

Questa nota riassume i risultati della prima missione valutativa in via sperimentale promossa dall'Assemblea Legislativa nel settembre del 2011 (oggetto assembleare n.1838 del 2011). La missione ha come oggetto una politica, avviata nel 2008, per aiutare i genitori che lavorano a conciliare le esigenze di tipo professionale con le necessità di cura dei figli più piccoli. Alle famiglie in possesso di particolari requisiti di reddito è stato concesso un voucher per iscrivere il figlio a nidi d'infanzia privati. La politica, finanziata dal Fondo Sociale Europeo, dà applicazione a quanto previsto negli articoli 10 e 14 della legge regionale n. 17/2005 dal titolo "Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del Lavoro". I due Consiglieri incaricati di seguire lo svolgimento della missione valutativa sono Antonio Mumolo e Silvia Noè.

I nidi per l'infanzia come soluzione al problema di conciliare lavoro e famiglia

L'Italia è caratterizzata da una bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Il tasso di occupazione femminile è uno tra i più bassi in Europa ed è inferiore al 50%. Più di venti punti percentuali in meno rispetto a quello maschile.

La disponibilità sul territorio di asili nido è un fattore che incide molto su questo fenomeno. Spesso le giovani madri, a causa di una scarsa offerta di servizi per l'infanzia, sono costrette a rinunciare al posto di lavoro per prendersi cura dei figli. Per questo motivo la Strategia di Lisbona aveva fissato per gli Stati membri l'obiettivo di raggiungere, entro il 2010, la quota del 33% nel rapporto tra i posti offerti negli asili nido e la popolazione dei bambini al di sotto dei tre anni (detto an-

che tasso di accoglienza).

Nella stessa prospettiva il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, il documento governativo che definisce gli obiettivi e le strategie della politica regionale unitaria, stabilisce che entro il 2013 le Regioni italiane dovranno garantire (a) la presenza di servizi per l'infanzia nel 35% dei Comuni e (b) la presa in carico da parte dei servizi educativi di almeno il 12% dei bambini sotto i tre anni.

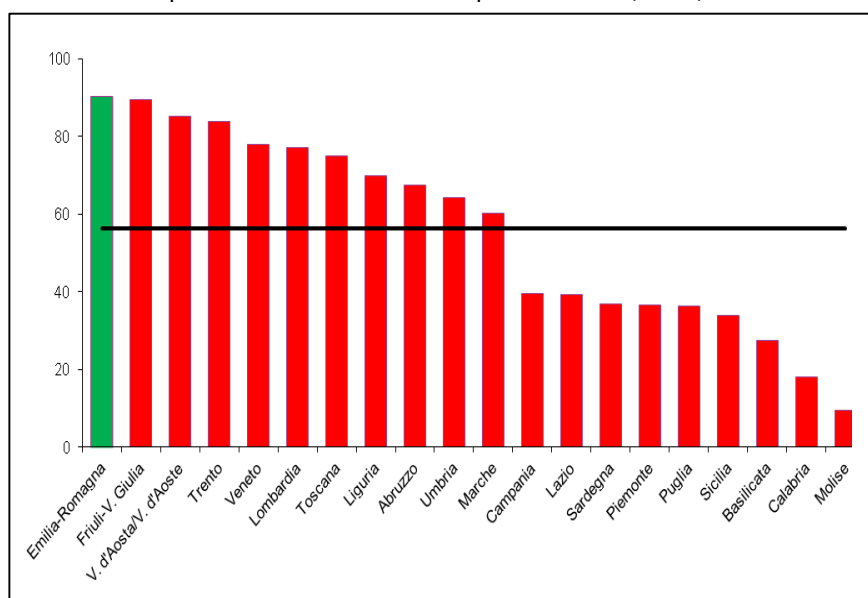
La situazione in Emilia-Romagna

L'Emilia-Romagna si colloca in una fascia di eccellenza nell'erogazione di servizi per l'infanzia. Come mostra la tavola 1, nel 2009 i Comuni che offrivano servizi di questo tipo erano pari a circa il 90% del totale (Istat, 2011).

Nel 2010 il tasso di accoglienza, ovvero il rapporto tra il numero di posti di nido offerti a livello regionale e il numero di bambini sotto i tre anni, sfiorava il 31% (cfr. tavola 2). Si tratta del valore più alto registrato a livello nazionale. Secondo i dati del Ministero degli Interni, rielaborati da Cittadinanza Attiva [Dossier Asili Nido Comunali, 2011], la Regione Emilia-Romagna nel 2009 contava 593 asili nido comunali, pari ad un'offerta di 24.925 posti. Un'offerta maggiore in Italia era presente solo in Lombardia con circa 29.000 posti offerti per circa 660 strutture presenti.

La provincia con il numero maggiore di strutture comunali è Bologna (178 asili nido per un totale di circa 7780 posti offerti, seguita da Modena (102 e 3805 posti) e Reggio Emilia (65 e 3401 posti).

Tav. 1 – La quota di Comuni con servizi per l'infanzia (2009)



La politica dei "voucher conciliativi" in Emilia-Romagna

Per rafforzare la propria offerta di servizi per l'infanzia, la Regione Emilia-Romagna ha avviato, nell'anno educativo 2008-2009, una politica innovativa tesa ad incrementare ulteriormente il numero di posti di asilo nido disponibili nei vari Comuni.

L'intervento ha previsto l'erogazione di voucher alle famiglie a parziale copertura della retta d'iscrizione dei bambini a nidi d'infanzia privati autorizzati. Nella sua prima applicazione l'intervento ha coinvolto soltanto le famiglie residenti nei Comuni di Bologna e di Modena.

A partire dall'anno educativo 2009/2010 è stato esteso all'intero territorio regionale.

La regola generale imposta ai Comuni aderenti all'iniziativa è che i posti accessibili attraverso il voucher siano aggiuntivi rispetto all'offerta, in strutture pubbliche e private convenzionate, già esistente nell'anno precedente all'adesione.

Con la messa a regime di questa politica la Regione si è posta dunque 2 obiettivi:

- contribuire all'aumento del tasso di accoglienza, in vista del raggiungimento, o del superamento, della quota del 33% definita nell'agenda di Lisbona;

- rimuovere le crescenti difficoltà di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro nelle famiglie, così da tutelare il diritto al lavoro di tutti.

Il voucher è un assegno mensile concesso alle famiglie, in particolari condizioni di reddito, per iscrivere i loro bambini ai nidi privati.

Per avere diritto al voucher entrambi i genitori devono essere occupati.

Gli aspetti chiave dell'intervento regionale

Di seguito sono riassunti gli aspetti chiave della politica adottata dalla Regione.

Cosa è il voucher conciliativo?

