



Servizio Legislativo e  
Qualità della Legislazione

# LE POLITICHE REGIONALI PER CONCILIARE LAVORO E FAMIGLIA I VOUCHER PER I NIDI D'INFANZIA

Oggetto assembleare n.1838 del 2011

Prima missione valutativa sperimentale dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna

Ottobre 2012

---

Missione Valutativa n. 1/2011

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

## **INDICE**

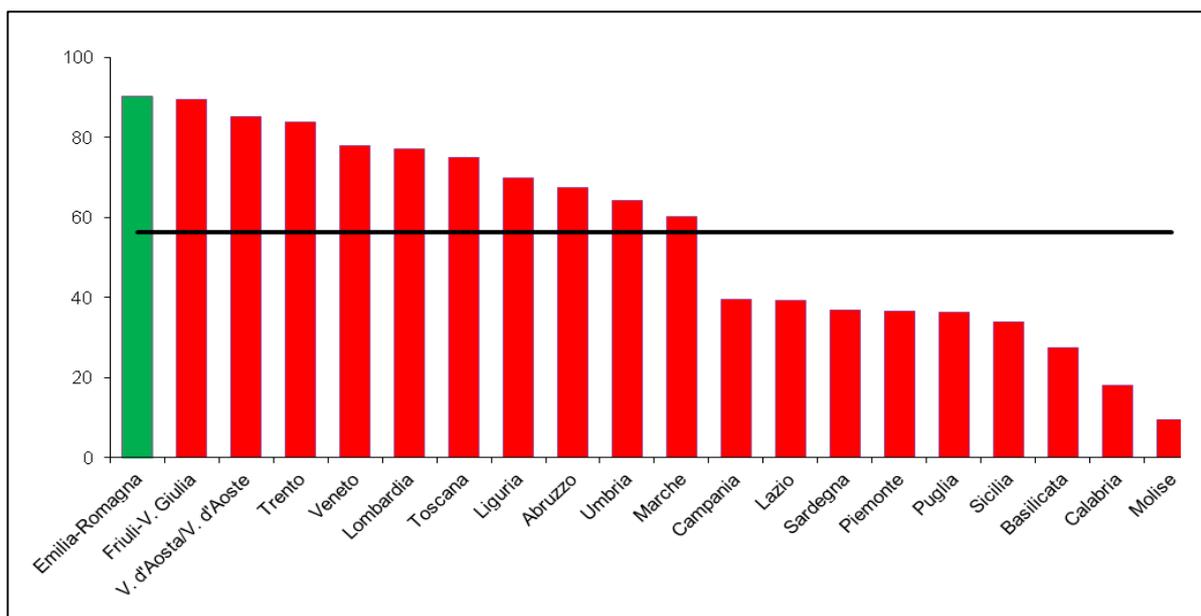
Introduzione .....	3
1. La politica dei “voucher conciliativi” .....	7
2. Obiettivi e strumenti della missione valutativa .....	11
3. L’attuazione della politica regionale .....	14
4. Il giudizio delle famiglie sui voucher e i servizi ricevuti.....	30
5. Le conseguenze della politica sui nidi d’infanzia privati.....	40
6. Conclusioni e proposte di miglioramento .....	45
Appendice 1: Elenco dei comuni aderenti .....	51
Appendice 2: Elenco dei nidi privati partecipanti (2010/2011) .....	52
Riferimenti bibliografici.....	56
Ringraziamenti.....	56

## INTRODUZIONE

La disponibilità sul territorio di servizi dedicati alla cura dell'infanzia – nidi, micronidi e attività integrative - rappresenta un elemento centrale nella costruzione di politiche pubbliche volte a conciliare i tempi del lavoro con quelli della vita familiare. Tale centralità è stata più volte riconosciuta in numerosi documenti programmatici approvati negli ultimi 12 anni, a diversi livelli di governo. Già la Strategia di Lisbona – l'agenda europea del marzo 2000 - fissava 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 (tasso di accoglienza). Si tratta di un obiettivo ancora oggi molto distante per la maggior parte delle Regioni italiane, soprattutto nel Sud [Centro nazionale di documentazione e analisi per l'Infanzia e l'adolescenza, 2011 e Relazione Annuale della Banca d'Italia, 2012].

La priorità di aumentare l'offerta di servizi per l'infanzia, allo scopo di favorire la partecipazione delle donne al lavoro, è stata successivamente ripresa nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN). Il QSN è il documento che stabilisce gli obiettivi e le strategie fondamentali della cosiddetta "politica regionale unitaria", finanziata dalle risorse comunitarie. Entro il 2013 le Regioni italiane dovranno garantire (a) la presenza di servizi per l'infanzia in almeno il 35% dei Comuni - obiettivo raggiunto nel 2010 in quasi tutte le Regioni, ad eccezione di Basilicata, Calabria e Molise - e (b) la presa in carico da parte dei servizi di almeno 12% dei bambini sotto i tre anni - nel Mezzogiorno tale percentuale era pari, nel 2010, al 5,2% [Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economia, 2012].

Graf. 1 – Percentuali regionali di Comuni con servizi per l'Infanzia (2009)



Fonte: Istat, 2011

Per fronteggiare tale situazione e ridurre il divario nord-sud, "il recente Piano di azione coesione del Governo<sup>1</sup> (cfr. L'economia delle regioni italiane, Banca d'Italia, «Economie regionali», di prossima pubblicazione) ha opportunamente previsto stanziamenti significativi per estendere nelle regioni del Sud la copertura dei servizi per l'infanzia e per migliorarne la qualità. Tra le altre iniziative già presenti figurano quasi ovunque, anche perché finanziati in ampia misura dall'Unione Europea, i voucher di conciliazione." [pag. 127, Relazione Annuale della Banca d'Italia, 2012].

### La situazione in Emilia-Romagna

In base agli ultimi dati disponibili la Regione Emilia-Romagna si colloca in una fascia di eccellenza nell'erogazione di servizi per l'infanzia. Nel 2009 i Comuni presenti nella Regione che offrivano servizi di questo tipo erano pari a circa il 90%

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
<b>Emilia Romagna</b>	<b>30,9</b>
Toscana	28,1
Umbria 1	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. documentazione analisi infanzia e adolescenza, 2010

del totale (Istat, 2011). Come si può osservare nella tavola 1, si tratta del valore più elevato registrato in Italia, insieme a quelli del Friuli Venezia Giulia (89,4%), della Valle d'Aosta (85,1%) e della Provincia di Trento (83,9). Un valore molto al di sopra della media nazionale (56,2%), e che, per quanto riguarda l'Emilia-Romagna, ha registrato una continua crescita nell'ultimo quinquennio: nel 2005 questa percentuale si aggirava intorno al 78%.

Anche con riferimento al già citato "tasso di accoglienza" - ovvero al rapporto tra il numero dei posti offerti e il numero di bambini sotto i 3 anni - la Regione Emilia-Romagna svetta con un valore pari al 30,9% (tav.2). Si tratta, anche in questo caso, della percentuale più alta a livello nazionale. A breve distanza si collocano l'Umbria (29,7%) e la

<sup>1</sup> Si tratta del Piano definito di intesa con la Commissione europea in attuazione degli impegni assunti con la lettera del Presidente del Consiglio al Presidente della Commissione europea e al Presidente del Consiglio europeo del 26 ottobre 2011. Il Piano fissa principi, regole e interventi per la revisione dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali 2007-2013. Il Ministro per gli Affari Regionali e la Coesione Territoriale lo ha inviato ufficialmente al Commissario europeo per le politiche regionali il 15 novembre 2011.

Toscana (28,1%). Tre valori molto vicini all'obiettivo del 33% fissato nel 2000 dall'Agenda di Lisbona<sup>2</sup>. A gennaio del 2011 i bambini sotto i tre anni residenti in Emilia-Romagna sono 126.277, pari al 2,8% della popolazione totale. La provincia con la percentuale più alta di under 3 residenti è Reggio Emilia.

Secondo i dati messi a disposizione del Ministero degli Interni (Finanza locale, Anagrafica enti locali – certificati consuntivi) e 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. Da tenere presente però che la Lombardia conta quasi dieci milioni di abitanti, contro i 4,5 milioni dell'Emilia-Romagna.

La provincia con il numero maggiore di strutture comunali risulta 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). L'ultima colonna della tavola 3 riporta la percentuale di bambini che resta in lista d'attesa.

Tav. 3 – Distribuzione per province di residenti (1/1/2011), asili nido comunali, posti e liste attese (2009)

Provincia	Minori under 3	Pop. Tot.	Perc. under 3	Asili nido	Posti	Liste attese
Piacenza	7.606	289.875	2,6%	39	1128	40%
Parma	12.547	442.120	2,8%	77	2877	31%
Reggio Emilia	17.496	530.343	3,3%	65	3401	17%
Modena	21.498	700.913	3,1%	102	3805	12%
Bologna	26.871	991.924	2,7%	178	7780	16%
Ferrara	8.483	359.994	2,4%	22	757	20%
Ravenna	10.889	392.458	2,8%	50	2333	19%
Forli-Cesena	11.205	395.489	2,8%	38	1468	22%
Rimini	9.682	329.302	2,9%	22	1376	31%
<b>Totale</b>	<b>126.277</b>	<b>4.432.418</b>	<b>2,8%</b>	<b>593</b>	<b>24.925</b>	<b>20%</b>

Fonte: Elaborazioni da Geo Demo Istat, 2012 e CittadinanzaAttiva, 2011

### La politica dei voucher per la conciliazione

Per rafforzare la propria offerta di servizi per l'infanzia, la Regione Emilia-Romagna ha avviato, durante l'anno educativo 2008-2009, la sperimentazione di una politica innovativa tesa ad incrementare ulteriormente il numero di posti di asilo nido disponibili nei vari Comuni. L'intervento prevede l'erogazione di voucher a parziale copertura della retta d'iscrizione dei bambini a nidi d'infanzia privati autorizzati. Nella sua prima applicazione l'intervento, cofinanziato con risorse del

<sup>2</sup> A questo proposito sarebbe necessario tenere conto non solo dei posti offerti dai nidi e dai servizi educativi integrativi per la prima infanzia, ma anche degli iscritti minori di 3 anni alla scuola dell'infanzia, dal momento che i bambini che compiranno i 3 anni entro il 31 dicembre di ogni anno si iscrivono a settembre dello stesso anno alla scuola dell'infanzia. Così facendo le tre Regioni menzionate supererebbero l'obiettivo del 33% [Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2010].

Fondo Sociale Europeo (FSE), ha coinvolto soltanto le famiglie residenti nei Comuni di Bologna e di Modena. A partire dall'anno educativo 2009/2010 l'intervento 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, ed eventuale 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.

Nel settembre 2011 l'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna ha approvato la realizzazione di una missione valutativa allo scopo di comprendere se la politica dei voucher per i nidi d'infanzia abbia o meno funzionato e quali siano state le criticità più evidenti emerse nel corso dell'implementazione. Questo rapporto contiene i risultati di tale indagine.

### **Struttura del rapporto**

Il rapporto si compone di sei capitoli. Nel primo si illustra, in estrema sintesi, la logica che muove la politica dei voucher conciliativi per i nidi d'infanzia. Il secondo descrive gli obiettivi della missione valutativa, il metodo di lavoro e le strategie di valutazione adottate. Il terzo capitolo si concentra su quale sia stata l'attuazione della politica e quale l'adesione da parte degli enti locali e delle famiglie, con la spiegazione di quali siano stati i principali motivi della non adesione. Il quarto capitolo riassume il giudizio espresso dalle famiglie sul funzionamento e l'utilità della politica dei voucher. Nel quinto capitolo si analizzano le conseguenze della politica sui nidi privati che hanno aderito all'iniziativa. L'ultimo capitolo raccoglie le riflessioni conclusive.

## **1. LA POLITICA DEI "VOUCHER CONCILIATIVI"**

La politica dei voucher conciliativi ha un preciso riferimento normativo nella legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 17 del 1 agosto 2005, "Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del Lavoro". Gli articoli 10 e 14 di tale legge prefigurano l'erogazione di assegni di servizio volti a favorire l'accesso e la permanenza nel mercato del lavoro di persone a rischio di esclusione a causa di particolari necessità familiari, come la cura di un parente anziano o di un bambino in età prescolare. A fronte di esigenze certificate, le famiglie possono ricevere un sostegno ai costi delle attività di assistenza e di cura, sottoforma di assegni (detti appunto anche "voucher conciliativi").

### **Come funziona la politica**

Facilitare l'accesso ai servizi educativi di bambini e bambine fino a tre anni di età, attraverso l'erogazione di voucher conciliativi, è un modo per evitare che la difficoltà ad organizzarsi rispetto ai carichi familiari sia causa di rinuncia o perdita dell'occupazione da parte di uno dei genitori. Di seguito sono riassunti gli elementi chiave della politica adottata dalla regione Emilia-Romagna.

***Cosa è il voucher?*** Il voucher è un assegno concesso alle famiglie in possesso di particolari requisiti per l'iscrizione dei figli a nidi d'infanzia privati. Esso serve a coprire la differenza di costo esistente tra la retta per la frequenza al nido d'infanzia privato e quella del nido d'infanzia pubblico. L'entità del voucher è data dalla somma del contributo del Fondo Sociale Europeo (FSE) fino a 250 euro, e di un contributo derivante dalle casse comunali. Il voucher non può comunque determinare una retta inferiore a quella che la stessa famiglia avrebbe pagato in un nido pubblico o convenzionato.

***Chi partecipa all'attuazione della politica?*** La politica regionale coinvolge le amministrazioni comunali che (1) definiscono convenzioni/accordi con i nidi d'infanzia privati, (2) raccolgono le domande di voucher che le famiglie presentano in risposta ad un avviso pubblico e (3) gestiscono l'erogazione del voucher alle famiglie beneficiarie. La partecipazione dei Comuni alla politica è regolata da un bando che viene pubblicato ogni anno dalla Regione.

Possono candidarsi i 38 Enti referenti dei Distretti socio-sanitari, istituiti ai sensi della legge regionale n. 2/03 e del Piano sociosanitario 2008/2010. Ogni anno, ogni Ente referente può dunque decidere se partecipare o meno alla politica. Una volta approvata la sua richiesta di finanziamento, l'ente provvede alla pubblicazione di un avviso pubblico. Per essere finanziati gli Enti referenti (e i Comuni cui essi fanno riferimento) devono:

- garantire una quota percentuale di contribuzione non inferiore al 25% del costo complessivo del progetto;

- mantenere almeno lo stesso numero di posti nido dell'anno precedente nei servizi pubblici e/o convenzionati presenti in ciascun comune aderente al progetto, affinché l'offerta di posti dotati di voucher non sia sostitutiva dei posti nido pubblici e/o convenzionati.

**Come vengono selezionati i nidi d'infanzia privati?** I posti nido cui accedere grazie a tali assegni sono individuati dai Comuni e appartengono a strutture private autorizzate, con caratteristiche rispondenti ai requisiti richiesti dalla normativa vigente: nidi, micronidi, sezioni primavera, nidi part-time, nidi aziendali, piccoli gruppi educativi e educatori domiciliari.

Tav. 4 – Il processo d'attuazione della politica



**Chi può ricevere il voucher?** Per fruire del voucher i genitori devono:

- essere occupati (lavoratori dipendenti, parasubordinati, autonomi o associati, lavoratori in cassa integrazione guadagni o mobilità);
- avere un ISEE non superiore a € 35.000<sup>3</sup>;
- essere residenti in Emilia-Romagna (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 Fondo Sociale Europeo (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.

Per ogni posto nido, il valore dell'assegno è dunque finanziato dal Fondo Sociale Europeo, fino a un massimo 250 euro, e non può superare il 50% della retta a carico dell'utente. A questo contributo si somma la quota messa a disposizione dal Comune. La spesa sostenuta dalla famiglia deve essere superiore all'importo massimo della retta prevista in un nido pubblico o in uno convenzionato.

