

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

Proposta di Missione Valutativa n. 1

giugno 2011

Questa breve nota illustra gli obiettivi conoscitivi e le possibili modalità di svolgimento della prima missione valutativa sperimentale dell'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna. La missione, se approvata, avrà per oggetto l'attuazione di una politica promossa in esecuzione della legge regionale n. 17/2005 dal titolo "Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del Lavoro". La politica proposta per la valutazione ha lo scopo di aiutare le famiglie, nelle quali entrambi i genitori lavorano, nel difficile equilibrio tra esigenze lavorative e necessità di cura dei figli più piccoli. Alle famiglie in possesso di particolari requisiti di reddito viene concesso un assegno - il voucher conciliativo - che permette l'iscrizione del figlio a nidi d'infanzia privati. L'obiettivo finale è consentire ai genitori il mantenimento del posto di lavoro ed eliminare possibili fonti di discriminazione tra i generi per ciò che riguarda le prospettive occupazionali.

Come nasce la politica dei "voucher conciliativi"

La politica regionale consiste nell'erogazione di voucher a lavoratori e lavoratrici con figli fino a tre anni per consentirne l'iscrizione ai nidi privati

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 **assegno 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**).

In applicazione di tale disposizione legislativa, durante l'anno educativo 2008/2009 la

Regione Emilia-Romagna ha avviato la sperimentazione di un intervento mirato ai lavoratori e alle lavoratrici con figli piccoli (sotto i tre anni). L'intervento prevedeva 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 Fondo Sociale Europeo (FSE), ha coinvolto soltanto le famiglie residenti nei Comuni di Bologna e di Modena.

La politica dei voucher conciliativi è stata poi estesa all'intero territorio regionale a partire dall'anno educativo 2009/2010. Attualmente sono in corso di erogazione gli assegni relativi all'anno educativo 2010/2011 e si sono già raccolte ed approvate le candidature dei Comuni aderenti per l'anno educativo 2011/2012. Dal 2008 ad oggi dunque, la politica ha già passato tre cicli d'attuazione e si sta preparando a vivere il quarto.

Con la messa a regime di questa politica la Regione si è posta due obiettivi di fondo:

- rimuovere le crescenti difficoltà di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro nelle famiglie, così da tutelare il diritto al lavoro di ogni donna e uomo presente nella società;
- contribuire all'aumento della percentuale di bambini, al di sotto dei tre anni d'età, inseriti nei nidi d'infanzia, per avvicinarsi all'obiettivo del 33% definito nell'ambito della strategia europea per l'occupazione.

Cos'è una missione valutativa?

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. Il compito di decidere lo svolgimento di missioni valutative spetta alla Commissione assembleare competente. Nell'approvare la missione valutativa la Commissione designa un consigliere di maggioranza e uno di minoranza che, con l'ausilio degli uffici regionali appositamente individuati e con l'eventuale assistenza di esperti esterni all'amministrazione, seguono la realizzazione delle attività di analisi, relazionano sui risultati ottenuti e indicano proposte per la necessaria pubblicazione degli esiti della missione.

Come funziona la politica dei voucher conciliativi

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 del genitore.

Cosa è il voucher conciliativo?

Il *voucher* è un assegno concesso alle famiglie richiedenti per l'iscrizione dei figli a nidi d'infanzia privati. Si tratta di un titolo di spesa dal valore massimo di **250 euro al mese** per bambino. 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.

Il ruolo dei Comuni

La politica regionale coinvolge direttamente 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. L'ultimo bando è stato pubblicato nel mese di ottobre 2010.

Possono candidarsi i 38 Enti referenti dei distretti sociali, 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.

L'individuazione dei nidi d'infanzia

I posti nido cui accedere grazie a tali assegni – individuati dai Comuni – appartengono a strutture private autorizzate, con caratteristiche rispondenti ai requisiti richiesti dalla normativa vigente, quali nidi, micronidi, sezioni primavera, nidi part-time, nidi aziendali e piccoli gruppi educativi/ educatrici domiciliari.

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
 - essere residenti in Emilia-Romagna (almeno un genitore), ovvero essere domiciliati e svolgere attività lavorativa nella regione.

Quante risorse sono disponibili?