Il voucher è un assegno mensile concesso alle famiglie per l'iscrizione dei bambini a nidi privati. L'entità del voucher è data dalla somma di un contributo

del Fondo Sociale Europeo (FSE), fino a 250 euro mensili per famiglia, e di un contributo derivante dalle casse comunali.

Il voucher non può comunque determinare una retta inferiore a quella che la famiglia avrebbe pagato in un nido pubblico o convenzionato.

Chi partecipa all'attuazione della politica?

La politica regionale coinvolge i Comuni. Essi (1) stipulano convenzioni e accordi con i nidi privati, (2) raccolgono le domande di voucher presentate dalle

famiglie in risposta ad un avviso pubblico e (3) gestiscono l'erogazione del voucher. La partecipazione dei Comuni alla politica è regolata da un bando pubblicato ogni anno dalla Regione.

Al bando possono candidarsi i 38 Distretti socio-sanitari. Ogni anno, l'ente referente del Distretto decide se partecipare o meno. Una volta approvata la sua richiesta di finanziamento, l'ente provvede alla pubblicazione di un avviso pubblico.

Come vengono selezionati i nidi?

I posti cui accedere grazie agli assegni sono individuati dai Comuni e appartengono a strutture private autorizzate, che rispondono ai requisiti richiesti dalla normativa vigente.

Chi può ricevere il voucher?

Per fruire del voucher i genitori devono:

- essere occupati (lavoratori dipendenti, parassubordinati, autonomi o associati, lavoratori in cassa integrazione guadagni o mobilità);
- avere un ISEE non superiore a € 35.000;
- essere residenti nella regione (almeno un genitore), ovvero essere domiciliati e svolgere attività lavorativa nella regione.

Quante risorse sono disponibili?

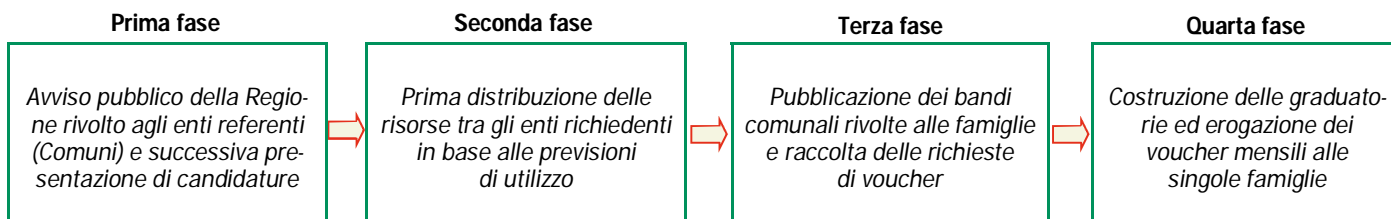
La politica regionale è realizzata con un contributo del FSE, pari a circa tre milioni di euro per anno. Gli Enti locali che ricevono il finanziamento dalla Regione contribuiscono alla realizzazione del programma con una quota percentuale non inferiore al 25% del costo complessivo del progetto.

Tav. 2 – Tassi di accoglienza nelle Regioni Italiane (2009)

Regione	Tasso di accoglienza
Piemonte	21,1%
Valle d'Aosta	25,9%
Lombardia	18,6%
Provincia di Bolzano	13,9%
Provincia di Trento	18,9%
Veneto	16,9%
Friuli Venezia Giulia	22,9%
Liguria	19,9%
Emilia Romagna	30,9%
Toscana	28,1%
Umbria	29,7%
Marche	21,7%
Lazio	15,6%
Abruzzo	13,1%
Molise	16,8%
Campania	n.c.
Puglia	11,7%
Basilicata	10,6%
Calabria	6,2%
Sicilia	4,9%
Sardegna	n.c.

Fonte: Centro naz. doc. analisi infan. e adoles., 2010

Tav. 3 - Il processo d'attuazione della politica regionale



Le domande di valutazione

La missione valutativa ha affrontato tre ordini di domande. Tali domande sono state definite con l'intento di raccogliere il punto di vista dei soggetti attuatori e dei beneficiari della politica regionale: i responsabili dei Comuni, i genitori, i gestori dei nidi d'infanzia.

L'attuazione della politica

Ogni politica distributiva, come quella sui voucher conciliativi, si fonda sull'assunto che i soggetti attuatori e i destinatari finali reagiranno all'offerta di maggiori risorse e servizi a loro disposizione, partecipando attivamente all'intervento. In questo caso, si prevedeva una forte richiesta di finanziamento da parte dei Distretti socio-sanitari e un pieno utilizzo di voucher da parte delle famiglie. Dai primi dati analizzati in sede di preparazione della missione emergeva che alcuni enti capofila avevano deciso di non partecipare alla politica e, al contempo, che non tutte le famiglie in possesso dei requisiti hanno utilizzato i voucher loro assegnati. Perché ciò è accaduto? Quali passaggi hanno reso più complicata

l'adesione a questa politica?

Il gradimento dei servizi e l'utilità dei voucher

Il secondo ordine di domande mira a capire quale sia il giudizio espresso dalle famiglie sui servizi ricevuti e sullo strumento "voucher". Non si tratta solo di rilevare un giudizio sul gradimento dei servizi educativi. Attraverso la somministrazione ai genitori di alcune domande mirate si intende indagare in che misura l'obiettivo di conciliazione sia stato davvero raggiunto: il voucher ha aiutato i genitori a mantenere il posto di lavoro ed eventualmente a progredire nella carriera?

Le conseguenze prodotte sull'organizzazione dei nidi d'infanzia privati

I nidi d'infanzia privati giocano un ruolo fondamentale nell'attuazione di questa politica. Quali benefici hanno avuto le strutture private che hanno aderito all'intervento? Hanno modificato la loro organizzazione per rispondere alla maggiore domanda di servizi? Le convenzioni hanno loro imposto nuove regole?

La missione valutativa ha risposto a tre diversi ordini di domande, raccogliendo i punti di vista dei responsabili comunali, delle famiglie e dei gestori dei nidi privati

La raccolta delle informazioni

Per rispondere alle domande di valutazione si è proceduto in due modi. Da un lato, è stata analizzata la documentazione prodotta dagli enti: i bandi per l'assegnazione dei voucher, gli accordi con i nidi privati, le relazioni legate all'obbligo di rendicontazione del FSE. Dall'altro si è cercato di recuperare informazioni nuove, interloquendo con i soggetti attuatori (pubblici e privati) e con i destinatari finali della politica.

Il punto di vista dei Comuni

Sono stati coinvolti sia gli enti che hanno aderito alla politica dei voucher, sia quelli che hanno deciso di non parteciparvi.