### Le dimensioni del successo

Il successo di questa politica può essere misurato lungo due diverse dimensioni, che fanno riferimento ai due obiettivi espressi in precedenza: (a) l'incremento nell'offerta dei servizi per l'infanzia; (b) la capacità del servizio offerto di consentire il mantenimento del posto di lavoro ai genitori che ne fruiscono.

<sup>3</sup> L'ISEE, Indicatore della situazione economica equivalente, misura la condizione economica delle famiglie. Nel calcolo dell'ISEE si tiene conto di reddito, patrimonio (mobiliare e immobiliare) e delle caratteristiche del nucleo familiare (per numerosità e tipologia).

***Il successo della politica nell'erogare una maggiore quantità di servizi.*** In primo luogo, può essere considerato un successo il fatto che sia aumentata l'offerta di servizi per l'infanzia e di posti nido. D'altra parte questa è una delle condizioni da rispettare, affinché la politica possa essere adottata a livello comunale. Si tratta di un successo di carattere attuativo: una volta verificato che una quantità sufficiente di Comuni hanno aderito all'iniziativa e che le famiglie interessate al servizio abbiano risposto positivamente ai bandi così da poter fruire dell'offerta, si hanno tutti gli elementi per esprimere un giudizio sull'incremento dell'offerta.

Naturalmente anche nel caso di un aumento dei posti nido resta da capire quale sia stata la distribuzione del servizio sul territorio e in che misura tale distribuzione risponda agli intenti di chi ha promosso la politica. La logica dell'intervento vorrebbe infatti che l'offerta aggiuntiva di posti nido prendesse forma in quei Comuni maggiormente scoperti dal servizio o che comunque rivelano un bisogno insoddisfatto di posti.

***Il successo della politica nel consentire ai genitori di mantenere un posto di lavoro.*** Una seconda dimensione di successo riguarda la capacità della politica di offrire un servizio a genitori che, se il voucher non fosse stato loro concesso, sarebbero stati costretti a lasciare il posto di lavoro o a ridurre il loro impegno professionale. Si tratta cioè di stabilire se e in che misura la politica abbia prodotto l'effetto desiderato sulla condizione lavorativa del genitore.

E' assai probabile che una parte dei genitori che hanno aderito all'intervento, anche in assenza del voucher, avrebbero ugualmente mantenuto il loro posto di lavoro. Parte delle famiglie avrebbero infatti pagato la retta del nido privato per intero, comprimendo altri consumi, oppure avrebbero fatto ricorso ad altri "erogatori di servizi" (l'aiuto dei nonni o di altri familiari, baby sitter, etc.)<sup>4</sup>.

Determinare quanti sono coloro che senza voucher non avrebbero ridotto il loro impegno lavorativo è necessario al fine di valutare quanto l'intervento abbia inciso sull'occupazione dei genitori (in particolare delle madri, tradizionalmente più assorbite nelle attività di cura dei figli). Se il voucher è stato solo un modo per sostituire eventuali servizi alternativi, l'effetto della politica su questa particolare dimensione (l'occupazione) è nullo<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> "Nell'indagine sui bilanci delle famiglie italiane condotta dalla Banca d'Italia il 58 per cento delle famiglie dichiarava nel 2006 di escludere per libera scelta l'affido dei figli all'asilo, privilegiando il ricorso a baby-sitter o nonni." [pag. 124, Relazione Annuale della Banca d'Italia, 2012].

<sup>5</sup> Una precisazione è necessaria a tal riguardo: il fatto che la politica non produca effetti diretti sull'occupazione, non significa che essa non ne produca su altri fronti. Ad esempio, l'intervento aumenta la disponibilità di reddito per quei genitori che, in assenza del voucher, avrebbero ugualmente iscritto il proprio figlio al nido privato, pagando la retta di mercato. Resta da vedere se questo effetto redistributivo va a favore di famiglie effettivamente bisognose o meno. L'intervento inoltre può avere un effetto di tipo educativo, permettendo a bambini, che senza politica sarebbero stati presi in cura dai nonni o da altri familiari, di frequentare una classe d'asilo.

La missione valutativa promossa dall'Assemblea legislativa nasce appunto dalla volontà di verificare che la politica abbia prodotto i risultati sperati lungo queste dimensioni.

## 2. OBIETTIVI E STRUMENTI DELLA MISSIONE VALUTATIVA

---

La politica dei voucher per l'accesso ai nidi d'infanzia è stato oggetto della prima missione realizzata dall'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna<sup>6</sup>.

### L'approvazione della missione

A decidere lo svolgimento della missione è stata la V Commissione competente in materia di "Turismo Cultura Scuola Formazione Lavoro Sport". Tale decisione è stata assunta, coinvolgendo in sede consultiva la VI Commissione "Statuto e Regolamento" e la IV Commissione "Politiche per la salute e politiche sociali". Entrambe le Commissioni hanno espresso un parere positivo.

Nell'approvare la missione valutativa<sup>7</sup>, la V Commissione, così come previsto dal Regolamento dell'Assemblea, ha designato un consigliere di maggioranza, Antonio Mumolo, e uno di minoranza, Silvia Noè, con il compito di seguire la realizzazione delle attività e di relazionare sui risultati nella Commissione competente per materia.

L'analisi è stata affidata al Servizio Legislativo e Qualità della Legislazione dell'Assemblea, che ha svolto tale attività in collaborazione con lo staff di Progetto *CAPiRe*. Tale collaborazione, già avviata in precedenza dall'Assemblea legislativa, rientra nell'ambito delle attività a ricaduta specifica previste nella convenzione fra la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative e delle Province Autonome e l'Associazione per la Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP).

I due Consiglieri referenti hanno coordinato la realizzazione della missione con riunioni periodiche di aggiornamento sui lavori e hanno partecipato agli incontri con i soggetti attuatori della politica.

### Le domande di valutazione

In questo paragrafo si riportano le domande di valutazione presentate nel progetto di missione approvate dalla V Commissione. Tali domande sono state elaborate con l'intento di raccogliere il punto di vista dei soggetti attuatori e dei beneficiari della politica: 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

---

<sup>6</sup> Il Regolamento interno dell'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna prevede all'articolo 50, comma 6, l'impiego della "missione valutativa". Con tale espressione si indica un'attività di ricerca finalizzata all'analisi dell'attuazione di particolari aspetti di una legge o alla valutazione degli effetti di una politica regionale.

<sup>7</sup> Oggetto assembleare n.1838 del 2011: Missione valutativa in via sperimentale su "Le politiche regionali per conciliare lavoro e famiglia – i voucher per i nidi d'infanzia"

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 Comuni capofila dei distretti sociali 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?

**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?

Tav. 5 – Gli obiettivi della missione e gli strumenti di rilevazione utilizzati

LE DOMANDE DI VALUTAZIONE	PRINCIPALI STRUMENTI DI RILEVAZIONE
<b>1) Ci sono state difficoltà nell'attuazione della politica? Quali? Perché alcuni enti (e alcune famiglie) non hanno partecipato?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analisi della documentazione amministrativa prodotta dai Comuni (bandi e schede di rendicontazione)</li> <li>• Realizzazione di un <i>workshop</i><sup>8</sup> con i rappresentanti dei Comuni capofila dei Distretti</li> <li>• Interviste telefoniche ai referenti dei Comuni</li> </ul>
<b>2) Qual è il giudizio delle famiglie sui voucher e i servizi ricevuti?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indagine con somministrazione di un questionario <i>on line</i> alle famiglie beneficiarie dei voucher</li> </ul>
<b>3) Quali conseguenze ha prodotto la politica sui nidi d'infanzia privati?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizzazione di un <i>workshop</i> con i rappresentanti dei nidi d'infanzia</li> <li>• Analisi dei testi degli accordi con i Comuni</li> </ul>

### Gli strumenti di rilevazione

Per rispondere alle domande sopra elencate si è proceduto in due modi. Da un lato, è stata analizzata la documentazione prodotta dalle amministrazioni coinvolte nell'attuazione dell'intervento. Si tratta sia di documenti necessari alla gestione dell'intervento, come i bandi per l'assegnazione dei voucher o gli accordi con i nidi privati, sia di documenti legati all'obbligo della rendicontazione al FSE. Dall'altro si è cercato di recuperare informazioni nuove, interloquendo

<sup>8</sup> Per *workshop* si intende un incontro organizzato tra esperti di settore per discutere e approfondire un tema prefissato. Un moderatore si occupa di gestire il dibattito fra i partecipanti.

direttamente con i soggetti attuatori (pubblici e privati) e con i destinatari finali della politica.

**Il punto di vista dei Comuni.** L'indagine è stata disegnata con l'obiettivo di coinvolgere sia gli enti che hanno aderito alla politica dei voucher, sia quelli che hanno deciso di non parteciparvi, per comprendere anche le ragioni della mancata adesione.

I 38 Comuni capofila dei Distretti sociosanitari :

- sono stati invitati ad un workshop, realizzato presso l'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna nel dicembre 2011, al quale hanno partecipato i rappresentanti di 7 Distretti;
- hanno ricevuto un questionario, al quale hanno risposto 17 Comuni, tra i quali 14 che hanno aderito ai voucher e 3 che non hanno aderito;
- in qualche caso, sono stati intervistati telefonicamente.

**Il punto di vista dei genitori.** Ad un campione di famiglie è stato rivolto l'invito di compilare un questionario *on line* (realizzato su una piattaforma web messa a disposizione dall'ASVAPP). Si tratta della prima esperienza di questo tipo condotta dall'Assemblea legislativa allo scopo di valutare una politica pubblica.

Il campione è stato così selezionato: nei 21 Distretti che hanno aderito ai voucher nell'anno educativo 2010/2011, le famiglie beneficiarie erano 922. Tra queste, si è scelto di coinvolgere quelle che, in fase di iscrizione, avevano reso disponibile l'indirizzo di posta elettronica (339 indirizzi, pari al 36,8% del totale). Per sopperire alla mancanza di indirizzi in 6 Distretti, sono stati contattati telefonicamente i genitori di ogni territorio mancante, fino ad ottenere gli indirizzi di posta elettronica di 1/3 dei genitori.

Su 922 famiglie partecipanti, 414 (il 45%) sono state raggiunte dalla richiesta di partecipare alla ricerca attraverso la compilazione del questionario (gennaio-febbraio 2012). Di queste, 150 (il 36% degli interpellati) hanno compilato il questionario. I rispondenti sono pari al 16% del totale dei beneficiari dell'anno 2010/2011.

**Il punto di vista dei gestori dei nidi d'infanzia privati.** Per raccogliere le opinioni degli operatori dei nidi privati sulle conseguenze gestionali e organizzative derivanti dall'utilizzo dei voucher e sull'efficacia generale dello strumento 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 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 e forma giuridica dell'ente.

### 3. L'ATTUAZIONE DELLA POLITICA REGIONALE

A partire dal 2009 si sono succeduti quattro cicli di finanziamento della politica per i voucher conciliativi (tav. 6). L'ultimo ciclo di finanziamento è quello relativo al prossimo anno educativo 2012-2013.

#### Qual è il vero ruolo del Distretto e del Comune Capofila?

Come è stato spiegato nel capitolo 1, alla politica possono aderire i 38 distretti socio-sanitari dell'Emilia-Romagna. Nel tempo, e in particolare nell'ultima annualità, si registra un lieve aumento nei Distretti che aderiscono alla politica –

Tav. 6 – Partecipazione degli enti negli anni

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

Fonte: Dati amministrativi della Regione Emilia-Romagna, 2012

da 21 a 23. Più rilevante è l'aumento nel numero dei Comuni che richiedono di fruire dei voucher: da 47 a 59 (circa il 25% in più rispetto alla prima annualità).

**Non totale copertura del territorio e assenza di turn-over.** La politica si caratterizza per una non totale

copertura del territorio (59 Comuni, circa il 16% dei 348 Comuni emiliano-romagnoli) e per un basso turn-over nei partecipanti. I Distretti e i Comuni che per primi hanno aderito sono rimasti i principali protagonisti della politica (cfr. tav. 8). Analizzeremo nelle pagine successive alcuni motivi della non adesione da parte di alcuni enti, mentre ci concentriamo adesso sul ruolo del Comune capofila.

**Distretti e Piani di zona non rappresentano il modo abitualmente adottato per programmare e gestire i servizi educativi per la prima infanzia.** La divisione del territorio in Distretti è la modalità adottata per la programmazione degli interventi socio-sanitari. Lo strumento di programmazione a disposizione di tali enti è il Piano di Zona<sup>9</sup>. Tradizionalmente però i servizi educativi per la prima infanzia sono gestiti dai singoli Comuni, non a livello distrettuale. Il Comune capofila si trova perciò a svolgere, almeno formalmente, un fondamentale e innovativo ruolo di raccordo con gli altri Comuni del distretto in un ambito di intervento nuovo. E' tale Comune che in teoria diventa il referente della Regione, sia per la gestione dei finanziamenti, sia per la rendicontazione finale.

**I compiti dei Comuni capofila.** Quando il Comune è capofila del distretto, si trova a svolgere una serie di compiti piuttosto impegnativi. Esso deve:

- fornire informazioni ai Comuni del Distretto in fase d'avvio della politica;
- aggiornare i Comuni sugli sviluppi della politica e sugli incontri con la regione;
- organizzare un incontro con i referenti degli enti per presentare il bando;
- collaborare con i Comuni aderenti fornendo assistenza tecnica;
- assicurare lo scambio di informazioni tra uffici comunali e uffici regionali.

<sup>9</sup> Il Piano di zona è stato introdotto a livello nazionale dalla Legge quadro n. 328 del 2000.

Non tutti i Distretti hanno però seguito una stessa organizzazione del lavoro e si sono distribuiti i compiti nello stesso modo. Occorre sottolineare come in molti casi la scelta della Regione di avere come referente della politica il Distretto socio-sanitario e non il singolo Comune è stata prevalentemente vissuta dagli enti locali come una modalità organizzativa di carattere più formale, che sostanziale. Di fatto, nella stragrande maggioranza dei casi, ciascun Comune ha gestito i propri posti direttamente e ha fatto capo al Comune capofila solo per gli aspetti di rendicontazione.

**I compiti dei Comuni che beneficiano dei voucher.** D'altra parte appare evidente come il ruolo chiave in questa politica continua ad essere giocato dal singolo Comune che decide di partecipare richiedendo i finanziamenti per i voucher. L'amministrazione comunale:

- invita i gestori di servizi educativi autorizzati alla partecipazione alla politica;
- raccoglie le disponibilità e condividere con i gestori privati gli obiettivi dell'operazione;
- informa le famiglie, potenziali destinatari di voucher, della possibilità offerta di iscrivere i figli a nidi privati con rette ribassate;
- pubblica il bando indicando il numero di posti offerti e le strutture disponibili;
- definisce i criteri per la formulazione della graduatoria finale degli aventi diritto;
- fissa le rette di frequenza e definisce entità e modalità di erogazione del voucher;
- controlla la presenza ed il mantenimento dei requisiti d'accesso delle famiglie.

Occorre inoltre precisare che in circa la metà dei Distretti che presentano candidature per i voucher nell'anno educativo 2012/2013, il Comune capofila è in realtà l'unico ente aderente al progetto<sup>10</sup>. In gran parte dei casi, perciò, è il servizio comunale dedicato ai servizi per l'infanzia a gestire la politica dei voucher. In un solo caso si assiste al fatto che il Comune capofila svolge funzioni amministrative a favore di altri Comuni del Distretto, pur non avendo chiesto ed attivato voucher nel proprio comune. E' il caso del Comune di Langhirano, nel cui distretto il Comune che utilizza effettivamente i voucher è Traversetolo.