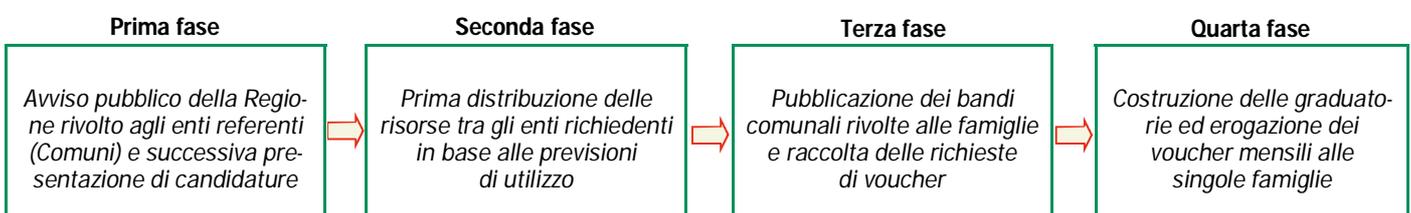
La politica regionale è realizzata con un contributo del Fondo Sociale Europeo (FSE), pari a **tre milioni di euro** per anno. Gli Enti che ricevono il finanziamento dalla Regione contribuiscono alla realizzazione del programma con una quota percentuale non inferiore al 25% del costo complessivo del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

Per ogni posto nido, il valore massimo dell'assegno, finanziato dal Fondo Sociale Europeo, è pari al 50% della retta a carico dell'utente, comprensiva di tutte le spese. L'assegno non deve in ogni caso superare il valore di 250 euro al mese. A tale contributo regionale si somma il contributo comunale, tenendo conto che la spesa sostenuta direttamente dalla famiglia deve comunque essere superiore all'importo massimo della retta prevista in un nido pubblico o convenzionato.

Cosa è l'ISEE?

Per fruire dei voucher conciliativi le famiglie devono avere un ISEE inferiore a 35.000 euro. L'ISEE, **Indicatore della situazione economica equivalente**, misura la condizione economica delle famiglie nella Repubblica Italiana. Nel calcolo dell'ISEE si tiene conto di reddito, patrimonio (mobiliare e immobiliare) e delle caratteristiche del nucleo familiare (per numerosità e tipologia).

Tav. 1 - Ricostruzione del processo attuativo della politica regionale



I primi due anni di attuazione della politica

I dati amministrativi consentono una prima descrizione di quanto è accaduto nei primi due anni di attuazione della politica.

La partecipazione dei Distretti e dei Comuni

Nel primo anno di attuazione della politica sull'intero territorio regionale (2009/2010) hanno richiesto ed ottenuto l'assegnazione dei voucher conciliativi 21 enti sui 38 che, in qualità di capofila dei distretti sociali, potevano presentare domanda. Nei due anni successivi i candidati ammessi sono 22 (le candidature per l'anno educativo 2011/2012 sono già state approvate). Ogni ente presenta però la domanda per conto di più amministrazioni comunali. Nel corso del tempo il numero dei comuni partecipanti alla politica è cresciuto di circa il 23%: dai 47 Comuni partecipanti nell'anno educativo 2009/2010 ai 58 del 2010/2011.

Quante famiglie hanno ricevuto il voucher

Nel primo anno di attuazione hanno ricevuto il voucher conciliativo 500 famiglie; nel secondo anno le famiglie sono quasi raddoppiate raggiungendo quota 926. Tutti i genitori lavorano (condizione necessaria per aver diritto al bonus): l'87% è lavoratore dipenden-

te e il 13% è lavoratore autonomo. Il 75% ha un contratto a tempo indeterminato; il 10% a tempo determinato. Il 15% è in possesso di licenza media inferiore; il 42% è in possesso di diploma di scuola superiore; il 17% in possesso di laurea.

Le risorse utilizzate

Nei primi due anni le richieste di voucher sono state superiori agli effettivi utilizzi: il calo tra voucher richiesti e voucher effettivamente utilizzati è stato del 42% nel primo anno e del 34% nel secondo anno.

Nel primo anno i voucher erogati sono costati alla Regione e alle amministrazioni comunali coinvolte circa 1 milione e 853 mila euro. Nel secondo anno il costo totale è stato di circa 3 milioni e 594 mila euro. In entrambi gli anni il costo medio per famiglia si attesta intorno a 3700/3800 euro.