I 38 Comuni capofila di Distretto:

- sono stati invitati ad un workshop (dicembre 2011), al quale hanno partecipato i rappresentanti di 7 Distretti;

- hanno ricevuto un questionario, al quale hanno risposto in 17, tra i quali 14 hanno aderito alla politica;

- in qualche caso, sono stati intervistati telefonicamente.

Il punto di vista dei genitori

Ad un campione di 414 famiglie beneficiarie di voucher nell'anno educativo 201/2011 è stato rivolto l'invito a compilare un questionario *on line* (realizzato su una piattaforma web messa a disposizione dall'ASVAPP). Il questionario è stato compilato da 150 famiglie nel periodo gennaio-febbraio 2012.

Il punto di vista dei nidi d'infanzia privati

Per raccogliere le opinioni degli operatori dei nidi privati sulle conseguenze gestionali e organizzative derivanti dalla partecipazione alla politica e sull'efficacia generale dello

Per la prima volta un'Assemblea legislativa regionale somministra un questionario telematico ai beneficiari di una politica per valutarne gli effetti

strumento dei voucher è stato organizzato nel marzo 2012 un workshop presso l'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna.

Su 152 nidi e servizi per l'infanzia coinvolti dalla politica ne sono stati selezionati 19. Gli invitati al workshop sono stati scelti in base ai seguenti criteri:

- numero di voucher gestiti (è stata data la preferenza ai nidi che ne avevano di più);
- collocazione territoriale (in modo da rappresentare tutte le zone regionali che hanno utilizzato il voucher);
- tipologia di servizio erogato;
- forma giuridica dell'ente.

Tav. 4 – Gli obiettivi della missione e le fonti di informazione utilizzate

LE DOMANDE DI VALUTAZIONE	PRINCIPALI FONTI D'INFORMAZIONE
1) Ci sono state difficoltà nell'attuazione della politica? Quali? Perché alcuni enti (e alcune famiglie) non hanno partecipato?	A) Analisi della documentazione amministrativa prodotta dai Comuni (bandi e schede di rendicontazione) B) Realizzazione di un <i>workshop</i> con i rappresentanti dei Comuni capofila dei Distretti C) Interviste telefoniche ai referenti dei Comuni
2) Qual è il giudizio delle famiglie sui voucher e i servizi ricevuti?	D) Somministrazione di un questionario <i>on line</i> alle famiglie beneficiarie dei voucher
3) Quali conseguenze ha prodotto la politica sui nidi d'infanzia privati?	E) Realizzazione di un <i>workshop</i> con gli operatori dei nidi d'infanzia F) Analisi dei testi degli accordi con i Comuni

Non tutti gli enti locali partecipano alla politica

A partire dal 2009 si sono succeduti quattro cicli di finanziamento (tav. 5). L'ultimo ciclo di finanziamento è quello relativo al prossimo anno educativo 2012-2013.

La non totale copertura del territorio e assenza di turn over

La politica si caratterizza per una non totale copertura del territorio. Nell'anno educativo 2012/13 i Distretti che richiedono l'assegnazione dei voucher sono 23 sui 38 esistenti (circa il 60%). In totale hanno aderito alla politica negli ultimi due anni 59 Comuni, circa il 16% dei 348 Comuni emiliano-romagnoli.

Nelle province di Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini tutti i Distretti socio-sanitari aderiscono alla politica.

Una minore adesione si ha invece nelle province di Ferrara, Modena e Reggio Emilia.

In quest'ultima solo un distretto su i sette esistenti ha aderito alla politica.

Inoltre, si registra un basso turn-over tra i partecipanti. I Distretti e i Comuni che per primi hanno aderito alla politica ne sono rimasti i principali protagonisti negli anni successivi (cfr. tav. 8).

In circa la metà dei Distretti che presentano candidature per i voucher nell'anno educativo 2012/2013 il Comune capofila è l'unico ente aderente al progetto. Quali sono le ragioni di questa mancata adesione?

Perché alcuni enti non partecipano?

In base alle interviste condotte, le ragioni della mancata partecipazione alla politica dei voucher sono essenzialmente tre.

In primo luogo la mancanza di servizi e strutture private idonee alla realizzazione del progetto. Alcuni Comuni non hanno disponibilità di posti privati da destinare a voucher.

Un secondo motivo di non adesione è la mancanza di risorse economiche comunali da mettere a disposizione del progetto. Il Comune deve sempre garantire una quota percentuale di contributo non inferiore al 25% del costo complessivo del progetto.

Circa l'84% dei Comuni non partecipa alla politica

Tav. 5 – Partecipazione degli enti negli anni

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Distretti	21	22	22	23
Comuni	47	58	59	59

Fonte: Dati amministrativi della Regione Emilia-Romagna, 2012

Nei casi in cui i Comuni già erogano contributi economici a favore di strutture private convenzionate per sostenerne il funzionamento e per calmierare le rette di frequenza, hanno grosse difficoltà a trovare risorse aggiuntive da dedicare alla politica dei voucher. In una situazione di questo tipo si trova il Distretto di Guastalla.

Infine, in alcuni casi la capienza dei nidi pubblici sembra essere sufficiente al fabbisogno di posti. Ciò è vero soprattutto in questi anni di crisi economica e di perdita di posti di lavoro. Alcuni Comuni registrano una drastica contrazione delle liste d'attesa.

I tre motivi hanno un aspetto critico in comune che è stato segnalato da molti intervistati. Il fatto che il voucher debba essere incrementale rispetto al numero dei posti già

L'utilizzo delle risorse

Le risorse che i Comuni devono investire sulla politica non possono essere inferiori al 25% del valore complessivo del progetto.

La tavola 7 descrive l'andamento delle risorse effettivamente impegnate. La riga c mostra come le risorse FSE rendicontate siano di norma inferiori alle risorse assegnate in base alle domande. Una situazione simile si ripete per i contributi comunali. Nei primi due anni di lavoro non sono state spese tutte le risorse disponibili. La tabella evidenzia alla riga g come il trend relativo alla percentuale del contributo comunale sul costo del progetto sia in diminuzione, ma sempre superiore al minimo richiesto dal bando regionale: circa il 36%, nell'anno 2011/2012.

Il contributo dei Comuni

Nell'anno educativo 2010/2011, 16 distretti su 21 hanno messo a disposizione risorse superiori a quelle minime richieste.