**In alcuni casi il livello distrettuale è più operativo nella gestione dei voucher.** Vi sono alcune esperienze - in particolare due nella provincia di Bologna (Distretto Pianura est e Porretta Terme) - che assegnano all'ufficio che gestisce il Piano di zona (denominato convenzionalmente Ufficio di Piano) la gestione diretta dei voucher. Si adotta in questi casi una modalità di lavoro che sembra rispondere maggiormente, anche da un punto di vista sostanziale, all'impostazione voluta dalla Regione.

Il **Distretto di Porretta Terme**, ad esempio, ha convenuto non solo di far gestire i voucher all'Ufficio di piano, ma ha impostato e realizzato l'intera politica a livello distrettuale. Così, al fine di offrire pari opportunità alle famiglie residenti nel distretto e dunque di favorire l'accesso ai voucher anche ai residenti in Comuni privi di nidi privati autorizzati, si è deciso di dare la possibilità a tutti i bambini

---

<sup>10</sup> L'elenco dei Distretti e dei Comuni che hanno aderito alla politica nei vari anni è disponibile in appendice.

residenti di accedere a qualunque delle strutture aderenti, indipendentemente dal Comune in cui queste sono collocate.

Questo è il modello organizzativo che è stato adottato:

- **l'ufficio di piano:** predispone il bando di accesso
- **i Comuni:** assistono le famiglie nella presentazione delle domande di accesso
- **il Comune capofila:** corrisponde al gestore il valore del voucher (FSE+comunale) con le modalità indicate nell'accordo tra Comune capofila, gestori dei nidi privati aderenti e Comuni del distretto
- **i Comuni:** verificano il mantenimento dei requisiti dei destinatari
- **il Comune capofila:** effettua il monitoraggio e la rendicontazione

**L'aggravio dei costi per il Comune capofila.** In alcuni casi l'impostazione della politica dei voucher a livello distrettuale ha creato un aggravio di oneri amministrativi per il Comune capofila del Distretto. Riportiamo di seguito alcune testimonianze che confermano l'esistenza di questo problema.

In parte l'aumento dei costi sembra essere determinato dalla numerosità degli attori – enti locali e nidi privati – con i quali l'ente capofila deve confrontarsi nella gestione corrente della politica.

*"La gestione dei voucher conciliativi per l'Ente referente risulta molto impegnativa, in quanto da un lato esso deve coordinare molteplici soggetti sia sul fronte della domanda sia sul fronte dell'offerta (i 13 Comuni del distretto e i nidi privati), dall'altro tale progetto ha un forte impatto non solo sui servizi specifici, quale l'ufficio di piano, ma anche sui servizi generali, in primo luogo la ragioneria del comune capofila per quel che riguarda la gestione finanziaria"*

[Testimonianza di un sindaco tratta dalla "Relazione finale anno 2010/2011"]

In parte sembrano essere le procedure amministrative dettate dalla Regione e le regole imposte per la gestione dei fondi strutturali europei a rendere più gravoso il compito del Comune capofila.

*"L'incremento piuttosto corposo della gestione amministrativa da parte dell'ente referente è soprattutto dovuto ad un sistema piuttosto macchinoso e complesso a livello di rendicontazione ed alla difficoltà, molto spesso dei servizi privati, di rispettare i tempi e le procedure amministrative richieste e necessarie"*

[Testimonianza di un dirigente tratta dalla "Relazione finale anno 2010/2011"]

*"Dai tecnici incaricati della gestione dei voucher mi è stata segnalata un'eccessiva pignoleria nella fase del controllo finale. Mi sono stati forniti alcuni esempi: richiesta delle quietanze dei mandati, come se il tesoriere dell'Unione potesse non evadere i mandati di pagamento; richiesta di registri di presenza dei bambini nel nido, quando il contributo viene erogato dietro presentazione della ricevuta di pagamento mensile della retta; richiesta di copia del regolamento di funzionamento dei nidi"*

*assegnatari dei voucher, quando si tratta di nidi con cui abbiamo convenzioni in essere e quindi in possesso dei requisiti previsti per l'accreditamento; richiesta di copia dello stato di famiglia e copia dell'attestazione ISEE di alcuni assegnatari, come se i requisiti della residenza o del non superamento dell'ISEE non fossero già stati controllati dagli uffici dell'Unione. Quando si lavora in rapporto con altri enti pubblici sarebbe opportuno non duplicare i controlli, magari basterebbe acquisire una dichiarazione dall'ente sui controlli già effettuati."*

(Testimonianza di un assessore tratta dal questionario somministrato ai Sindaci).

**Una stima dei costi.** Alcuni Comuni hanno quantificato il costo delle risorse umane necessarie a gestire la politica dei voucher conciliativi.

- Il Comune di Rimini calcola i tempi lavoro pari a 1,75 unità di personale.
- Il Comune di Ravenna specifica che sono state impegnate: 2 unità di personale per i controlli contabili mensili, 1 unità per i rapporti con i genitori e i gestori privati, 2 persone per la rendicontazione.
- Il Comune di Reggio Emilia indica l'impegno part time di 1 unità dell'ufficio iscrizioni, di 1 unità dell'ufficio bilancio e di 1 unità della segreteria di direzione.
- Il Comune di Piacenza ha dedicato al progetto 1 operatore e 1 impiegato amministrativo nidi dedicato.
- Il Comune di Faenza ha dedicato circa 30 giornate uomo.
- Il Comune di Parma rileva che in termini di risorse umane è più oneroso gestire 23 posti voucher che 293 posti nido in convenzione ma che il rapporto globale costi benefici è comunque positivo e consente di ampliare l'offerta dei posti con una riduzione del 28% rispetto al costo del nido in convenzione.

### L'adesione alla politica per provincia

La distribuzione per provincia dei Distretti aderenti alla politica mette in evidenza come il livello di adesione non sia omogeneo a livello territoriale. Nelle Province di

Tav. 7 – 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

Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini tutti i Distretti socio-sanitari aderiscono alla politica. Così come quasi totale è la partecipazione dei Distretti nelle Province di Bologna, Piacenza e Parma.

Una minore adesione alla politica si ha invece nella provincia di Ferrara, in cui due Distretti su tre non distribuiscono voucher, e nelle province di Modena e Reggio Emilia, in cui l'adesione da parte dei Distretti non raggiunge il 30%. In particolare nella provincia di Reggio Emilia solo un Distretto sui sei esistenti ha aderito alla politica.

I motivi dell'adesione e della mancata adesione a livello distrettuale sono stati indagati attraverso la somministrazione di questionari ai Comuni capofila di Distretto, la realizzazione di un workshop e la conduzione di interviste telefoniche in profondità.

***I principali motivi d'adesione.*** Nei distretti che hanno aderito alla politica la motivazione prevalente è quella di poter ampliare l'offerta di servizi, permettendo alle famiglie di accedere a costi più contenuti al posto nido. L'esistenza di liste di attesa per i nidi pubblici all'interno del territorio induce i Distretti a partecipare attivamente alla politica. A questo proposito è possibile notare come nelle provincie di Modena e Reggio Emilia, dove gli asili nido comunali presentano liste d'attesa piuttosto basse (si veda tav. 3 a pag. 5), anche la partecipazione dei Distretti alla politica è scarsa.

Inoltre il voucher viene considerato un valido aiuto per consentire a genitori residenti in piccoli Comuni, a volte non dotati di servizi per l'infanzia, di accedere a servizi presenti nel comune capoluogo dove svolgono attività lavorativa. E' ad esempio il caso del Distretto di Imola, dove l'accesso ai voucher attivati dal Comune di Imola è consentito a tutti i bambini residenti nei Comuni convenzionati (Borgo Tossignano, Casalfiumanese, Medicina, Castel del Rio, Castelguelfo, Castel San Pietro Terme, Conselice, Dozza, Fontanelice, Mordano, Riolo Terme, Sant'Agata sul Santerno, Solarolo) con priorità di accesso per le domande dei bambini residenti nel comune sede del servizio e previa comunicazione del comune di residenza dell'erogazione della quota dovuta come contributo comunale.

***I principali motivi di non adesione.*** Le ragioni della mancata adesione alla politica dei voucher sono fondamentalmente tre.

- (1) In primo luogo la mancanza di servizi e strutture private idonee alla realizzazione del progetto. Alcuni Comuni, infatti, non hanno disponibilità di posti privati da destinare a voucher. Questo è il caso ad esempio del Distretto di Pianura Ovest e dei Comuni dei Distretti della Provincia di Reggio Emilia (ad esclusione del capoluogo che infatti presenta domanda).
- (2) Un secondo motivo di non adesione è la mancanza di risorse economiche comunali da mettere a disposizione del progetto. Si ricorda a tal proposito che il Comune deve garantire una quota percentuale di contributo non inferiore al 25% del costo complessivo del progetto. 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, essi possono non avere risorse aggiuntive da dedicare alla politica dei voucher. In una situazione di questo tipo si trova il Distretto di Guastalla.
- (3) Infine, in alcuni casi la capienza dei nidi pubblici sembra essere sufficiente al fabbisogno di posti. Soprattutto in questi anni di crisi economica e di perdita di posti di lavoro, che ha fatto registrare in vari Comuni la drastica contrazione e addirittura l'eliminazione delle liste d'attesa. Si veda ad esempio il Distretto di Sassuolo.

### La differenza tra servizi accreditati e servizi autorizzati

*Nel sistema regionale la gestione dei servizi educativi per la prima infanzia è possibile, ai sensi dell'art. 5 della legge regionale n. 1/2000, non solo attraverso forme pubblicistiche (gestione diretta, in concessione o in appalto), ma anche attraverso la gestione privata convenzionata. In questo caso il Comune attiva un accordo - la convenzione - con gestori di servizi privati accreditati. In questo modo si garantisce un certo numero di posti che offre ai propri cittadini sulla base di criteri e tariffe definite in analogia a quelli vigenti per i servizi a gestione pubblica.*

*Il voucher è attivabile non solo nei servizi privati accreditati, ma anche in quelli semplicemente autorizzati al funzionamento, e dunque in possesso dei requisiti richiesti dalla L.R. n. 1/2000 e ss.mm. e dalla Direttiva regionale n. 646/2005. Le strutture private autorizzate cui ci si riferisce sono: nidi, micronidi, sezioni di nido aggregate (sezioni primavera), nidi part time, nidi aziendali, piccoli gruppi educativi/educatrici domiciliari di cui alla direttiva regionale n. 646/05. Tali strutture devono garantire un tempo di frequenza minimo di 6 ore giornaliere, i pasti e un minimo di apertura di 190 giorni all'anno*

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 esistenti sul territorio, e dunque possa essere attivato solo se mantiene invariata l'offerta dei posti pubblici e convenzionati già esistenti, viene considerato un requisito molto pesante per la partecipazione, soprattutto con l'attuale trend economico e il conseguente andamento in calo dell'utenza. Alcuni Distretti avrebbero probabilmente partecipato all'intervento se i posti attivati dai voucher potevano sostituire, almeno in parte, i posti nido già offerti in passato. Sembra infatti che il posto offerto dal voucher sia meno costoso rispetto alle altre soluzioni disponibili.

### La richiesta dei voucher per singolo Distretto

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

Il numero dei posti moltiplicato il numero dei mesi di fruizione – di norma 10 o 11 - determina il numero dei voucher mensili che viene poi richiesto alla regione. L'entità delle risorse assegnate a ciascun Distretto – e successivamente a ciascun Comune – è dato dal prodotto tra i posti voucher richiesti, i mesi di fruizione e l'importo del contributo regionale domandato.

Non tutti i voucher richiesti vengono poi effettivamente assegnati. Le richieste si basano su previsioni di utilizzo mentre l'assegnazione avviene dopo l'individuazione di un beneficiario reale (che peraltro nel corso dell'anno può rinunciare al voucher oppure può perdere i requisiti). Tra richieste ed assegnazioni effettive esiste un gap.

**La procedura di assegnazione.** Le candidature vengono presentate dai Distretti con circa un anno di anticipo rispetto all'effettivo utilizzo dei voucher. Dopo l'approvazione delle candidature da parte della Regione, che avviene di norma nel mese di gennaio, in primavera gli enti bandiscono i posti voucher e durante il periodo estivo effettuano i controlli e inviano gli elenchi degli ammessi per la presa d'atto e il finanziamento da parte della Regione.

Solo alla fine dell'anno educativo è possibile, attraverso la rendicontazione, determinare l'effettivo utilizzo dei voucher. Rinunce oppure perdite dei requisiti in

corso d'anno in parte vengono coperte con nuovi ingressi, ma in parte alimentano il gap tra i voucher programmati e quelli effettivamente erogati.

**L'andamento nelle richieste e nelle assegnazioni dei voucher.** Nella tavola 8 si 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. Il Distretto socio-sanitario Val Taro e Val Ceno aderisce alla politica nell'anno educativo 2010/2011, ma non avendo avuto domande, non ripresenta la candidatura negli anni successivi. Il Distretto di Fidenza si candida per la prima volta nell'a.e. 2012/2013, ultimo anno di finanziamento della politica.

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

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

Lo scostamento percentuale tra il numero di voucher richiesti dagli enti e quelli effettivamente assegnati sulla base delle domande presentate dai genitori va progressivamente 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 (2009/2010) al 70% del terzo anno (2011/2012).

Tav. 9 – Risorse impegnate e spese per il finanziamento dei voucher

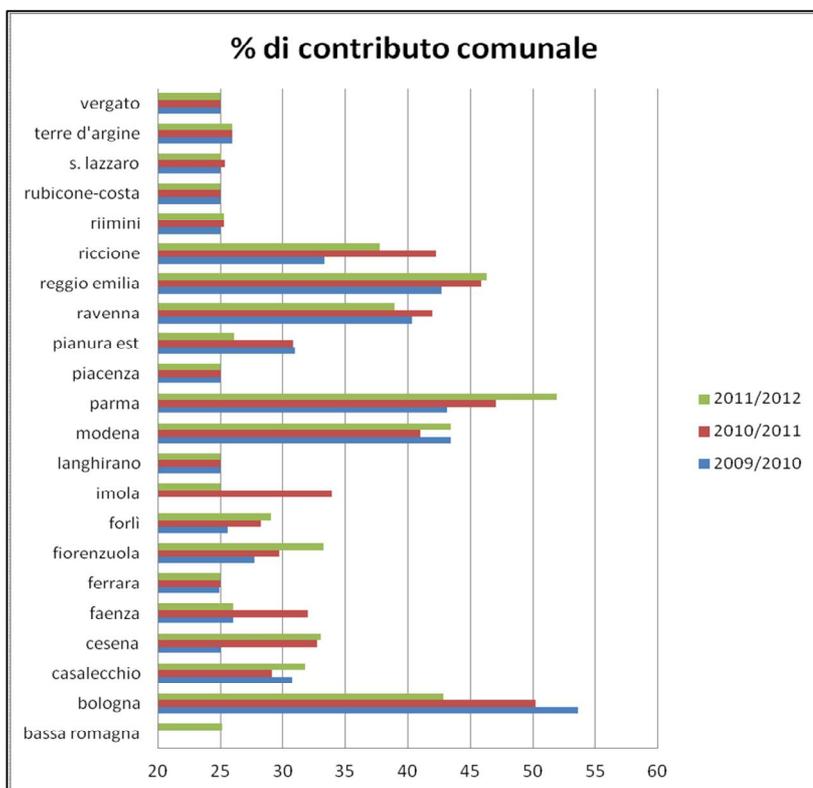
RISORSE IMPEGNATE E SPESE				
RISORSE FSE	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
a) FSE richiesto dagli enti	2.148.494,50	3.695.431,89	3.546.007	3.188.304
b) FSE assegnato sulla base delle domande	1.094.253,34	2.240.996,47	2.278.811,75	
c) FSE rendicontato a fine anno	930.004,09	1.923.247,63		
RISORSE COMUNALI	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
d) Contributo comunale messo a bilancio	1.213.166,15	1.756.829,27	1.583.042,60	1.445.433,97
e) Contributo impegnato sulla base delle domande	759.579,52	1.353.561,47	1.284.996,90	
f) Totale delle risorse impegnate (b+e)	1.853.832,86	3.594.557,94	3.563.808,65	
g) % risorse comunali (e/f) – minimo 25%	40,97	37,66	36,06	

Fonte: Dati amministrativi della Regione Emilia-Romagna, 2012

### L'utilizzo delle risorse

Le risorse che i Comuni devono mettere a disposizione del progetto non possono essere inferiori al 25% del valore complessivo del progetto. La tavola 9 descrive l'andamento delle risorse effettivamente impegnate. La riga c mostra come le risorse rendicontate siano di norma inferiori alle risorse assegnate in base alle domande. Inoltre, 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: 36%, nell'anno 2011/2012.

