma: Carocci.

Neri S. (2023), *I contratti di lavoro nei servizi per l'infanzia: criticità e sfide per le parti sociali e gli attori pubblici*, in Garbarini A. (2023), *Tre scommesse per la realizzazione del sistema 0-6*, San Paolo d'Argon (BG): Zeroseiup. pp. 49-78.

Rer- Regione Emilia-Romagna (2026), *L'offerta educativa 0-6 anni in Emilia-Romagna. Primo rapporto informativo. Dati dell'anno educativo e scolastico 2024-2025*, Bologna: Direzione generale Cura della persona, salute e welfare, Regione Emilia-Romagna.

Sowell (2022), *Sowell project – Social dialogue in welfare services. Materials,* GA no. VS/2020/0242, https://sites.unimi.it/sowell/materials/.

Upb - Ufficio Parlamentare di Bilancio (2025), *Piano asili nido e scuole dell'infanzia: stato di attuazione e obiettivi del PNRR e del PSB*, Roma.