Tav. 7 – Risorse impegnate e spese per il finanziamento dei voucher

RISORSE IMPEGNATE E SPESE				
RISORSE FSE	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
a) FSE richiesto dagli enti	2.148.494	3.695.431	3.546.007	3.188.304
b) FSE assegnato sulla base delle domande	1.094.253	2.240.996	2.278.811	
c) FSE rendicontato a fine anno	930.004	1.923.247		
RISORSE COMUNALI	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
d) Contributo comunale messo a bilancio	1.213.166	1.756.829	1.583.043	1.445.434
e) Contributo impegnato sulla base delle domande	759.579	1.353.56	1.284.996	
f) Totale delle risorse impegnate (b+e)	1.853.832	3.594.558	3.563.809	
g) % risorse comunali (e/f) minimo 25%	40,97	37,66	36,06	

Fonte: Dati amministrativi della Regione Emilia-Romagna, 2012

Tav. 6 – Partecipazione dei Distretti per provincia

Provincia	N. distretti	N. distretti aderenti alla politica	Diff.
PIACENZA	3	2	-1
PARMA	4	3	-1
REGGIO EMILIA	6	1	-5
MODENA	7	2	-5
BOLOGNA	7	6	-1
FERRARA	3	1	-2
RAVENNA	3	3	0
FORLI-CESENA	3	3	0
RIMINI	2	2	0
TOTALE	38	23	-15

Fonte: Dati amministrativi della Regione Emilia-Romagna, 2012

esistenti sul territorio viene considerato un requisito molto pesante per la partecipazione.

Tra i motivi della non adesione emerge il vincolo che il voucher debba essere incrementale rispetto all'intera offerta di posti preesistente

In 6 distretti su 21 la percentuale di contributo comunale sull'intero costo della politica è stata superiore al 40%. Il Comune di Bologna ha partecipato per oltre il 50% alla realizzazione del progetto.

L'entità dei voucher

L'entità dei voucher varia molto da Comune a Comune. Il Distretto che presenta il voucher di maggior entità è San Pietro in Casale (650 euro). Il Distretto che ha erogato il voucher di minor entità è Vergato (29 euro). Le variazioni dipendono dalle decisioni assunte dal singolo Comune.

Ad esempio, in cinque Distretti – tra i quali il Comune di Bologna - è stata assunta la decisione di assegnare a tutti i richiedenti la quota del Fondo Sociale Europeo pari a 250 euro, indipendentemente dall'ISEE

L'entità del voucher è molto diversa nei Comuni coinvolti

famigliare. Tutti gli altri hanno deciso di differenziare.

Sull'entità del voucher pesano soprat-

tutto le regole adottate dai Comuni per determinare la retti di frequenza al nido pubblico o convenzionato.

Tav. 8 – La distribuzione per Distretto dei posti voucher richiesti e assegnati

Ente capofila*	Posti Voucher						
	2009/2010		2010/2011		2011/2012		2012/2013
	richiesti	assegnati	richiesti	assegnati	richiesti	assegnati	richiesti
1. Bologna	150	87	150	143	150	149	150
2. Carpi	15	21	30	30	30	30	30
3. Casalecchio	24	18	25	25	23	16	23
4. Cesena	24	10	12	12	13	11	13
5. Faenza	30	12	12	12	12	2	15
6. Ferrara	49	40	109	58	80	78	70
7. Fidenza							15
8. Fiorenzuola	23	4	42	8	27	5	19
9. Forlì	53	36	171	118	168	141	156
10. Imola	5	0	121	16	83	7	25
11. Langhirano	10	10	10	10	10	10	10
12. Lugo bassa rom.					13	8	15
13. Modena	90	59	144	92	125	104	107
14. Parma	26	19	34	24	42	17	37
15. Piacenza	24	14	24	24	24	23	24
16. Pianura est	48	16	46	30	48	17	40
17. Ravenna	55	21	77	58	149	99	108
18. Reggio Emilia	42	22	76	45	52	44	52
19. Riccione	38	33	88	72	96	78	85
20. Rimini	46	21	144	94	115	68	149
21. Rubicone-costa	53	26	34	26	25	17	25
22. S. Lazzaro	28	6	27	14	38	14	28
23. Valli Taro e Ceno			7	0			
24. Vergato	31	25	35	15	32	10	16
Totale	864	500	1418	926	1355	948	1212
% copertura	58%		65%		70%		

Fonte: Dati amministrativi della Regione Emilia-Romagna, 2012

* In tabella non sono riportati i nomi ufficiali dei Distretti, ma i nominativi degli enti capofila.

La richiesta dei voucher per Distretto

I distretti che aderiscono alla politica chiedono l'assegnazione di un certo numero di posti voucher, corrispondenti al numero delle famiglie cui intendono dare risposta.

Non tutti i voucher richiesti vengono poi effettivamente assegnati. Le richieste si ba-

sano su previsioni di utilizzo mentre l'assegnazione avviene dopo l'individuazione di un beneficiario reale (che peraltro nel corso dell'anno può rinunciare volontariamente al voucher oppure può perdere i requisiti). Tra richieste ed assegnazioni effettive esiste sempre un gap.

I voucher richiesti e assegnati

La tav. 8 riporta la distribuzione dei posti voucher per singolo Distretto nel periodo 2009-2013. La maggior parte dei Distretti aderisce alla politica fin dal primo anno. Lo scostamento percentuale tra il numero di voucher richiesti dagli enti e quelli effettivamente assegnati sulla base delle domande presentate dai genitori va progressivamen-

te a diminuire negli anni. Complessivamente, dopo il primo anno i Distretti sembrano mostrare una maggiore capacità di programmazione e di utilizzo dei voucher. La percentuale di copertura tra i posti voucher richiesti in fase di candidatura e i posti voucher effettivamente assegnati aumenta dal 58% del primo anno educativo al 70%

Difficoltà incontrate nel corso dell'attuazione

Nel corso dell'analisi sono emerse alcune criticità che caratterizzano l'attuazione di questa politica.

Il costo della partecipazione

La partecipazione alla politica richiede un impegno considerevole sia per il Comune capofila del Distretto, sia per le singole amministrazioni che ricevono i voucher. Nonostante gli aggiustamenti operati in corso d'opera dalla Regione e le semplificazioni introdotte per rendere più snelle le procedure, la gestione dei voucher resta un punto critico.

Il Comune sostiene costi aggiuntivi per tenere i rapporti con le famiglie, con i gestori dei nidi privati e con la Regione. Inoltre, con l'aumento della precarietà delle condizioni lavorative aumentano le rinunce obbligate al posto voucher. Ciò determina la necessità di scorrere le graduatorie e coinvolgere altre famiglie, con un ulteriore carico di lavoro amministrativo per gli uffici coinvolti.