Tav. 10 – Il contributo dei Comuni a livello di Distretto



Fonte: Dati amministrativi della Regione Emilia-Romagna, 2012

### ***I contributi nei singoli Distretti.***

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

La politica dei voucher è disciplinata da due fonti. Il quadro normativo di riferimento è regionale, ma la disciplina di dettaglio è comunale e si basa sui regolamenti per l'accesso ai servizi e agli strumenti tariffari vigenti nei singoli Comuni. Il diverso sistema tariffario porta ad una inevitabile disomogeneità del trattamento economico sul territorio regionale. Accade così che due famiglie con il medesimo ISEE, ma residenti in due diversi Comuni, paghino due rette di entità differenti e dunque ricevano anche voucher di entità diversa per la fruizione di un servizio analogo.

A ciò si aggiunga che i servizi "acquistabili" attraverso i voucher possono non essere tra loro omogenei quanto ad orari di apertura o a modalità di funzionamento. Così, nell'ambito dello stesso Comune, famiglie con una stessa condizione economica potranno pagare rette diverse, pur a parità di voucher ricevuto.

#### **Differenze nelle rette e nei voucher**

*Sul territorio regionale famiglie con un medesimo ISEE pagano rette diverse per l'iscrizione all'asilo nido comunale. Un esempio può aiutare a comprendere meglio. Ipotizziamo il caso di una famiglia con ISEE pari a 17.000 euro. A parità di altre condizioni essa pagherebbe a Reggio Emilia una retta mensile di 330 euro, a Vergato circa 296 euro, a Rimini circa 237 euro e a Ferrara circa 204 euro. Con un ISEE di 31000 euro la famiglia pagherebbe a Reggio Emilia 520 euro, a Vergato 410 euro, a Ferrara 401 euro e a Rimini circa 350 euro.*

*Nel caso in cui queste stesse famiglie optassero per il nido privato e richiedessero un voucher, l'entità del voucher varierebbe da Comune a Comune, in base al contributo deciso dallo stesso Comune e al fatto che la retta pagata (al netto del voucher) deve essere sempre superiore di almeno 10 euro alla retta che la famiglia avrebbe pagato presso una struttura pubblica o convenzionata. Sulla base di quest'ultima regola la famiglia con ISEE pari 31000 euro, nell'ipotesi che scegliesse un nido con retta di 600 euro, avrebbe diritto a Reggio Emilia ad un voucher di importo pari a 70 euro, a Ferrara il voucher sarebbe di 190 euro, a Vergato di 180 euro e a Rimini pari a circa 250 euro.*

Come mostra la tavola 11, la variabilità dell'entità dei voucher è molto elevata. Il Distretto che presenta il voucher di maggior entità è San Pietro in Casale (650 euro). Voucher corposi sono erogati anche a Modena (645) e a Bologna (620), anche se il campo di variazione è molto diverso nei tre casi. A Modena il campo di variazione equivale a circa 500 euro. A San Pietro in Casale è di circa 419 euro. A Bologna è meno della metà del primo (242 euro).

Il Distretto che ha erogato il voucher di minor entità è Vergato (29 euro). In questo Comune anche il voucher massimo non è particolarmente elevato (circa 333 euro). Si tratta di uno dei più bassi della distribuzione, insieme a Rubicone (312,5 euro), Cesena (323), Piacenza, Langhirano e Rimini (poco più di 330 euro).

Il campo di variazione minimo è registrato a Langhirano, seguito da San Lazzaro e Reggio Emilia (circa 150 euro separano il voucher più basso da quello più alto). Il campo di variazione più ampio si registra a Forlì dove il voucher minimo è di circa 70 euro, mentre il più elevato si aggira intorno ai 584 euro.

Tav. 11 – Entità minima e massima dei voucher nei Distretti socio sanitari (2010/2011)

Comune referente del distretto	voucher minimo (quota FSE + quota comunale)	voucher massimo (quota FSE + quota comunale)	Campo di variazione
BOLOGNA	377,34	620	242,66
CARPI	137,99	337,5	199,51
CASALECCHIO	90	450	360
CESENA	136,75	323	186,25
FAENZA	132,08	407,02	274,94
FERRARA	148,92	332,5	183,58
FIORENZUOLA	150	364	214
FORLI	70	584	514
IMOLA	270	500	230
LANGHIRANO	333,33	333,33	0
MODENA	145,52	645,56	500,04
PARMA	254	601,92	347,92
PIACENZA	110,83	333,3	222,47
RAVENNA	147,04	500	352,96
REGGIO EMILIA	299	455	156
RICCIONE	160	599,8	439,8
RIMINI	110,39	334,67	224,28
SAN LAZZARO	279,98	423,61	143,63
SAN PIETRO IN CASALE	230,82	650	419,18
RUBICONE	80	312,5	232,5
VERGATO	29	333,33	304,33

Fonte: Dati amministrativi della Regione Emilia-Romagna, 2012

La tavola 12 evidenzia il contributo derivante dal Fondo Sociale Europeo e quello provenienti dalle casse comunali. Nell'ultima colonna sono riportati gli importi delle rette pagate ai nidi privati.

Anche in questo le differenze sono rilevanti e danno conto delle diverse decisioni assunte dai Comuni.

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 dal livello ISEE della famiglia. Tutti gli altri Comuni differenziano invece l'importo del contributo FSE tra le famiglie. La quota media più bassa, pari a 161 euro, viene toccata nel Distretto di Cesena, dove si raggiunge una quota massima di 216 euro (sui 250 euro ipotizzati come il massimo raggiungibile).

Differenze analoghe esistono per quanto riguarda i contributi comunali. Il campo di variazione più ampio è nel Comune di Modena che presenta un contributo minimo di 0,5 euro ed uno massimo di 410 euro.

Tav. 12 – Quote di contributo e rette a confronto (2010/2011)

Comune referente del distretto	comuni aderenti	quota FSE			quota comunale			nidi privati		
		Min	Max	Media	Min	Max	Media	nidi aderenti	retta min.	retta max
BOLOGNA	1	250	250	250	127,34	370	250,54	26	610	1000
CARPI	1	102,11	250	194,97	35,88	87,5	68,41	4	550	600
CASALECCHIO	3	67,37	250	229,14	22,63	200	94,86	4	675	865
CESENA	3	93	216	161,19	43,75	107	82,23	4	490	721
FAENZA	1	92,32	250	181,79	39,76	157,02	85,46	2	270	650
FERRARA	1	111,69	249,37	226,85	37,23	83,13	75,62	9	375,5	600
FIORENZUOLA	3	100	250	212,5	50	114	88,46	3	669	824
FORLI	5	65	250	224,92	5	334	87,46	19	450	700
IMOLA	2	250	250	250	20	250	128,77	5	700	812
LANGHIRANO	1	250	250	250	83,33	83,33	83,33	1	650	650
MODENA	1	145	235	231	0,52	410	159	15	605	700
PARMA	1	230	250	248,26	24	351,92	216,47	5	715	789
PIACENZA	1	83,12	249,97	222,59	27,71	83,33	74,2	12	421,2	867
RAVENNA	1	110,28	250	237,91	36,76	250	171,85	5	510	797,1
REGGIO EMILIA	1	250	250	250	49	205	211,4	2	700	792
RICCIONE	8	120	250	242,1	40	349,8	172,6	6	289,2	748,8
RIMINI	2	82,46	250	213,01	27,93	84,67	72,11	11	420	650
SAN LAZZARO	2	250	250	250	29,98	173,61	85,31	3	650	865

Fonte: Dati amministrativi della Regione Emilia-Romagna, 2012

I Distretti che presentano campi minimi di variazione sulla quota di contributo comunale sono Langhirano (che ha erogato un voucher della stessa entità, circa 333 euro a tutte le famiglie beneficiarie), Ferrara (45,9) e Piacenza (55,6 euro).

SAN PIETRO IN C.	5	171,5	250	204,34	59,32	400	95,44	5	650	780
RUBICONE	5	60	234,37	186,8	20	78,13	62,3	4	283	430
VERGATO	4	21,75	250	166,9	7,25	83,33	55,6	3	340	685

Gli importi dei voucher in termini assoluti possono dar luogo a pagamenti più o meno consistenti per le famiglie in base alle rette stabilite dai nidi privati. In questo caso la retta massima è applicata da un nido privato operante nel Comune di Bologna (1000 euro), la retta minima in un Comune di Faenza (270 euro).

Come già sottolineato in precedenza, è assai probabile che a differenze così ampie nella retta di frequenza corrispondono differenze consistenti nell'intensità e nell'ampiezza, in termini di ore, del servizio offerto.

### I controlli effettuati dalle amministrazioni comunali

I requisiti individuati dalla Regione per consentire alle famiglie di ottenere i voucher disponibili sono: (a) entrambi i genitori devono risultare occupati; (b) un ISEE familiare inferiore a 35000 euro e la residenza nel Comune (o in alcuni casi nel Distretto) dove viene fruito il voucher. Oltre alle regole dettate dalla Regione, i Comuni possono determinare, sulla base dei loro regolamenti di accesso, ulteriori criteri che servono ad assegnare punteggi utili alla definizione di una graduatoria tra gli aventi diritto.

Il compito di controllare sulla veridicità delle dichiarazioni presentate dalle famiglie e sul mantenimento dei criteri d'accesso per il periodo di fruizione del voucher è affidato ai Comuni. Le modalità di controllo variano da Comune a Comune. Nella tavola 13 sono descritte le forme di controllo impiegate dai diversi enti. In alcuni casi nell'effettuazione dei controlli è stato richiesto l'aiuto della Guardia di Finanza. Come è evidente, il maggior numero di irregolarità riscontrate riguarda la dichiarazione dell'ISEE, si contano però anche alcuni casi di perdita della condizione lavorativa.

Tav. 13 – I controlli effettuati nell'anno educativo 2010/2011

Comune referente del Distretto	Coinvolgimento della Guardia di Finanza	% FSE controllato	ISEE	Perdita della condizione lavorativa	residenza
Bologna		nd	2 irregolarità		
Carpi	X	6,75		cassa integrazione per qualche mese	
Casalecchio		27,85			
Cesena	X	14	2 irregolarità		
Faenza	X	10		1	
Ferrara		6,1			
Fiorenzuola	X	66			
Forlì		100		1+ 1 interruzione	1 irregolarità
Imola		5	1		
Langhirano		6			
Modena	X	6	3 irregolarità		
Parma		17,35	1 irregolarità		
Piacenza	X	7,14		perdita per 3 mesi	
Pianura est		11,8			
Ravenna	X	5,58			
Reggio Emilia		18			
Riccione		7,75		1	
Rimini	X	26		2	
Rubicone-costa		7			
S. Lazzaro		10			
Vergato – Porretta T	X	9		1	

Fonte: Dati amministrativi della Regione Emilia-Romagna, 2012

## **I principali elementi di soddisfazione evidenziati dai Comuni**

Ai Comuni è stato chiesto di esprimere quali sono i punti di forza della politica dei voucher conciliativi.

***L'ampliamento, a costi contenuti, dei posti in asili nido privati.*** L'elemento di maggior soddisfazione è dato dal fatto che il voucher dà al comune la possibilità di ampliare l'offerta di posti a costi inferiori rispetto a quelli dei posti in convenzione, consentendo così una riduzione delle liste d'attesa.

Dal punto di vista economico il posto voucher risulta per il Comune molto più conveniente rispetto al posto convenzionato. Per dare un'idea dell'ordine di grandezza dei costi associati al posto voucher sono riportate sotto le cifre relative ai tre anni educativi.

- Nell'anno educativo 2009/2010 il posto voucher è costato da un minimo di 273 euro al Comune di Faenza ad un massimo di circa 3156 euro al Comune di Bologna. Il costo medio per i Comuni coinvolti è stato di circa 1000 euro.
- Nell'anno educativo 2010/2011 il posto voucher è costato da un minimo di 583 euro ai Comuni del distretto di Vergato ad un massimo di 2678 euro al Comune di Bologna. In media il costo è stato di circa 1215 euro.
- Nell'a.e. 2011/2012 il costo è andato da un minimo di circa 487 euro al Comune di Faenza ad un massimo di circa 2700 euro al Comune di Parma. Il costo medio si aggira intorno a 1087 euro.

***La disponibilità di servizi non offerti abitualmente.*** Il voucher aumenta così la possibilità per le famiglie di vedere accolte le domande di servizi per la prima infanzia. In diversi casi consente di offrire a tariffe calmierate servizi di conciliazione non presenti nei servizi pubblici, come la sezione lattanti.

***Un sostegno alle strutture private che colgono l'occasione per farsi conoscere.*** Viene inoltre evidenziato dai responsabili dei Comuni come ulteriore elemento positivo la possibilità di sostenere attraverso questa politica i nidi privati, che trovano in questo modo una maggiore utenza. Con questo aiuto economico, i servizi privati hanno la possibilità di farsi conoscere ed apprezzare anche da una fascia di clientela nuova, che di norma si trova in lista d'attesa per i nidi pubblici e che non si rivolge ai nidi privati.

## **Le principali criticità riscontrate**

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

***L'impegno supplementare per i Comuni capofila e per le singole amministrazioni aderenti.*** La gestione del progetto richiede un impegno considerevole non solo per il Comune capofila (ufficio di piano in alcuni casi, l'ufficio che si occupa della gestione delle scuole nella maggior parte dei casi), come già evidenziato, ma anche della ragioneria del Comune capofila, che gestisce il versante finanziario, e talvolta del Servizio tributi, che viene coinvolto per il controllo dei requisiti

Nonostante alcuni aggiustamenti operati in corso d'opera dalla Regione e le semplificazioni introdotte per rendere più snelle le procedure, la gestione amministrativa del progetto resta il punto più critico sul fronte comunale. Risulta molto rilevante in termini di risorse umane l'impegno del Comune per i rapporti con le famiglie, con i gestori dei nidi privati, 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.

**La difficoltà di mantenere il numero di posti pubblici e convenzionati.** Un elemento che viene percepito dalle amministrazioni comunali come un forte vincolo riguarda l'impossibilità di accedere ai voucher per quei Comuni che non riescono a mantenere il numero complessivo di posti pubblici e convenzionati offerti nell'anno precedente. Considerati i recenti sviluppi nel mercato del lavoro, è possibile riscontrare in alcune realtà una sostanziale flessione della domanda. Ciò porta alla necessità di riorganizzare i servizi comunali, ridimensionandoli o riconvertendoli. Se sopravviene tale circostanza il Comune perde la possibilità di accedere ai voucher.

**Il problema del mantenimento della condizione lavorativa.** La maggior criticità posta in evidenza dalle amministrazioni comunali riguarda il mantenimento della condizione lavorativa 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.