Il requisito dell'occupazione

La maggior criticità posta in evidenza dalle amministrazioni comunali riguarda il mantenimento della condizione lavorativa da parte dei genitori. Oltre ad essere da un elemento

deterrente in sede di domanda – i genitori a rischio di perdere la propria occupazione possono preferire non fare domanda per il voucher ed organizzarsi diversamente, l'obbligo di restare occupati per tutta la durata di concessione del voucher, pena la perdita del beneficio finanziario - comporta delle conseguenze negative anche da un punto di vista pedagogico in quanto costringe le famiglie a ritirare i bambini dai nidi.

L'onere imposto a nidi privati e famiglie.

Le modalità di erogazione del voucher alle famiglie varia da Comune a Comune. In alcuni casi la modalità di pagamento adottata obbliga i genitori o i nidi privati ad anticipare le spese. In diverse realtà infatti il voucher costituisce un rimborso su una retta già pagata dal genitore. A volte il rimborso non avviene mensilmente, ma trimestralmente o addirittura a fine anno. Ciò comporta per la famiglia l'obbligo di anticipare una cifra considerevole.

Altri Comuni, invece, chiedono al gestore del servizio di farsi carico di anticipare l'importo del voucher. Successivamente il Comune rimborsa tale anticipo al momento dell'incasso del finanziamento regionale.

Le famiglie beneficiarie dei voucher

Nel primo anno di sperimentazione della politica a livello regionale sono state coinvolte 500 famiglie. Nei due anni successivi il numero di famiglie beneficiarie è quasi raddoppiato, fino a superare quota 900 ogni anno.

I dati raccolti in sede di presentazione delle domande al bando 2010/2011 restituiscono alcune informazioni sulle caratteristiche delle famiglie beneficiarie.

Composizione delle famiglie

Nella maggior parte delle famiglie vi sono entrambi i genitori (84%). A volte si registra la presenza di altri adulti (5%). I nuclei familiari

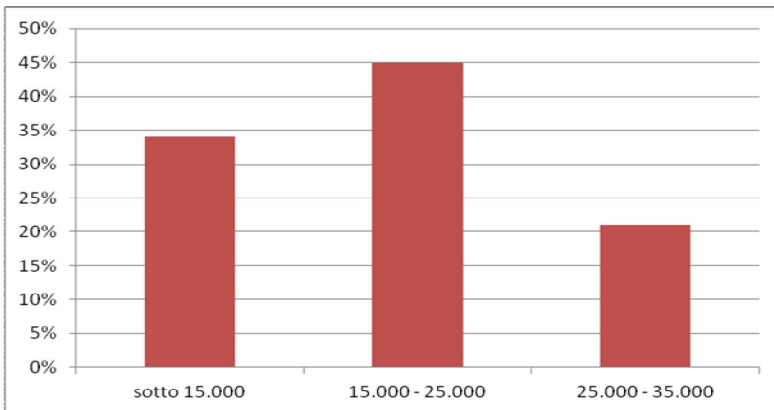
formati da un solo genitore sono il 16%. Il 26% delle famiglie ha altri figli oltre al bimbo che fruisce del voucher.

L'istruzione e l'occupazione dei genitori

I genitori che hanno utilizzato il voucher di norma hanno un'istruzione superiore. Il 15% dei genitori ha la licenza elementare; il 46% ha un diploma di scuola superiore e il 38% ha un titolo universitario o post universitario.

Tra i beneficiari del voucher prevalgono i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato: l'81% dei genitori ha un contratto a tempo indeterminato; il 10% dei genitori è lavoratore

Tav. 9 – Distribuzione delle famiglie per classi di reddito



Fonte: Dati amministrativi della Regione Emilia-Romagna, 2012

autonomo e il 7% ha un contratto a tempo determinato.

Le condizioni di reddito delle famiglie

Il 45% dei beneficiari ha un ISEE compreso tra i 15.000 e i 25.000 euro. Il 34% ha un ISEE al di sotto dei 15000 euro e il 21% ha un ISEE ricompreso tra i 25000 e i 35000 euro. Sulla distribuzione delle famiglie in base alla condizione economica può incidere il fatto che in molti Comuni l'ISEE non è solo un requisito di accesso, ma anche un elemento di valutazione per l'attribuzione dei punteggi utili per la graduatoria. In particolare, in molti bandi comunali si stabilisce la priorità di accesso alle famiglie con ISEE inferiore a 30.000 euro.

Un tentativo di stimare gli effetti della politica

La politica dei voucher conciliativi è nata con l'obiettivo di permettere ai genitori di non ridurre la propria attività lavorativa per occuparsi della cura dei figli. In che misura questo è successo? La disponibilità del voucher per l'iscrizione al nido privato del figlio ha permesso ai genitori di non lasciare il proprio lavoro? Le famiglie avrebbero usato i nidi privati, se non avessero ricevuto il voucher?

Come valutare gli effetti?

Per rispondere a domande di questo tipo è necessario condurre un'analisi di natura controfattuale, tesa a ricostruire che cosa sarebbe accaduto alle famiglie beneficiarie in assenza della politica. Secondo questo approccio, che cerca di riconoscere l'esistenza di nessi causali tra le politiche realizzate e i cambiamenti osservati nella realtà, l'effetto è definito come la differenza tra ciò che si osserva accadere alle famiglie *dopo* l'utilizzo del voucher (situazione fattuale) e una ricostruzione di ciò che sarebbe loro accaduto se non fosse stato loro concesso il voucher (situazione controfattuale).

Per ricostruire la "situazione controfattuale" sono possibili diverse strategie di ricerca. Nel nostro caso particolare, l'unica strategia

percorribile era la rilevazione degli effetti percepiti dai beneficiari stessi della politica.

Tale strategia consiste nel porre direttamente ai genitori le domande controfattuali.

L'effetto sulle decisioni di cura dei figli

Ai genitori è stato chiesto come la famiglia avrebbe gestito i bambini in assenza del voucher. Alla domanda sono state ammesse risposte multiple: per questo motivo le percentuali riportate nella tavola 10 non sommano a 100. Coloro che ammettono che avrebbero in ogni caso utilizzato un nido privato superano la maggioranza assoluta dei rispondenti (50,7%). Su queste persone la politica ha prodotto un effetto redistributivo, consentendogli di pagare un costo inferiore per un servizio che, secondo le loro stesse dichiarazioni, avrebbero comunque utilizzato.

Come afferma uno dei genitori: *"Spero che i voucher continuino ad essere erogati perché, anche se per me questo è l'ultimo anno, sono stati un notevole aiuto economico. Penso che lo siano per tutti quei genitori che non riescono ad accedere al nido comunale"*.

Un elemento di grande interesse riguarda la quota di coloro che senza voucher avrebbero rinunciato a lavorare (il 10% pari a 15 famiglie) o che in ogni caso avrebbero ridotto l'orario lavorativo (19,3%, pari a 29 famiglie), con evidenti conseguenze negative sia in termini economici che di progressione nella carriera.