Per consentire alle famiglie che perdono il voucher di continuare ad utilizzare il servizio allo stesso costo, alcuni enti, ad esempio i Comuni di Forlì e Ferrara, hanno costituito un fondo di garanzia. Altri Comuni (Imola) che utilizzano il voucher in nidi già convenzionati, in caso di perdita del lavoro da parte di uno dei due genitori trasformano il posto voucher in posto convenzionato.

**Il problema della soglia economica d'accesso.** Il Comune di Bologna e il Comune di S. Lazzaro rilevano inoltre un limite nella soglia economica di accesso imposta dalla Regione (35.000 euro), che risulterebbe troppo bassa, precludendo l'accesso a numerosi genitori.

Il dato complessivo sulla condizione economica dei beneficiari, tuttavia, ci evidenzia che circa il 79% dei beneficiari ha un ISEE sotto i 25.000 euro. L'unica eccezione è rappresentata dal Comune di Bologna, che vede il 54% dei beneficiari collocati nella fascia ISEE più alta, ricompresa cioè tra i 25.000 e i 35.000 euro.

**L'onere economico imposto a i nidi privati e alle famiglie.** Le modalità di erogazione del voucher alle famiglie varia da Comune a Comune. In alcuni la modalità di pagamento adottata obbliga i genitori o i nidi privati ad anticipare le spese.

In diverse realtà il voucher costituisce infatti 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.

***L'incertezza sulla continuità della politica.*** Infine, l'incertezza sul permanere del finanziamento nel tempo, scoraggia sia gli enti dall'aderire, ma anche i genitori nel richiedere il voucher piuttosto che il nido pubblico. Per risolvere tale criticità nell'ultimo bando è stata data priorità di accesso alle famiglie beneficiarie del voucher negli anni precedenti, così da garantire la continuità del servizio<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> L'idea di modificare in tale senso il bando è maturata nel corso dello svolgimento della missione valutativa nei colloqui tra gli analisti dell'Assemblea Legislativa e i funzionari degli uffici della Giunta regionale, responsabili dell'attuazione della politica.

## 4. IL GIUDIZIO DELLE FAMIGLIE SUI VOUCHER E I SERVIZI RICEVUTI

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. L'incremento più corposo si è rilevato a Bologna, Forlì, Modena e Ravenna.

Tav. 14 – Le famiglie beneficiarie per distretto

Distretto	Famiglie beneficiarie del voucher		
	2009/2010	2010/2011	2011/2012
Bologna	87	143	149
Casalecchio	18	25	16
Cesena	10	12	11
Faenza	12	12	2
Ferrara	40	58	78
Fiorenzuola	4	8	5
Forlì	36	118	141
Imola	0	16	7
Langhirano	10	10	10
Lugo bassa rom.			8
Modena	59	92	104
Parma	19	24	17
Piacenza	14	24	23
Pianura est	16	30	17
Ravenna	21	58	99
Reggio Emilia	22	45	44
Riccione	33	72	78
Rimini	21	94	68
Rubicone-costa	26	26	17
S.Lazzaro	6	14	14
Terre d'argine	21	30	30
Vergato	25	15	10
<b>Totale</b>	<b>500</b>	<b>926</b>	<b>948</b>

Fonte: Dati amministrativi della Regione Emilia-Romagna, 2012

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 (ad esempio nei Comuni di Reggio Emilia e di Rimini).

### Le caratteristiche delle famiglie che hanno beneficiato dei voucher

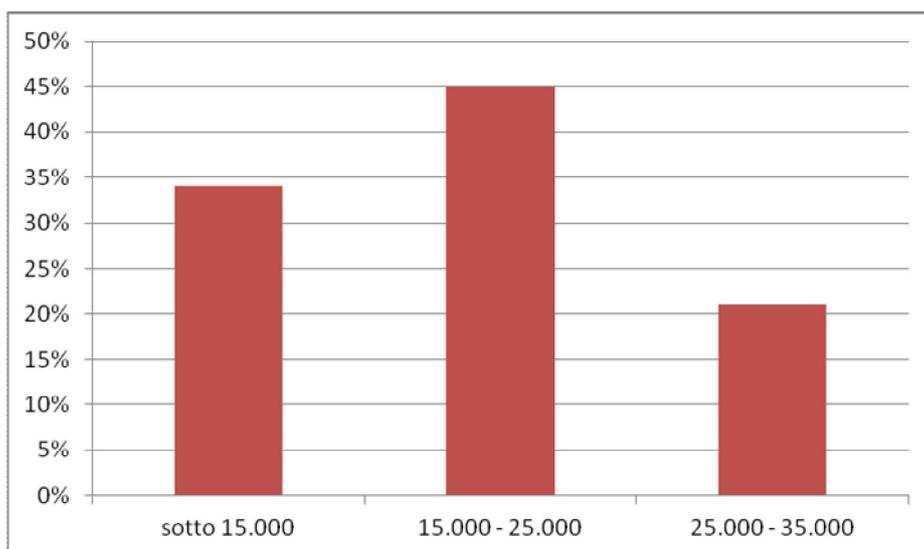
I dati raccolti in sede di presentazione delle domande al bando 2010/2011 restituiscono alcune informazioni sulle caratteristiche delle famiglie beneficiarie. Nella maggior parte delle famiglie vi sono entrambi i genitori (84%). A volte si registra la presenza di altri adulti (5%). I nuclei familiari formati da un solo genitore sono il 16%. Il 26% delle famiglie ha altri figli oltre al bimbo che fruisce del voucher.

**Il grado d'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 autonomo e il 7% ha un contratto a tempo determinato. I rimanenti hanno collaborazioni occasionali

### **Le condizioni di reddito delle famiglie.** Il

Tav. 15 – Distribuzione delle famiglie per classi di reddito



Fonte: Dati amministrativi della Regione Emilia-Romagna, 2012

Solo nel caso del Comune di Bologna la distribuzione sembra cambiare in modo sostanziale: il 54% dei beneficiari è collocato nella fascia ISEE più alta, ricompresa cioè tra i 25000 e i 35000 euro. Si comprende quindi il motivo per cui solo il Comune di Bologna rilevi come critica la soglia di accesso di 35.000 euro e ne proponga l'innalzamento in sede regionale (cfr. cap. 3).

### Gli effetti della politica regionale

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 davvero permesso ai genitori di non lasciare il proprio lavoro? E ancor prima, le famiglie avrebbero mandato comunque i loro figli ad un nido privato, se non avessero avuto accesso al contributo regionale?

**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 se non avessero ricevuto il voucher. Secondo questo approccio, che cerca di attribuire 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. Una delle strategie più solide – ma ancora poco praticata in Italia – è la cosiddetta "sperimentazione controllata" o "valutazione sperimentale". Il tratto distintivo di questo metodo sta nella selezione casuale (random) di chi sarà sottoposto alla politica (in questo caso la famiglia che riceve il voucher). La costruzione in base ad un processo di randomizzazione di due gruppi di soggetti - il primo formato da "trattati", il secondo da "non trattati" - consente di avere delle stime affidabili di quanto la politica pubblica sia riuscita a "fare la differenza".

L'estrazione randomizzata dei beneficiari della politica consente di costruire due gruppi di soggetti che hanno caratteristiche simili e permette perciò di effettuare un confronto a parità di condizioni. E' una pratica ormai consolidata in ambito clinico, dove abitualmente prima di collocare un farmaco sul mercato si provvede ad osservarne gli effetti sulla salute di un gruppo di pazienti scelti appunto mediante sorteggio. Nel caso dei voucher, questa strategia non era percorribile, in quanto la selezione dei beneficiari non è avvenuta sulla base di un processo randomizzato<sup>12</sup>.

Esistono altre strategie non sperimentali, cioè non basate su randomizzazione. Ad esempio, se parte delle famiglie richiedenti il voucher non lo ricevono in base ad una graduatoria fondata su un punteggio, è possibile sfruttare la situazione di somiglianza tra i beneficiari e i non beneficiari che si viene a creare intorno alla soglia d'esclusione per approssimare la situazione controfattuale. E' in teoria possibile confrontare ciò che è capitato alle famiglie immediatamente sotto la soglia d'esclusione con quanto che è accaduto alle beneficiarie del voucher immediatamente sopra la soglia. La divergenza che risulta dal confronto tra questi due gruppi è una stima dell'effetto della politica. Tale strategia, che può essere definita come "confronto intorno al punto di discontinuità", non è stata adottata in questo caso perchè le graduatorie comunali, che pur esistevano, sono andate tutte ad esaurimento. Tutte le famiglie con i requisiti e presenti in graduatoria hanno infatti ottenuto il voucher.

Per rispondere alle domande sugli effetti si è dunque adottata una strategia più facilmente percorribile: la rilevazione delle percezioni dei beneficiari sull'efficacia dell'intervento. La strategia di ricerca consiste nel domandare direttamente ai genitori quale servizio avrebbero utilizzato se non avessero ricevuto il voucher e in che misura la possibilità offerta dal voucher di fruire di un servizio di nido privato ha contribuito al mantenimento della situazione lavorativa<sup>13</sup>.

### **Gli effetti sull'utilizzo dei servizi e sulle scelte di cura**

In che misura la disponibilità del voucher ha influenzato l'impiego dei servizi e le decisioni relative alla cura dei figli?

**La cura dei figli prima dell'ottenimento del voucher.** Prima di ottenere il voucher la maggior parte dei genitori che hanno risposto al questionario era in congedo parentale (33%) oppure ricorreva all'aiuto dei nonni per garantire le cure necessarie ai figli (33%). Una parte (26%) faceva già ricorso al nido per la cura dei propri figli. Solo una piccola parte dei rispondenti ha dichiarato che non lavorava (circa il 5%).

---

<sup>12</sup> Negli Stati Uniti le politiche basate sulla concessione di voucher alle famiglie sono spesso oggetto, su richiesta del Congresso, di "sperimentazioni controllate" fondate sull'estrazione a sorte dei beneficiari. Naturalmente in questi casi la scelta di randomizzare è assunta nella fase di disegno della politica.

<sup>13</sup> Come già descritto nel secondo capitolo per rilevare le percezioni dei genitori è stato somministrato un questionario on line a 414 famiglie che avevano fruito del servizio nell'anno educativo 2010/2011. Le famiglie che hanno risposto sono state 150 su tutto il territorio regionale. I Comuni più rappresentati sono Bologna (35), Rimini (22), Ravenna (14), Ferrara (13), Forlì (13).

**Gli aiuti utilizzati abitualmente dalla famiglia nella gestione dei figli.** Oltre al servizio di asilo nido, le famiglie ricorrono comunque ad altre modalità che garantiscono la gestione dei figli e permettono di conciliare i tempi dedicati al lavoro con quelli necessari alla cura della famiglia.

Circa il 66% delle famiglie intervistate dichiara di utilizzare gli strumenti di conciliazione previsti dalle norme sul lavoro (congedi e permessi). Il 18% delle famiglie ricorre con frequenza quotidiana ai nonni; mentre il 34% dichiara di non farne mai ricorso. Una parte delle famiglie ricorre all'aiuto di altri familiari (circa il 28%) o di amici (15%). La maggior parte (67%) non utilizza i servizi di una baby sitter. Solo pochissimi ne fanno un uso quotidiano.

Tav. 16 – L'effetto sul ricorso al nido privato

<b>Cosa avrebbe fatto la famiglia in assenza di voucher?</b>	<b>% sui rispondenti</b>
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

**L'effetto del voucher 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 16 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” [Genitore di Piacenza]*

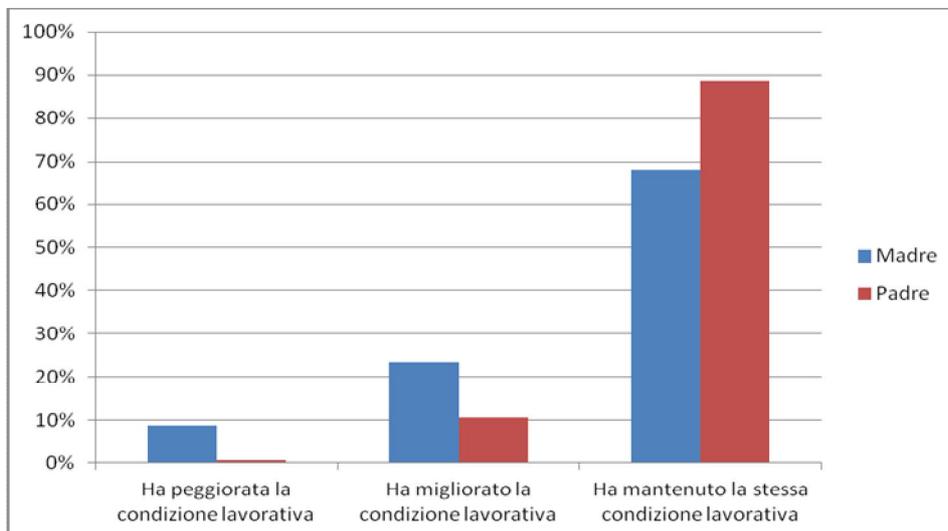
Un elemento di grande interesse riguarda la quota di coloro che senza voucher avrebbero rinunciato a lavorare (il 10% pari a 15 famiglie) o che in ogni caso avrebbero ridotto l'orario lavorativo (19,3%, pari a 29 famiglie), con evidenti conseguenze negative sia in termini economici che di progressione nella carriera. Sulla base di questi dati la politica sembra dunque aver prodotto un effetto, in termini di diversa scelta di cura dei figli, su circa il 30% delle famiglie beneficiarie.

### **Gli effetti sulla condizione lavorativa**

Per approfondire questo tema, è stata inserita una domanda relativa all'effetto del voucher sulla condizione lavorativa. Quanto l'aver ottenuto il voucher ha influito sul mantenimento, o sul miglioramento, della situazione professionale dei due genitori?

**Il cambiamento nella condizione lavorativa.** Alle famiglie è stato anche chiesto se durante il periodo di fruizione del voucher la loro condizione lavorativa (in termini di perdita dell'occupazione, variazioni salariali e progressioni di carriera) è cambiata o meno. Nel caso essi abbiano registrato un cambiamento, è stato

Tav. 17 – Il cambiamento nella condizione di lavoro



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

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 soltanto un padre su 150 ha dichiarato di aver peggiorato la situazione di lavoro. Buona parte dei genitori (68% tra le madri e l'89% tra i padri) non ha notato alcun cambiamento.

**L'effetto del voucher sulla condizione lavorativa.** Alle famiglie è stato inoltre domandato se ritengono che il voucher abbia influito sul mantenimento, o sul miglioramento, della 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.

Tav. 18 – Il cambiamento nella condizione di lavoro

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

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

La percentuale che identifica un effetto del voucher sulla condizione lavorativa è molto più alta nel caso delle madri: 62%. Anche in questo caso la 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 che si fondano su percezioni degli intervistati. I fruitori di un contributo

finanziario 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 della politica e dei servizi ricevuti**

Oltre al tema degli effetti, la ricerca condotta ha indagato anche il gradimento da parte dei genitori sia della politica dei voucher, sia dei servizi offerti dagli asili nido. Su questo versante si è proceduto ad una doppia verifica, chiedendo sia ai responsabili dei Comuni, sia direttamente ai genitori, quali sono gli elementi di maggiore soddisfazione per le famiglie che hanno preso parte all'intervento.

**Il punto di vista dei Comuni.** Sebbene nessun Comune abbia svolto un'indagine diretta a rilevare il giudizio delle famiglie con particolare riferimento alla politica dei voucher conciliativi, i responsabili comunali ritengono che i genitori valutino positivamente questo intervento per diverse ragioni.