In base alla percezione dei genitori la politica sembra dunque aver prodotto un effetto, in termini di diversa scelta di cura dei figli, su circa il 30% delle famiglie.

Alcuni elementi nel disegno e nell'attuazione della politica rendono difficile l'adozione di una solida strategia di analisi volta a valutare gli effetti dell'intervento

Tav. 10 – L'effetto sul ricorso al nido privato

Cosa avrebbe fatto la famiglia in assenza di voucher?	% sui rispondenti
Avrebbe comunque utilizzato un nido privato	50,7%
Avrebbe rinunciato al lavoro di uno dei due genitori	10%
Avrebbe ridotto l'orario di lavoro di uno dei due genitori	19,3%
Avrebbe coinvolto i nonni nella gestione dei figli	29,3%
Avrebbe assunto una baby-sitter a tempo pieno	13,7%

Fonte: Rilevazione diretta a cura di Servizio Legislativo e CAPIRe, 2012

Il cambiamento nella condizione lavorativa.

Alle famiglie è stato chiesto se nel periodo di fruizione del voucher la loro condizione lavorativa è cambiata o meno. Nel caso essi abbiano registrato un cambiamento, è stato chiesto loro di chiarire in quale direzione. Il 23% delle madri e il 10% dei padri dichiarano di aver migliorato le loro condizioni lavorative. Circa il 9% delle madri e solo un padre su 150 ha dichiarato di aver peggiorato la situazione di lavoro. La maggioranza dei genitori non ha notato alcun cambiamento.

L'effetto sulla condizione lavorativa

Alle famiglie è stato inoltre domandato se ritengono che il voucher abbia influito sul mantenimento, o sul miglioramento, della loro condizione lavorativa. Anche rispetto a questa domanda i risultati si differenziano tra padri e madri. Nel caso dei padri circa il 29% delle famiglie dichiara che il voucher ha inciso sulla condizione lavorativa. Questa quota raggiunge il 47%, quando si considerano i padri che hanno visto migliorare la loro situazione. La percentuale che identifica un effetto del voucher sulla condizione lavorativa è più alta nel caso delle madri: 62%. La stessa percentuale supera l'88% quando si considerano soltanto le risposte che evidenziano un miglioramento nella condizione lavorativa.

Una cautela di ordine generale è opportuna quando si considerano questo tipo di risposte basate sulle percezioni degli intervistati. I fruitori di un contributo pubblico possono essere condizionati nelle loro risposte da una forte propensione a considerare efficace la politica di cui sono stati beneficiari. In questo caso tale propensione porta le famiglie ad attribuire al voucher un effetto benefico maggiore di quanto realmente esso abbia avuto.

Il gradimento sulla politica e sui servizi ricevuti

La ricerca ha indagato il gradimento dei genitori nei confronti dei voucher e dei servizi offerti dai nidi. Il giudizio dei genitori è nel complesso positivo e va oltre il tema della conciliazione. Come afferma un genitore:

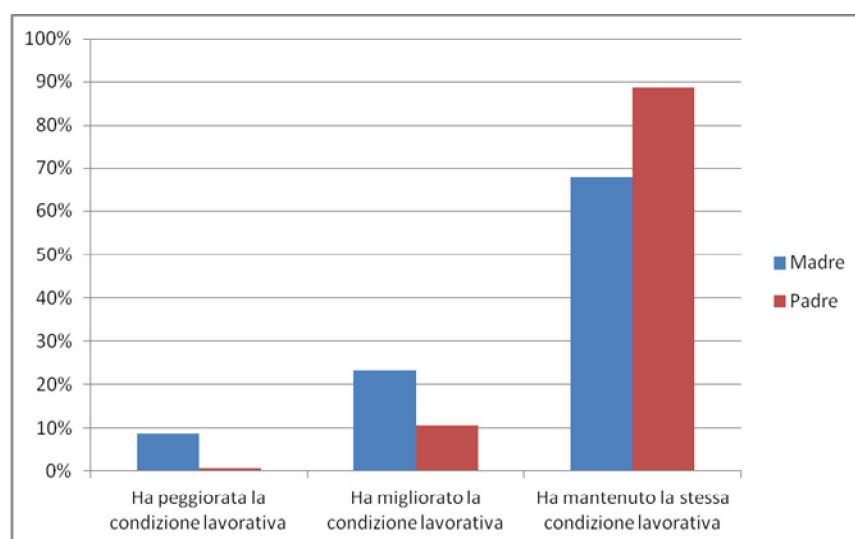
"Trovo l'iniziativa voucher un ottimo aiuto per consentire ai bambini di socializzare, ai genitori di avere tempo da dedicare al lavoro, ai nidi di riempire quei posti che, causa prezzi elevati e crisi economica, altrimenti non venderebbero".

Vi sono però alcuni spunti critici che riguardano diversi aspetti della politica.

Le modalità d'accesso

Alcuni genitori lamentano una scarsa flessibilità nel sistema di ammissione alla politica.

Tav. 11 – Il cambiamento nella condizione di lavoro



Fonte: Rilevazione diretta a cura di Servizio Legislativo e CAPIRe, 2012

Tav. 12 – Gli effetti sulla condizione lavorativa

		MANTENERE LA CONDIZIONE LAVORATIVA	MIGLIORARE LA CONDIZIONE LAVORATIVA	TOTALE
PADRI	N. risposte	133	16	149
	<i>Il voucher è stato determinante nel</i>	26%	47%	29%
	<i>Il voucher non è stato determinante nel</i>	74%	53%	71%
	<i>Totale</i>	100%	100%	100%
MADRI	N. risposte	102	35	137
	<i>Il voucher è stato determinante nel</i>	55%	88,5%	62%
	<i>Il voucher non è stato determinante nel:</i>	45%	11,5%	38%
	<i>Totale</i>	100%	100%	100%

Fonte: Rilevazione diretta a cura di Servizio Legislativo e CAPIRe, 2012

sibilità nel sistema di ammissione alla politica. A volte gli elementi rilevati non riguardano i voucher, ma i criteri di accesso ai nidi. E', ad esempio, criticato l'uso dell'ISEE.

"Il sistema dell'ammissione ai nidi d'infanzia è assolutamente lacunoso. Il valore Isee non può essere il primo fattore di graduatoria: bisogna considerare che spesso un Isee basso corrisponde a nuclei familiari di persone non sposate ma entrambe lavoratrici (dunque da equiparare a due coniugi) o nuclei in cui la madre non lavora. I nostri nidi comunali sono pieni di bambini con la madre casalinga."