- (1) In primo luogo si tratta di una politica che riesce a dare risposta a tutte le domande ricevute. Non esiste cioè un razionamento nell'offerta dei voucher (almeno tra coloro che ne hanno formalmente diritto).
- (2) In secondo luogo la politica, grazie al finanziamento di un'offerta di servizi molto più flessibili di quelli pubblici, consente di conciliare, soprattutto per le famiglie prive del sostegno dei nonni, i tempi di lavoro e di vita. Secondo i responsabili viene apprezzata dai genitori la possibilità avere servizio con orari d'apertura più lunghi, a costi accessibili. Per citare alcuni esempi: a Riccione un nido privato resta aperto 11 ore al giorno per 11 mesi e mezzo l'anno; a Ravenna i nidi privati, finanziati dai voucher, restano aperti anche il sabato.

Per molti il voucher viene preferito dai genitori che contano su un lavoro sicuro, perché trovano nel servizio privato una maggiore flessibilità. L'esperienza di un Comune testimonia tale preferenza: il Comune di Forlì fa precedere il bando per l'assegnazione dei voucher a quello per l'assegnazione dei posti pubblici. In questo modo dà la possibilità ai genitori in lista d'attesa per i voucher di poter presentare domanda anche per il nido pubblico. La referente del Comune segnala che alcuni genitori hanno preferito comunque aspettare la disponibilità di un posto voucher, in quanto si ha la percezione che la struttura privata sia più flessibile sugli orari di entrata e di uscita

- (3) In generale piace l'idea di avere un beneficio economico per fruire di un servizio privato, con un ente pubblico - il Comune - che svolge il ruolo di "garante" della correttezza nella gestione del rapporto con il privato.

*"Dà la possibilità di espandere l'offerta dei posti nei servizi educativi per bambini 0-36 mesi a condizioni tariffarie economicamente sostenibili... consentendo attraverso la collaborazione più stretta del Comune e soggetti provati gestori di fornire servizi di più elevata qualità" [Comune di Modena]*

*"Il voucher consente alle famiglie in lista d'attesa per il nido pubblico, che con molta probabilità non riuscirebbero ad accedervi, di avere*

*l'opportunità di fruire di un servizio di qualità a costi contenuti"*  
 [Comuni di San Lazzaro e San Pietro in Casale]

La conferma del gradimento è data dal fatto che quasi tutte le famiglie beneficiarie iscrivono il loro figlio al nido privato anche l'anno successivo, rinunciando a concorrere per il nido comunale.

- (4) Infine il voucher è particolarmente apprezzato dai genitori residenti in Comuni privi di servizi, o in Comuni che non offrono un servizio rivolto a tutte le fasce di età.

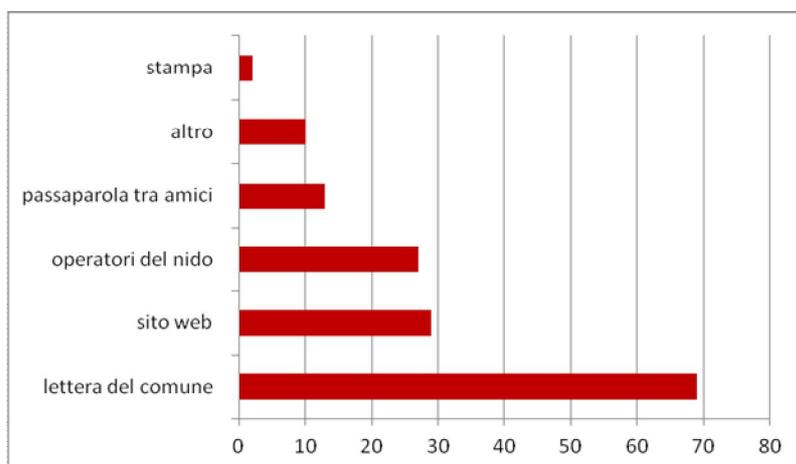
**Il punto di vista dei genitori.** Il giudizio sui voucher che emerge dalle risposte dei genitori è complessivamente positivo e conferma le impressioni dei responsabili comunali. In molti casi viene colto un effetto della politica che va oltre la conciliazione dei tempi di lavoro dei genitori.

*"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".* [Genitore di Rimini]

Per quanto riguarda i singoli aspetti, un giudizio particolarmente positivo viene espresso con riferimento alla procedura amministrativa utilizzata dai Comuni per la richiesta dei voucher. Essa risulta appropriata per il 71% delle famiglie. Il 21% delle famiglie la definisce molto semplice. Solo il 6% delle famiglie (9) ritiene che la procedura sia molto complessa. Da sottolineare il fatto che un terzo delle famiglie che esprimono tale giudizio risiede nel Comune di Rimini. Si tratta comunque di una quota minima (3) delle famiglie riminesi che hanno risposto al questionario (22).

I genitori non presentano lamentele neppure rispetto al modo in cui sono venuti a conoscenza della possibilità di accedere al contributo.

Tav. 19 – Canali di informazione utilizzati dalle famiglie



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

Come viene mostrato nella tavola 19, in molti casi le famiglie sono state raggiunte dalle informazioni inviate direttamente dal Comune attraverso l'invio di una lettera ai genitori di bambini in età (46% pari a 69 famiglie).

In altri casi i genitori hanno appreso la notizia grazie a manifesti e alla pubblicità fatta sul sito web dell'amministrazione comunale (19%). In molti casi l'informazione è giunta anche dagli operatori del nido (18%) o

dall'ufficio comunale al momento delle iscrizioni al nido pubblico. In parte i genitori segnalano come loro fonte di conoscenza il passaparola tra amici (8%). In un paio di casi si segnala la stampa come mezzo di informazione.

Ad un quesito specifico riguardante gli aspetti del servizio di asilo nido che hanno maggiormente aiutato la famiglia a conciliare i tempi di lavoro con la cura dei bambini, i genitori danno la medesima importanza a tre elementi: la vicinanza del nido al luogo di lavoro o all'abitazione, la flessibilità dell'orario e il calendario di apertura.

**I suggerimenti dei genitori per il miglioramento della politica.** Le osservazioni e le proposte di miglioramento formulate dai genitori riguardano gli aspetti messi in evidenza nei paragrafi precedenti: (a) le modalità di accesso al voucher (b) la disponibilità di informazioni (c) le quote di partecipazione al costo del nido privato, (d) le necessità di conciliazione delle famiglie.

(a) Con riferimento ai criteri ed alle modalità di accesso ai voucher, alcuni genitori evidenziano una scarsa flessibilità nel sistema di ammissione. A volte però gli elementi rilevati non attengono in particolare ai voucher, ma più in generale ai criteri di accesso agli asili nido. Viene, ad esempio, criticato l'utilizzo dell'ISEE per l'attribuzione di punteggi utili per la graduatoria.

*"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 che hanno la madre casalinga. Dunque il sistema è inadeguato"* [Genitore di Bologna]

Viene suggerita l'opportunità di inserire, fra i criteri di precedenza per l'assegnazione del voucher l'iscrizione del fratello/sorella 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 fratello/sorella al medesimo nido del fratello/sorella maggiore."* [Genitore di Bologna]

(b) Relativamente al piano di comunicazione e alla circolazione delle informazioni, alcuni genitori chiedono di dare maggiore visibilità a tutte le 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, ed in particolare di poter conoscere anticipatamente le strutture che già in partenza potranno dotarsi di maggiori elementi di flessibilità (calendario, prolungamento dell'orario scolastico, ecc.). A questo fine viene suggerita l'organizzazione di un open day.

(c) Alcuni genitori suggeriscono di utilizzare anche per i voucher gli stessi criteri di agevolazione tariffaria utilizzati nei nidi pubblici, ad esempio prevedendo uno

sconto per il secondo figlio iscritto, oppure 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). [Genitore di Bologna]*

Si propone poi di poter aggiornare la compartecipazione al costo del servizio facendo valere le variazioni dell'ISEE intervenute 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” [Genitore di Bologna]*

In qualche caso viene segnalato l'aumento delle tariffe del nido e anche della progressiva riduzione dell'importo 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.” [Genitore di Bologna]*

Come si può notare dalle testimonianze riportate, gran parte di questi suggerimenti relative al sistema tariffario, all'onerosità delle rette, e ai meccanismi di accesso, provengono da famiglie residenti a Bologna. L'onerosità delle rette viene lamentato anche da molti genitori di Forlì.

- (d) Per quanto riguarda gli aspetti di conciliazione tra tempi di lavoro e cura dei figli alcuni individuano come forte criticità il requisito della permanenza della condizione lavorativa per la fruizione del voucher.

*“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” [Genitore di Forlì]*

Sempre sul lato della conciliazione alcune famiglie segnalano la necessità di avere garanzie di continuità nella fruizione del voucher e dei servizi per l'infanzia. Soprattutto chiedono maggiore flessibilità nell'organizzazione dei servizi, prevedendo calendari 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!!"* [Genitore di Ravenna]

Ulteriore elemento di flessibilità proposto è la possibilità di variare l'orario di fruizione mese per mese, in base al variare delle esigenze lavorative della famiglia.

Altre proposte riguardano: (1) l'istituzione di un elenco di baby-sitter e collaboratrici domestiche affidabili e preparate da fornire alle famiglie; (2) l'introduzione del voucher anche per le scuole materne; (3) la promozione negli asili nido di forme di aggregazione per i genitori in modo da consentire alle famiglie di aiutarsi reciprocamente nella gestione dei figli.

Ma le proposte e i suggerimenti formulati dai genitori si estendono ben oltre la politica dei voucher e i servizi offerti dai Comuni e si allargano al tema più generale della conciliazione e della cura dei bambini. Diversi sono gli strumenti che le famiglie individuano come utili a recuperare tempo per la famiglia e benessere per i figli: una diversa organizzazione del lavoro (orario continuato e telelavoro), prolungamento di congedi, riorganizzazione della circolazione urbana (aree pedonali, piste ciclabili).

*"Sarebbe bello che venisse abolito, ove possibile, il tempo spezzato come per esempio succede in Gran Bretagna e in quasi tutti i paesi del nord Europa: meno stress da spostamenti, meno traffico e piu' tempo da dedicare ai figli"* [Genitore di Forlì]

*"Si potrebbe pensare ad esempio di prolungare il periodo di cosiddetto allattamento oltre l'anno di vita del bambino oppure concedere agevolazioni alle aziende che consentono, quando possibile, il telelavoro nei casi di malattia del bambino".* [Genitore di Bologna]

*"Alla nostra famiglia servirebbero maggiori piste ciclabili, aree pedonali vere, la chiusura effettiva del centro storico al traffico. In una città non si può considerare come unico spazio usufruibile dai bambini l'asilo."* [Genitore di Rimini]

## 5. LE CONSEGUENZE DELLA POLITICA SUI NIDI D'INFANZIA PRIVATI

---

I nidi d'infanzia privati giocano un ruolo fondamentale nell'attuazione della politica regionale dei voucher conciliativi. 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?

Per tentare di rispondere a queste domande, oltre ad analizzare i testi degli accordi con i Comuni, sono state condotte alcune interviste in profondità con i responsabili degli uffici comunali ed è stato organizzato un incontro con i gestori dei nidi privati che hanno partecipato alla politica.

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

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

**L'offerta pubblica.** Nei Comuni che hanno aderito alla politica dei voucher, con riferimento alla candidatura per l'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 a gestione pubblica 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<sup>14</sup>.

**L'offerta privata.** Le strutture private e/o convenzionate presenti nei Comuni aderenti sono 324, con un numero di posti pari a 7900. Di questi i Comuni hanno convenzionati 3794 posti. 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 nella politica dei 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.

---

<sup>14</sup> Queste cifre fanno riferimento alle rette pagate da coloro che hanno le condizioni reddituali massime. La retta pagata in media dalle famiglie che iscrivono i loro figli ad un nido pubblico è naturalmente molto più bassa. Il Dossier Asili Nido Comunali 2011 [CittadinanzaAttiva, 2011] rivela che la retta media (anno educativo 2010/2011) per la frequenza di un nido pubblico in un capoluogo di Provincia della Regione Emilia-Romagna è pari a 313 euro. In tal caso Ferrara mostra la retta media più bassa (213 euro) e Forlì la più alta (433 euro).

Tav. 20 – Distribuzione dei nidi per voucher attivi (2010/2011)

N. voucher attivati	N. nidi privati
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: Dati amministrativi della Regione Emilia-Romagna, 2012

comunali, mette chiaramente in luce come la politica dei voucher sia particolarmente gradita ai nidi privati.

*“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.” (Gestore).*

In un periodo di grande difficoltà economica, la politica dei voucher sembra aver aiutato a sostenere servizi che in alcune zone faticano a riempire i posti disponibili o sono addirittura a rischio di chiusura.

In alcune realtà si registra un aumento nel numero degli iscritti; di conseguenza si riducono i posti che restavano vuoti anche a causa di rette elevate (Rimini, Faenza). Nel Distretto Pianura est un nido in difficoltà è riuscito ad evitare la chiusura.

D'altra parte vi sono casi in cui, nonostante gli enti gestori abbiano valutato positivamente l'iniziativa, le agevolazioni per l'utilizzo dei nidi privati non hanno impedito la chiusura di tre strutture, a causa delle negative condizioni economiche di gestione (Distretto di Porretta Terme)

Nell'anno 2010/2011 i nidi privati che hanno attivato almeno un posto voucher erano 139. La maggior parte dei nidi hanno attivato pochi voucher. Nella prima fascia - da 1 a 5 voucher attivi - si collocano 82 nidi, circa il 58% dell'intera distribuzione. Soltanto quattro nidi privati superano i 15 voucher attivati. L'elenco dei nidi partecipanti è riportato in appendice.

**L'aumento nell'offerta di posti rivela che la politica è particolarmente gradita dai nidi privati.** Il numero di adesioni da parte dei nidi privati e il numero dei posti che essi mettono a disposizione dei voucher risulta sempre crescente negli anni e superiore al fabbisogno. Questo dato, confermato in sede di workshop con i gestori e dalle interviste con i funzionari

### **Il cambiamento nei nidi privati che partecipano alla politica**

La politica dei voucher in questi anni sembra aver 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, in seguito alla partecipazione alla politica, hanno introdotto alcune innovazioni: orari part time, servizi di vigilanza e assistenza offerti prima dell'orario di entrata e dopo l'orario di uscita, servizi integrativi di vario tipo.

Alcune strutture hanno convertito le educatrici da part time a full time e hanno inserito altre educatrici part time. Naturalmente in queste trasformazioni sono stati coinvolti tutti gli utenti, non soltanto gli utenti voucher, con un conseguente arricchimento del servizio.

In alcuni casi si è tentato di definire orari personalizzati in grado di rispondere alle esigenze particolari delle famiglie. E' un'evoluzione in atto, che prevede di erogare il servizio anche nei periodi festivi (Natale e Pasqua) e di estendere l'apertura all'estate. Si tratta però ancora di proposte di miglioramenti che potrebbero essere introdotti solo se accompagnati da un aumento delle rette.

**Il consolidamento delle strutture più 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 dunque consentito di ampliare il numero dei posti nelle strutture esistenti (es. 10 posti in più nell'asilo nido di Traversetolo), di incoraggiare l'apertura di nuovi servizi e di meglio sostenere l'avvio di nuovi servizi. Questo è il caso del nuovo micronido di Villanova, una struttura da 20 posti complessivi posta in un'area del forese. Ciò ha dato al Comune la possibilità di ampliare l'offerta di servizi in un'area prima completamente scoperta.

### **Il giudizio dei nidi privati rispetto al funzionamento della politica**

In generale, il giudizio espresso dai nidi privati è positivo, anche se nella fase d'avvio possono sorgere alcune difficoltà.

*"Il progetto è complesso e richiede sforzo a livello amministrativo per oliare impasse comunicative. Comunque si tratta di dinamiche messe in conto" (Gestore)*

**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 (associazioni, fondazioni, società in nome collettivo) sono costretti ad affrontare diversi problemi di carattere organizzativo.

Il periodo iniziale risulta più impegnativo per l'impostazione del sistema di comunicazione e rendicontazione, e si ammortizza nel consolidamento degli anni

successivi. 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 (Un problema di questo tipo è sorto nel caso del nido di Traversetolo).

**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.

Ricordiamo a questo proposito che una prima tranche del contributo regionale, pari al 70% dell'importo assegnato ad ogni Ente referente per l'ambito distrettuale, viene anticipata in seguito al recepimento da parte del Servizio regionale stesso della relativa richiesta di anticipo formulata dagli Enti medesimi unitamente all'elenco dei destinatari dei voucher. Una seconda tranche del 30% viene erogata come saldo a conclusione dell'anno scolastico, dietro presentazione di idonea documentazione di spesa e di una breve relazione sull'attività.

Nei Comuni in cui il genitore versa al nido solo la quota al netto del contributo regionale e il voucher 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 costretto ad anticipare il contributo spettante per 10 mesi. (Questo è ad esempio il caso del nido di Traversetolo).

Nei Comuni in cui la famiglia anticipa la quota di contributo regionali e poi riceve un rimborso a consuntivo dal Comune, il nido non subisce effetti economici. Tuttavia, come abbiamo segnalato nel capitolo precedente, questa modalità provoca alcune lamentele da parte dei genitori.

Nei nidi privati che applicano rette più basse –inferiori ai 600 euro - e con una buona richiesta di utenza privata può risultare meno conveniente implementare la politica dei voucher, o addirittura penalizzante. Questo per due motivi. In primo luogo il posto voucher impone un onere amministrativo. In secondo luogo, riservare posti ai voucher comporta il rischio di avere posti scoperti. Se il nido ha già una sua clientela privata che gli garantisce la copertura dei posti disponibili, non ha convenienza ad aderire alla politica.

Tuttavia si nota una differenza tra l'utenza voucher e quella privata. La famiglia che utilizza il voucher si sente agevolata ma con un impegno più strutturato; ci sono meno ritiri nell'utenza voucher rispetto a quella privata. L'utenza privata ha maggiori margini di flessibilità ed è soggetta a più ritiri/sospensioni. Frequentemente alcuni riescono a sistemarsi per alcuni mesi in altro modo, ad esempio ricorrendo periodicamente all'aiuto dei nonni. L'utenza dei voucher è un'utenza più simile a quella che fruisce del nido privato convenzionato: si rivela più stabile e continuativa nelle modalità di fruizione. Questo è un elemento positivo per i nidi.

Per i nidi con rette private più alte - oltre i 600 euro - il voucher è stato uno strumento che ha facilitato l'accesso ai nidi privati a famiglie che magari desideravano utilizzare tale struttura, ma che non avrebbero potuto corrispondere per intero le quote. In questi nidi l'utenza è diversa sia in termini qualitativi (accedono tipologie di famiglie che normalmente non accedevano) sia in termini quantitativi numerici (accedono più famiglie): il voucher è stato uno strumento "facilitatore di accesso".

## 6. CONCLUSIONI E PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO

---

La politica dei voucher conciliativi è stata prevalentemente finanziata con le risorse messe a disposizione dal Fondo Sociale Europeo 2007-2013. Per questo motivo è previsto che essa si concluda con il prossimo anno educativo (2012/2013). Alla luce dei risultati raggiunti è auspicabile una prosecuzione della politica? Con quali correzioni?

La missione valutativa promossa dall'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna ha tentato di rispondere a queste due domande, approfondendo in particolare tre aspetti dell'intervento regionale: (a) le modalità d'attuazione adottate nei diversi contesti distrettuali e il livello di adesione da parte degli enti locali alla politica; (b) il gradimento dei servizi offerti da parte delle famiglie e le loro percezioni sull'utilità dei voucher; (c) la partecipazione dei nidi privati e le conseguenze della politica sulla loro organizzazione interna.

Questo capitolo offre una breve sintesi dei principali risultati emersi dall'indagine. Nella prima parte sono presentati gli argomenti a sostegno della decisione di proseguire con la politica. Nella seconda parte sono illustrate alcune proposte di miglioramento nel caso si decida di continuare con questo tipo d'intervento.

### **Perché proseguire con la politica dei voucher?**

Vari elementi raccolti nel corso della missione valutativa fanno propendere verso la continuazione della politica regionale. Pesa a favore di tale opzione il parere espresso dai diversi soggetti coinvolti: le famiglie beneficiarie, le amministrazioni locali aderenti, i nidi privati che hanno partecipato all'iniziativa. Di seguito sono riportati le principali conclusioni alle quali si è giunti grazie all'indagine svolta.

**Le famiglie intervistate esprimono un giudizio positivo sulla politica regionale.** In generale i genitori che hanno beneficiato del voucher danno un'opinione favorevole alla prosecuzione dell'intervento. In alcuni casi ne consigliano persino un ampliamento per rafforzarne il carattere di politica di aiuto al reddito delle famiglie composte da giovani con figli piccoli.

La politica regionale viene percepita inoltre come un intervento efficace in termini di conciliazione dei tempi di lavoro e di cura della famiglia. Circa il 30% dei genitori intervistati dichiara che in assenza del voucher sarebbero stati costretti a rinunciare al lavoro o a ridurre l'impegno professionale. Il 50% dei genitori afferma che, anche in assenza di voucher, avrebbe comunque iscritto il figlio ad un nido privato. Una percentuale pari a circa il 62% degli intervistati dichiara che l'aver ricevuto il voucher è stato determinante nel mantenere o migliorare la condizione lavorativa delle madri. Tale percentuale scende al 29% con riferimento alla condizione lavorativa dei padri.

Al di là degli effetti sull'occupazione prodotti dall'intervento, sono due gli aspetti giudicati positivamente dalle famiglie: (1) il voucher offre un sostegno economico alle famiglie con bimbi piccoli; (2) l'accesso ad un servizio privato flessibile,

veicolato e garantito sotto il profilo della qualità dall'amministrazione pubblica, piace e rassicura le famiglie.

**La politica regionale è apprezzata dai Comuni aderenti.** Essa permette alle amministrazioni di ampliare l'offerta di servizi per l'infanzia e sembra costare meno di altre soluzioni (nidi pubblici o privati convenzionati).

Gli elementi positivi introdotti dall'utilizzo dei voucher si differenziano in base alle caratteristiche dimensionali dei Comuni coinvolti. I voucher consentono ad un Comune di piccole dimensioni di offrire alle famiglie residenti un servizio per l'infanzia che in precedenza poteva essere inesistente. Non tutti i Comuni dispongono di nidi pubblici o convenzionati. Nel caso dei Comuni più grandi, che già avevano all'interno del loro territorio nidi pubblici e privati convenzionati, i voucher permettono di ampliare l'offerta di servizi e di raggiungere famiglie che altrimenti non avrebbero fruito di alcun servizio né privato, né pubblico. (In base alla rilevazione sui genitori questa quota si aggira intorno al 50% dei beneficiari).

Infine i Comuni vedono in questa politica uno strumento diretto di sostegno all'economia privata locale: in assenza di voucher i nidi privati disporrebbero di un numero inferiore di utenti.

**La politica è gradita ai nidi privati partecipanti.** L'attività delle strutture private è direttamente sostenuta dalla politica dei voucher, grazie alle erogazioni dirette. Il voucher consente ai nidi di ampliare sia la tipologia di utenza, sia il numero degli utenti. Da un lato questo permette di consolidare servizi già esistenti, dall'altro stimola l'innovazione e permette di offrire nuovi servizi in grado di rispondere alle esigenze dei genitori.

Sembra infatti che la politica riesca ad introdurre alcuni elementi di flessibilità nell'erogazione delle prestazioni (anche se i genitori ne gradirebbero ancora di più). Normalmente i nidi privati sono in grado di offrire servizi con un elevato grado di flessibilità. La politica del voucher consente di valorizzare questa loro vocazione. La libertà di scelta che il genitore ha rispetto al servizio in cui può spendere il proprio voucher crea una concorrenza virtuosa tra i gestori.

### **In che modo migliorare il disegno o l'attuazione della politica?**

La missione valutativa ha evidenziato alcune criticità sulle quali sarà possibile intervenire, se la politica proseguirà in futuro.

**Ripensare le caratteristiche della popolazione target.** Il voucher di conciliazione è considerato uno strumento utile a favorire l'occupabilità di entrambi i genitori e in particolare delle madri, tradizionalmente più impegnate nella gestione della casa e dei figli e per questo escluse dal mercato del lavoro. Nel caso dell'Emilia-Romagna la politica dei voucher è stata pensata come una misura rivolta esclusivamente 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 assai probabile il ritiro del bambino dal nido privato. La missione valutativa ha messo in luce come questo elemento rappresenti una forte criticità da diversi punti di vista.

In primo luogo, per la famiglia ciò è una fonte di disagio supplementare a quella rappresentata dalla perdita del lavoro. La necessità di gestire il figlio anche negli orari prima coperti dal nido comporta naturalmente una maggiore difficoltà nell'organizzare la ricerca di un nuovo lavoro. Da questo punto di vista la politica punisce, invece di aiutare, coloro che si trovano senza occupazione e però cercano di reinserirsi sul mercato del lavoro.

In secondo luogo, la perdita del diritto al voucher e la conseguente interruzione del servizio di assistenza crea una discontinuità educativa che può rivelarsi dannosa per l'evoluzione psico-sociale del bambino.

In terzo luogo, vi sono dei costi amministrativi legati a questa definizione della popolazione target. La gestione dei casi problematici, relativi alle famiglie che hanno perso il diritto al voucher, e dei conseguenti scorrimenti in graduatoria alla ricerca di famiglie che possano fruire del posto voucher, resosi nel frattempo libero, aumentano notevolmente il carico di lavoro per i Comuni. Anche l'attività di controllo tesa a verificare il mantenimento del posto di lavoro aumenta i costi di transazione, rendendo la gestione della politica più dispendiosa per le amministrazioni coinvolte.

Nell'eventuale riprogrammazione della politica può essere perciò opportuno ripensare i requisiti che rendono possibile ai genitori la fruizione del voucher (individuando una diversa linea di finanziamento). Così come avviene in altre Regioni (ad esempio, il Piemonte<sup>15</sup>) la politica potrebbe essere allargata ad una platea più ampia di potenziali fruitori e potrebbe includere anche genitori disoccupati e in cerca di lavoro. La condizione d'obbligo per ricevere il voucher è che essi siano davvero alla ricerca di lavoro e che siano impegnati in percorsi riconosciuti di formazione e inserimento lavorativo. La scelta di ridefinire la popolazione target, includendo i genitori disoccupati, permetterebbe di intervenire direttamente su tutte le criticità fin qui evidenziate.

In sede di riprogrammazione si potrebbe altresì valutare se permettere la permanenza in asilo nido ai figli di quei genitori che in corso d'anno perdono il lavoro e però svolgono attività per il reinserimento lavorativo.

***Rendere accessibile il voucher in ogni momento dell'anno.*** Come abbiamo già avuto modo di sottolineare, non tutti i voucher messi a disposizione dalla Regione Emilia-Romagna sono stati "spesi". Vi sono molti voucher non utilizzati: circa il 30% nell'anno 2011/2012. Nonostante ciò molti Comuni continuano ad avere famiglie che sono in lista d'attesa per ottenere un posto in un asilo nido. A cosa è dovuto questo paradosso?

La causa principale può essere rintracciata sia nella definizione di requisiti troppo restrittivi imposti alle famiglie (cfr. punto precedente), sia nella rigidità delle procedure previste che non permettono di riassegnare i posti voucher che

---

<sup>15</sup> La Regione Piemonte eroga voucher di conciliazione per l'acquisizione di servizi a favore delle persone in inserimento e reinserimento lavorativo. I voucher possono essere spesi per far fronte ad una molteplicità di situazioni di cura (non solo minori, ma che anche anziani o disabili cronici) e consentono l'acquisto di servizi differenziati. Anche questa politica è finanziata dal Fondo Sociale Europeo "Competitività regionale e Occupazione" ed è prevista nel Programma Operativo Regionale 2007 – 2013.

eventualmente si sono resi liberi in corso d'anno. Una volta portata ad esaurimento la graduatoria, non è possibile procedere ad un'ulteriore ricollocazione dei voucher. In quasi tutti i casi il bando per l'assegnazione dei posti avviene infatti in un unico momento, prima dell'inizio dell'anno educativo, e non è prevista la possibilità di presentare domanda in tempi successivi. Ciò esclude dalla possibilità di ottenere il voucher quei genitori che maturano i requisiti dopo la chiusura del bando.

Per superare questa difficoltà può essere adottata la soluzione del "bando aperto" per l'intero anno educativo, o almeno per alcuni mesi (come avviene nel caso del Comune di Bologna).

Ciò avrebbe anche una conseguenza positiva per i nidi privati. Essi avrebbero in questo modo la possibilità di utilizzare il posto voucher eventualmente resosi vacante per ritiro da parte dell'utente.

**Incentivare una gestione della politica a livello distrettuale.** La Regione Emilia-Romagna ha scelto di avere come ente di riferimento per l'attuazione della politica i Distretti socio-sanitari. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, l'intervento si caratterizza perlopiù a livello subdistrettuale e sono i Comuni ad assumere le scelte più rilevanti sulle modalità di gestione della politica.

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.

Il Distretto potrebbe (a) assicurare uniformità di trattamento all'interno del territorio; (b) limitare i costi di partecipazione alla politica da parte delle famiglie (ad esempio, favorendo l'utilizzo di procedure web per la presentazione delle domande); (c) gestire gli eventuali voucher in esubero e renderne più efficiente l'allocazione su tutto il territorio. Nel caso in cui un Comune non utilizzi i voucher richiesti in sede di candidatura, dovrebbe infatti restare aperta la possibilità per un altro Comune appartenente allo stesso Distretto di utilizzare i voucher d'avanzo.

Lo sviluppo di questo sistema di governance a livello distrettuale – con l'accentramento di alcune funzioni operative chiave - permetterebbe di sfruttare le economie di scala presenti e di limitare la presenza di trattamenti troppo disomogenei all'interno dello stesso Distretto.

**Ridefinire le modalità di erogazione del contributo.** Vi sono notevoli differenze nel modo in cui i Comuni gestiscono la politica a livello locale. I Comuni hanno adottato diverse modalità di calcolo e di concessione dei voucher (legati ai regolamenti di accesso e di compartecipazione al costo dei servizi) e diverse procedure di erogazione dell'assegno. La scelta della Regione, fino a qui, è stata quella di lasciare ai Comuni ampia discrezionalità.

Questa decisione ha fatto emergere alcune disparità di trattamento a livello regionale. Ogni Comune cerca naturalmente un'omogeneità di trattamento tra i genitori residenti all'interno del proprio territorio e tende a limitare le differenze tra coloro che accedono ai servizi pubblici e convenzionati e coloro che accedono

ai voucher. I criteri di accesso e l'ammontare dei voucher sono perciò definiti sulla base dei medesimi criteri di accesso al servizio e all'entità delle compartecipazioni stabilite dai regolamenti e dai sistemi tariffari dei nidi comunali. Poiché i Comuni hanno adottato nel tempo regolamenti differenti, in applicazione del principio di autonomia locale, una certa disomogeneità di trattamento tra i territori è ineliminabile.

Tuttavia, è opportuno tentare di correggere quelle disparità di trattamento che non attengono ad atti di indirizzo politico o a scelte di fondo, ma piuttosto a procedure amministrative e a strategie organizzative contingenti. Ad esempio, in alcuni Comuni la modalità di erogazione del voucher obbliga i genitori o i nidi privati ad anticipare le spese della maggiore retta. In diverse realtà il voucher costituisce infatti 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.