Si suggerisce di inserire fra i criteri di precedenza per l'assegnazione del voucher l'i-

scrizione del bambino al medesimo nido del fratello/sorella maggiore:

“Avendo un secondo figlio che dovrà frequentare il nido il prossimo anno proporrei di inserire fra i criteri di precedenza per l'assegnazione del voucher l'iscrizione del figlio al medesimo nido del fratello/sorella maggiore.”

Disponibilità di informazioni

Alcuni genitori chiedono di dare più visibilità alle iniziative di conciliazione, magari con un invio di posta elettronica mirato ai genitori di bambini in età da nido. Inoltre, chiedono una maggiore conoscenza delle caratteristiche dei nidi offerti e di poter conoscere in anticipo le strutture che potranno dotarsi di maggiori elementi di flessibilità.

Le quote di partecipazione al costo

Alcuni genitori suggeriscono di utilizzare per i voucher le stesse agevolazioni usate nei nidi pubblici, ad esempio lo sconto per il secondo figlio iscritto, o riduzioni tariffarie in caso di assenza prolungata del bambino.

“Il voucher è un servizio utilissimo e per noi indispensabile, ma con due minori che frequentano il nido i costi sono comunque folli. La procedura di ammissione al nido è troppo complessa e poco flessibile. I nidi privati che accettano i voucher dovrebbero uniformarsi a regole che valgono per i comunali (ad es. prevedere uno sconto per il secondo figlio iscritto, oppure sconti sui mesi in cui la frequenza è molto ridotta).”

Si propone di aggiornare la compartecipazione al costo del servizio in base alle variazioni dell'ISEE registrate in corso d'anno.

“Bisognerebbe dare la possibilità di poter aggiornare la fascia ISEE in corso d'anno o almeno all'inizio. Nel nostro caso abbiamo ottenuto il contributo minore in riferimento all'ISEE di maggio 2010 quando in gennaio 2011 secondo l'aggiornamento ISEE avremmo dovuto avere il contributo maggiore”

In qualche caso si segnala l'aumento delle tariffe del nido e la riduzione del voucher.

“Volevo solo rimarcare che dallo scorso anno a questo l'entità del voucher è drasticamente calata. Il pagamento residuo a carico della famiglia risulta eccessivo.”

Problemi di conciliazione che rimangono

Per quanto riguarda la conciliazione tra lavoro e famiglia alcuni individuano come forte criticità il requisito della permanenza nella condizione lavorativa.

“Se uno dei due genitori perde il lavoro, come è capitato a noi pochissimo tempo fa, si perde il diritto al voucher e, data l'impossibilità di sostenere la retta da privati per una famiglia che rimane ovviamente con un solo stipendio, la naturale conseguenza è il ritiro del bimbo dal nido. Bisognerebbe che i Comuni adottassero un sistema per permettere a questi bimbi di continuare a frequentare il nido, se la famiglia lo vuole”.

Diverse famiglie chiedono calendari più lunghi e orari di apertura più ampi.

“Ho un bimbo piccolo e non ci sono molte strutture che d'estate siano aperte e se lo sono, costano molto!!! Obbligano noi genitori a fare scelte importanti...decidere tra famiglia e lavoro!!!”

Tav. 13 – Distribuzione dei nidi per voucher attivati

N. voucher	N. nidi
1	11
2	19
3	21
4	17
5	14
6	9
7	6
8	7
9	8
10	10
11	1
12	3
13	2
14	4
15	3
18	1
20	1
24	1
38	1

Fonte: Regione Emilia-Romagna

L'offerta di posti pubblici e privati nei Comuni assegnatari di voucher

Una delle condizioni che la Regione pone ai Comuni per l'assegnazione dei voucher è che questi debbano essere aggiuntivi rispetto ai posti pubblici e convenzionati già esistenti.

L'offerta pubblica

Nei Comuni che hanno aderito alla politica dei voucher nell'anno educativo 2012/2013 i nidi pubblici sono 282 con un totale di posti pari a 14.245. La retta massima media applicata nei nidi pubblici è pari a circa 493 euro. La retta massima più bassa è quella applicata dal Comune di Cesenatico, 333 euro; la più alta è del Comune di Ferrara, 660 euro.

L'offerta privata

Le strutture private e convenzionate presenti nei Comuni aderenti sono 324, con un numero di posti pari a 7900. Di questi i Co-

muni hanno 3794 posti convenzionati. Nei nidi privati le rette sono più elevate. La più alta si registra in un nido bolognese con una retta pari a 1000 euro mensili.

L'offerta di nidi privati con voucher

Per l'anno educativo 2012/2013 confermano la loro partecipazione alla politica 170 servizi privati e aderiscono 21 nuovi servizi, di cui 3 ancora non aperti. I posti che questi soggetti mettono a disposizione per i voucher sono 1764. I posti che i Comuni chiedono in fase di candidatura sono 1212.

Nell'anno educativo 2010/2011 i nidi privati che hanno partecipato alla politica sono stati 139. Per la maggior parte (circa il 58%) hanno offerto meno di cinque posti voucher. Solo 4 hanno offerto più di 15 posti.

Il gradimento dei voucher per i nidi privati

Il numero di adesioni da parte dei nidi privati e il numero dei posti messi a disposizione dei voucher è sempre crescente negli anni. Questo dato, confermato nel workshop con i gestori, mette in luce come la politica dei voucher sia particolarmente gradita ai nidi privati. Come afferma il gestore di un nido:

“Avere più opportunità e unità di accesso ai

servizi vuol dire farsi conoscere, avere più gradimento e sfatare dei miti. Consentire a tutti l'accesso ad un servizio altrimenti destinato a nuclei con redditi medio alti significa far sperimentare a tutti un servizio e permettere alle persone di sapere di cosa si parla (quando si parla di servizi privati)....Dove ci sono nidi privati è importante allargare più possibile la possibilità di accesso e i voucher hanno permesso questo.”

In un periodo di difficoltà economiche la politica dei voucher sembra aver aiutato quei servizi che faticano a riempire i posti disponibili o che sono a rischio di chiusura

Le conseguenze della politica sull'organizzazione dei nidi

La politica dei voucher ha prodotto alcuni cambiamenti nell'offerta dei servizi privati. Ciò vale naturalmente per i nidi che partecipano da più lungo tempo e con un'offerta di posti voucher più sostanziosa.

Un'offerta più flessibile

Molti nidi hanno introdotto varie innovazioni come gli orari part time e i servizi di vigilanza e assistenza offerti prima dell'orario di entrata e dopo l'orario di uscita. Alcune strutture hanno convertito le educatrici da part time a full time e hanno inserito altre educatrici part time. In queste trasformazioni sono stati coinvolti tutti gli utenti, non solo i fruitori di voucher, con un conseguente arricchimento del servizio.