In ogni caso si impone ai beneficiari o ai gestori privati un'esposizione economica non indifferente. Ciò è motivato dalle difficoltà incontrate da alcuni Comuni nell'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, che peraltro viene segnalata dagli enti attuatori come particolarmente onerosa.

Non risulta, fino a questo momento, che la politica sia stato 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.

Un'altra dimensione da tenere sotto controllo è la qualità dei servizi offerti. A questo fine si potrebbe effettuare una rilevazione periodica delle opinioni espresse dai genitori che fruiscono di voucher, estendibile eventualmente a tutti coloro che fruiscono di servizi per l'infanzia. Questo studio ha dimostrato che è possibile, ad un costo relativamente basso, sfruttare le potenzialità del web per raccogliere informazioni e riflessioni da parte dei beneficiari delle politiche regionali. 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. Si tratta di una fonte di informazione che l'amministrazione regionale e gli enti locali potrebbero utilmente

sfruttare per valutare la performance delle strutture per l'infanzia (pubbliche e private) presenti sul territorio.

## Appendice 1: Elenco dei comuni aderenti

Referente Distretto	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
<b>BOLOGNA</b>	Bologna	Bologna	Bologna	Bologna
<b>CASALECCHIO</b>	Casalecchio di Reno, Crespellano, Zola Predosa	Casalecchio di Reno, Crespellano, Zola Predosa	Casalecchio di Reno, Crespellano, Zola Predosa	Casalecchio di Reno, Crespellano, Zola Predosa
<b>CESENA</b>	Cesena, Mercato Saraceno, Montiano	Cesena, Montiano, Mercato Saraceno	Cesena, Montiano, Mercato Saraceno	Cesena, Montiano
<b>VALLI TARO E CENO</b>	Varano dè Melegari			
<b>FAENZA</b>	Faenza	Faenza	Faenza	Faenza
<b>FERRARA</b>	Ferrara	Ferrara	Ferrara	Ferrara
<b>FIDENZA</b>	Fidenza			
<b>FIorenzuola</b>	San Giorgio Piacentino, Villanova sull'Arda, Cortemaggiore	San Giorgio Piacentino, Villanova sull'Arda, Fiorenzuola d'Arda	San Giorgio Piacentino, Villanova Sull'arda, Fiorenzuola D'arda	San Giorgio Piacentino, Villanova Sull'arda,
<b>FORLI</b>	Forli, Forlimpopoli, Predappio	Forli, Forlimpopoli, Predappio, Bertinoro, Santa Sofia, Premilcuore	Forli, Forlimpopoli, Predappio, Bertinoro, Santa Sofia, Premilcuore, Galeata, Castrocaro	Forli, Forlimpopoli, Predappio, Bertinoro, Santa Sofia, Galeata
<b>IMOLA</b>	Medicina	Imola, Medicina, Castel San Pietro Terme	Imola, Castel San Pietro Terme	Imola
<b>LANGHIRANO</b>	Traversetolo	Traversetolo	Traversetolo	Traversetolo
<b>MODENA</b>	Modena	Modena	Modena	Modena
<b>PARMA</b>	Parma	Parma	Parma	Parma
<b>PIACENZA</b>	Piacenza	Piacenza	Piacenza	Piacenza
<b>RAVENNA</b>	Ravenna, Cervia	Ravenna, Cervia	Ravenna	Ravenna, Cervia
<b>REGGIO EMILIA</b>	Reggio Emilia	Reggio Emilia	Reggio Emilia	Reggio Emilia
<b>RICCIONE</b>	Riccione, Misano, Coriano	Riccione, Misano Adriatico, Coriano, Monte Colombo, Montescudo, Morciano di Romagna, Montefiore Conca, Saludecio	Riccione, Misano Adriatico, Coriano, Monte Colombo, Montescudo, Morciano di Romagna, Montefiore Conca, Saludecio, San Clemente	Riccione, Misano Adriatico, Monte Colombo, Montescudo, Montefiore Conca, Saludecio, San Clemente
<b>RIMINI</b>	Rimini	Rimini, Bellaria-Igea Marina	Rimini, Bellaria Igea Marina	Rimini, Bellaria Igea Marina
<b>SAN LAZZARO</b>	San Lazzaro di Savena, Ozzano Emilia	San Lazzaro, Ozzano Emilia	San Lazzaro, Monterenzio	San Lazzaro, Monterenzio
<b>SAN PIETRO IN CASALE</b>	Argelato, Baricella, Bentivoglio, Castelmaggiore, Castenaso, Granarolo, Molinella, San Giorgio di Piano	Argelato, Baricella, Bentivoglio, Castelmaggiore, Castenaso, Granarolo, Minerbio, Molinella, San Giorgio di Piano	Argelato, Baricella, Bentivoglio, Castelmaggiore, Castenaso, Granarolo, Minerbio, Molinella, San Giorgio Di Piano	Argelato, Baricella, Bentivoglio, Castenaso, Granarolo dell'Emilia, Minerbio, San Giorgio di Piano
<b>Un. BASSA ROMAGNA</b>			Bagnara di Romagna	Bagnara di Romagna
<b>Un. RUBICONE</b>	Savignano sul Rubicone, Gatteo, San Mauro Pascoli, Longiano, Borghi, Cesenatico	Savignano sul Rubicone, San Mauro Pascoli, Gatteo, Cesenatico, Borghi	Savignano sul Rubicone, San Mauro Pascoli, Gatteo, Cesenatico, Borghi	Savignano sul Rubicone, San Mauro Pascoli, Gatteo, Cesenatico, Borghi
<b>Un. TERRE D'ARGINE</b>	Carpi	Carpi	Carpi	Carpi
<b>VERGATO</b>	Grizzana Morandi, Vergato, Castiglione dei Pepoli	Grizzana Morandi, Vergato, Castiglione dei Pepoli	Grizzana Morandi, Vergato, Castiglione dei Pepoli	tutti i 13 Comuni del Distretto

**Appendice 2: Elenco dei nidi privati partecipanti (2010/2011)**

COMUNE	NIDO	VOUCHER ATTIVATI	RETTA MENSILE
BOLOGNA	ABBA	3	865
BOLOGNA	ALBICOCCOLE	6	860
BOLOGNA	ARCOBALENO DEI PULCINI	4	690
BOLOGNA	BALU'	4	884
BOLOGNA	BENTIVOGLIO SCHOOL	5	970
BOLOGNA	CALICANTO	5	873,94
BOLOGNA	CASTELLO INCANTATO	2	900
BOLOGNA	ELEFANTINO BLU	4	865
BOLOGNA	FARLOTTINE	9	818
BOLOGNA	GAIA	9	865
BOLOGNA	GIARDINO DELLE FIABE	2	995
BOLOGNA	HIGEYA	6	860
BOLOGNA	KIMBA	4	970
BOLOGNA	MAGGIOLINO CLUB	2	925
BOLOGNA	MARAMEO	14	841
BOLOGNA	MARIA AUSILIATRICE	3	610
BOLOGNA	NONNA ELIDE	4	895
BOLOGNA	NUVOLA	8	840
BOLOGNA	PACIUGO	6	841
BOLOGNA	PASSEROTTI	2	940
BOLOGNA	PENTOLA MAGICA	10	790
BOLOGNA	PHOEBIS	7	925,6
BOLOGNA	PHOEBIS CINQUE	1	925,6
BOLOGNA	POLLICINO	9	865
BOLOGNA	PROGETTO UNO SEI	5	900
BOLOGNA	TRENINO CIUF CIUF	6	865
CARPI	CIPi	13	550/600
CARPI	COLORADO	5	580
CARPI	IL NIDO DI MARY POPPINS	9	550/600
CARPI	RE MESINA	3	595
CASALECCHIO DI RENO	BALENIDO	3	865
CASALECCHIO DI RENO	PIPPI CALZELUNGHE	1	865
CREPELLANO	NIDO D'INFANZIA DI CALCARA	13	675
ZOLA PREDOSA	NIDO MATILDE	8	721
CESENA	BABY WORLD - CESENA	4	600
CESENA	MONDO BIMBI - CESENA	3	560
CESENA	MONDO BIMBI - CESENA	2	560
MERCATO SARACENO	LE FAVOLE - CESENA	1	490
MONTIANO	PICCOLE STELLE - CESENA	1	610
MONTIANO	BABY WORLD - CESENA	3	600
FERRARA	LE ALI DI PINOCCHIO - VIA MAMBRO 80 FERRARA	15	482,27
FERRARA	IL CAMPO DELLE FRAGOLE - VIA VARANO 23 FERRARA	6	600

FERRARA	LE COCCINELLE - P.ZZA U.COSTA 5 LOC. S. MARTINO FE	3	550
FERRARA	C.I.F. - VIA ISABELLA D'ESTE 8 LOC. BAURA FE	4	507,72
FERRARA	MAMY EDUCATION - VIA LUCCHESI - 5 FERRARA	5	520
FERRARA	BEATA BEATRICE II D'ESTE - VIA MASSAFISCAGLIA, 40 FERRARA	1	375,5
FERRARA	IL NIDO NEL BOSCHETTO - VIA BOSCHETTO 26 FERRARA	8	621
FERRARA	G.M. PEDRIALI - VIA LAMPONE - 1 - LOC. MONTALBANO FE	7	600
FERRARA	DON DIOLI - VIA MODENA 204 FERRARA	9	600
FIORENZUOLA D'ARDA	Educatrice domiciliare "Tam Tam"	4	824
SAN GIORGIO P.	Micronido "L'Arca di Noè" (ex Nido dello Scoiattolo)	2	680
VILLANOVA SULL'ARDA	Micronido "Luisa Picasso Ratto"	2	806
BERTINORO	44 Gatti	11	600
FORLI'	Ambaraba' Ciccì Coccò	5	640
FORLI'	Bim Bum Bam	4	580
FORLI'	Bimbolandia	1	550
FORLI'	Campanellino (ex CIF)	2	700
FORLI'	Giromondo 1	1	450
FORLI'	Giromondo 2	3	500
FORLI'	Gli Gnomi	3	540
FORLI'	La Nave	10	620
FORLI'	La Tribù Dei Piccoli	3	600
FORLI'	L'Orsetto	3	535
FORLI'	Nido di Sofia	15	640
FORLI'	Piccolo Giallo	4	535
FORLI'	Pimpa	10	535
FORLI'	Un Mondo Fantastico	14	570
FORLIMPOPOLI	La Casa di Mary Poppins	8	500
PREDAPPIO	Pollicino	9	546
SANTA SOFIA	Il Capriolo Santa Sofia	8	613,6
SANTA SOFIA	Il Grillo parlante Premilcuore	4	613,6
CASTEL SAN PIETRO TERME	Nido "Don Luciano Sarti"	5	750
CASTEL SAN PIETRO TERME	Nido domiciliare "Mamma Oca n.7"	3	700
IMOLA	LA CASA DI MAMMA OCA 6	5	750
IMOLA	SANTA CATERINA	2	812
IMOLA	ARCOBALENO	1	752
IMOLA	il paoletti	10	650
MODENA	ARCOBALENO	3	693
MODENA	FAMIGLI	8	678,79
MODENA	LA CAROVANA 1	2	686,65
MODENA	LA ZUCCA MAGICA	10	700,56
MODENA	LE FATE	12	700,56

MODENA	LUDUS	5	679
MODENA	MADONNA PELLEGRINA	10	670
MODENA	MAMITU'	3	690,48
MODENA	PANTERA AZZURRA	6	690,48
MODENA	PICCOLO PRINCIPE	2	696,5
MODENA	PRONTO NIDO (2)	3	695
MODENA	PAPAVERI E PAPERE	8	695,52
MODENA	PIAZZA LIBERAZIONE	4	678,79
MODENA	VILLANOVA – TROTTOLA	12	695,52
MODENA	BAGGIOVARA	4	605
PARMA	GELSOMINO	9	788,92
PARMA	IL NIDO DI NINNI	7	750
PARMA	EUGENIA PICCO	4	720
PARMA	PINK PANTHER	2	715
PARMA	LO SCOIATTOLO	1	758,51
RAVENNA	EDUCATRICE DOMICILIARE MARY POPPINS	3	510
RAVENNA	NIDO LA MONGOLFIERA	5	555,4
RAVENNA	NIDO DOMUS BIMBI	3	600
RAVENNA	MICRO-NIDO PARINI "A"	14	620
RAVENNA	NIDO LA MONGOLFIERA	4	632,4
RAVENNA	NIDO I CUCCOLI	20	797,2
REGGIO EMILIA	AGUAS CLARAS	38	792
REGGIO EMILIA	TOTEM	7	700
MONTE COLOMBO	ASILO NIDO IPAB "CECCARINI" DI RICCIONE	2	748,8
MONTE COLOMBO	ASILO NIDO PIO XII MONTESCUDO	4	700
MONTE COLOMBO	SERV. EDUCATRICE DOMICILIARE "L. MASSANI"	1	289,2
RICCIONE	MARIA BOORMAN CECCARINI	24	748,8
MISANO ADRIATICO	Maria Boorman Ceccarini Riccione	10	748,8
MONTEFIORE CONCA	NIDO "PRIMI PASSI " Morciano	2	540,52
MORCIANO DI Romagna	NIDO "PRIMI PASSI " Morciano	2	728
CORIANO	NIDO SOVRA COMUNALE "M.B.CECCARINI"	10	748,8
MONTESCUDO	PIO XII	14	700
SALUDECIO	PRIMI PASSI -Via Bucci-Morciano di R.(RN)	2	728
RIMINI	Micro-nido Tartaruga	18	585
RIMINI	Micro-nido Babylandia	7	498
RIMINI	Micronido Il Nido	6	500
RIMINI	Micro-nido La Foresta Incantata	10	500
RIMINI	Micro-nido Sez. Primavera CEIS	9	550
RIMINI	Micro-nido Il Melograno	12	590
RIMINI	Nido Beata Vergine del Carmine	5	650
RIMINI	Nido Centro polivalente per l'Infanzia	2	590
RIMINI	Nido Mialuna	15	650
RIMINI	Nido Piccolo Principe	7	650
BELLARIA-IGEA MARINA	Vittorio Belli	3	606,97

BORGHI	CAMPANELLINO	1	350
CESENATICO	PRIMI PASSI	4	343
CESENATICO	L'ARCOBALENO	10	367,5
GATTEO	GIRASOLE 2	3	283
SAN MAURO PASCOLI	GIRASOLE 2	3	336
SAVIGNANO SUL RUBICONE	GIRASOLE 2	5	430
SAN LAZZARO DI SAVENA	Nido Al Girotondo	5	735
SAN LAZZARO DI SAVENA	Nido La Cicogna	6	865
MONTERENZIO	Nido Phoebis	3	750
CASTIGLIONE DEI PEPOLI	LA MONTAGNA DEI BALOCCHI	6	340
CASTIGLIONE DEI PEPOLI	LA MONTAGNA DEI BALOCCHI	2	340
SAN BENEDETTO VAL DI SAMBRO	LA TANA DI PIAN DI SETTA	2	600
VERGATO	BAOBAB	5	685

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Banca d'Italia, Relazione Annuale, 2012

[www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relann/rel11/rel11it/](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relann/rel11/rel11it/)

CittadinanzaAttiva, Asili nido comunali - Dossier a cura dell'Osservatorio prezzi & tariffe, Settembre 2011

Centro nazionale di documentazione e analisi per l'Infanzia e l'adolescenza, Monitoraggio del Piano di Sviluppo dei Servizi Socio Educativi per la prima infanzia, 2011

Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Obiettivi di Servizio, 2012

[www.dps.tesoro.it/obiettivi\\_servizio/ml.asp](http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/ml.asp)

## RINGRAZIAMENTI

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.