Il consolidamento delle strutture leggere

In seguito alla politica dei voucher si è registrato l'aumento di posti privati offerti da strutture nate da trasformazioni di servizi leggeri preesistenti in servizi più strutturati (es. Ferrara da spazio bambino a micro nido). Alcuni tra gli intervistati affermano che grazie a questa politica si sono consolidati i posti in strutture entrate da poco nel circuito dei servizi 0-3 convenzionati.

I voucher hanno consentito di ampliare il numero dei posti nelle strutture esistenti, di incoraggiare l'apertura di nuovi servizi e di meglio sostenere l'avvio di nuovi servizi. A fronte di questi aspetti positivi, i nidi mettono in evidenza due criticità legate al carico buro-

cratico imposto dalla partecipazione alla politica.

Gli enti più piccoli e in precedenza non convenzionati faticano di più ad interagire con la pubblica amministrazione

Tutti i soggetti gestori di nidi privati sono costretti ad affrontare alcuni problemi legati al rapporto con la burocrazia. Questi problemi sono più rilevanti per i gestori privati più piccoli e meno strutturati sotto il profilo amministrativo. Le difficoltà maggiori sono avvertite da enti non precedentemente convenzionati con il pubblico. Qualche appesantimento viene attribuito alla gestione distrettuale, che a volte crea un duplice passaggio e un maggiore sforzo in termini di comunicazione e verifiche in capo alla struttura privata

Le modalità di rimborso del contributo incidono sul bilancio dell'ente gestore

L'esposizione economica del gestore privato varia a seconda delle procedure amministrative adottate dal Comune per effettuare i rimborsi. Nei Comuni in cui il genitore versa al nido solo la quota al netto del contributo regionale e il contributo pubblico viene erogato direttamente alla struttura privata solo dopo che vi è stata l'erogazione del finanziamento regionale al Comune (attualmente avviene a consuntivo), l'onere per il nido privato può essere pesante. Il gestore privato si trova a volte costretto ad anticipare il contributo spettante per 10 mesi.

Il voucher determina un onere amministrativo che appare pesante ad alcuni enti

Come migliorare la politica

Gli elementi raccolti nel corso della missione fanno propendere per la continuazione della politica. Pesa a favore di tale ipotesi il parere positivo espresso dalle famiglie beneficiarie, dagli enti locali e dai nidi privati che hanno partecipato all'iniziativa. La missione ha però evidenziato alcune criticità sulle quali può essere opportuno intervenire.

Ripensare la popolazione target

La politica dei voucher, sulla base dei vincoli imposti dal FSE, si rivolge alle persone già occupate. Tanto che se uno dei due genitori perde il lavoro, automaticamente perde anche il diritto a percepire il voucher. La nuova situazione familiare - minor reddito disponibile determinato da mancanza di lavoro e

perdita dell'assegno di cura - rende probabile il ritiro del bambino dal nido.

In fase di riprogrammazione si potrebbe ridefinire la popolazione target prevedendo una maggiore flessibilità nel concetto di genitore "occupato".

Rendere accessibile il voucher in ogni momento dell'anno

In molti Comuni, se la graduatoria degli aventi diritto è esaurita, non è possibile riassegnare i posti voucher che si sono resi liberi in corso d'anno. Le famiglie possono infatti fare domanda in un unico momento nel tempo, prima dell'inizio dell'anno educativo. Ciò esclude dalla possibilità di ottenere il voucher quei genitori che maturano i requisiti in tempi successivi. Per superare questa difficoltà può essere adottata la soluzione del "bando aperto" che offre la possibilità di entrare in graduatoria anche durante l'anno.

Incentivare la gestione a livello distrettuale

La proposta è di rafforzare il ruolo del Distretto, attraverso un ampliamento dei suoi compiti e il riconoscimento al Comune capofila di un contributo finanziario per lo svolgimento di una incisiva attività di programmazione e coordinamento. L'accentramento nel Distretto di alcune funzioni operative chiave permetterebbe di sfruttare le economie di scala esistenti e di limitare la presenza di trattamenti troppo disomogenei all'interno dello stesso Distretto.

Rivedere le modalità di erogazione del contributo

In alcuni Comuni la modalità di erogazione del voucher obbliga i genitori o i nidi privati ad anticipare le spese della maggiore retta. A volte il rimborso non avviene mensilmente, ma trimestralmente o addirittura a fine anno. Questo avviene perché alcuni Comuni non riescono ad anticipare i contributi del Fondo

Sociale Europeo, trasferiti dalla Regione. Un modo per eliminare tale inconveniente consiste nel trasferire parte delle risorse ai Comuni all'inizio dell'anno educativo e prevedere una procedura di restituzione alla Regione delle quote eventualmente non spese alla fine dell'anno educativo stesso.

Valutare la qualità dei servizi e gli effetti della politica

La politica dei voucher è finanziata con risorse del Fondo Sociale Europeo. Essa è perciò sottoposta sia ad una attività di monitoraggio, perlopiù di tipo contabile, sia ad una rendicontazione amministrativa minuziosa.

Non risulta, fino a questo momento, che la politica sia stata oggetto di un'analisi controfattuale, volta a stabilire se e in che misura i voucher consentano davvero ai genitori beneficiari di mantenere o migliorare la loro condizione lavorativa. La missione valutativa promossa dall'Assemblea Legislativa fornisce informazioni a questo riguardo.

Questo studio ha inoltre dimostrato che è possibile, ad un costo relativamente basso, sfruttare le potenzialità del web per raccogliere giudizi e commenti dei beneficiari della politica. Al questionario somministrato *on line* hanno risposto più di un terzo delle famiglie interpellate e molti genitori hanno dato la loro disponibilità ad essere contattati telefonicamente. Un dato che segnala l'interesse a partecipare alla formazione e alla valutazione delle politiche.

Nella seduta del 26/03/2013, l'Assemblea Legislativa ha approvato una risoluzione (oggetto assembleare 3730/2013) con la quale impegna la Giunta ad attivarsi per riproporre la politica dei voucher e ad intervenire per superare le criticità emerse dall'analisi.

Realizzazione a cura dello staff di Progetto CAPIRe, Marco Sisti e Nicoletta Baracchini, con il supporto del Servizio Legislativo e qualità della legislazione dell'Assemblea.

Si ringrazia il Servizio lavoro della Regione Emilia-Romagna per la costante e proficua collaborazione. Si ringraziano inoltre il Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza della Regione Emilia-Romagna e tutti i soggetti (Comuni, genitori, nidi d'infanzia privati) che, grazie alla loro partecipazione, hanno contribuito alla realizzazione di questa prima missione valutativa in via sperimentale da parte dell'Assemblea legislativa.