Il contributo dei Comuni è stato di circa 759.000 euro nel primo anno e di 1 milione e 353 mila euro nel secondo. Pari in media a poco meno del 40% rispetto al costo totale dei voucher. Fino a questo momento l'ente che ha contribuito in misura maggiore è il Comune di Bologna, con un 50% di finanziamento proprio.

58 Comuni dell'Emilia-Romagna, situati in 21 distretti, partecipano alla politica regionale.

Numero in crescita rispetto al primo anno di attuazione dell'intervento di circa il 23%

17 distretti sui 38 esistenti non partecipano alla politica

La politica ha un costo medio pari a circa 3800 euro per famiglia beneficiaria

Le domande di valutazione e le strategie per cercare una risposta

Nel corso di alcuni incontri tra i funzionari del Servizio Lavoro della Regione e gli analisti del Servizio Legislativo dell'Assemblea, finalizzati a definire le modalità di risposta alla clausola valutativa presente nella LR n. 17/05, è emersa l'opportunità di condurre uno studio di valutazione sulla politica dei voucher conciliativi. Lo scopo di tale iniziativa era di dar vita ad una prima esperienza di collaborazione tra apparati dell'Esecutivo e del Legislativo nel condurre la valutazione di una politica regionale. L'istruttoria tecnica per giungere ad un

primo studio di fattibilità ha coinvolto direttamente i responsabili di alcuni Comuni. Tale istruttoria ha permesso di definire tre domande di valutazione. Le elenchiamo di seguito, delineando delle possibili strategie volte a dar loro risposta.

Ci sono state difficoltà nell'implementazione della politica? Quali? Perché alcuni enti (ed alcune famiglie) non hanno preso parte alla politica?

Ogni politica distributiva, come quella dei

Tav. 2 - Qualche dato sull'attuazione dei primi due anni (cifre in milioni di euro)

Anno educativo	Voucher richiesti	Voucher attivati*	Risorse FSE richieste	Risorse FSE assegnate	Contributi comunali previsti	Contributi comunali effettivi	Costo totale previsto	Costo totale effettivo
2009/2010	864	500	2,148	1,094	1,213	0,759	3,361	1,853
2010/2011	1418	926	3,695	2,240	1,756	1,353	5,452	3,594

* I voucher attivati fanno riferimento al numero di famiglie beneficiarie. Ogni famiglia beneficiaria riceve più assegni mensili durante l'anno educativo.
Fonte: Regione Emilia-Romagna

Nella definizione delle domande di valutazione sono stati coinvolti i responsabili della politica a livello regionale e comunale. Il loro coinvolgimento proseguirà nella fase di raccolta ed elaborazione delle informazioni e in quella volta a dare una prima

voucher conciliativi, si fonda sull'assunto che i soggetti attuatori e i destinatari finali reagiranno alla disponibilità di maggiori risorse e servizi, innanzitutto partecipando attivamente all'intervento. In questo caso, la partecipazione è data dalla richiesta dei finanziamenti disponibili da parte degli Enti capofila dei distretti sociali e dall'utilizzo di voucher da parte delle famiglie. A volte, però, gli adempimenti e gli oneri legati all'implementazione di una politica possono presentare criticità. Dai primi dati a disposizione emerge che alcuni enti capofila hanno rilevato alcune difficoltà nelle varie fasi dell'attuazione, e che alcuni - 16 su 38 - hanno anche deciso di non partecipare. Nel contempo, si rileva che non tutte le famiglie in possesso dei requisiti hanno utilizzato i voucher previsti. Perché ciò è accaduto? Indagare sulle difficoltà incontrate da chi ha aderito, e sulle ragioni della "non partecipazione" è utile per capire se sia necessario qualche aggiustamento sul lato dell'attuazione al fine di migliorare la politica ed aumentarne il livello di copertura.

Per compiere tale indagine verrà compiuta un'analisi accurata della documentazione disponibile e saranno realizzate alcune interviste in profondità con le amministrazioni coinvolte e con quelle non coinvolte nella politica regionale.

Qual è il giudizio delle famiglie sui voucher e i servizi ricevuti?

Un aspetto altrettanto importante da indagare sono le percezioni e i punti di vista dei destinatari finali. In che misura i genitori hanno gradito i servizi fruiti grazie ai voucher? Tali servizi potevano funzionare meglio? In che modo? E i voucher hanno davvero permesso ai genitori di non perdere il posto di lavoro?

Per tentare di rispondere a queste domande, sarà condotta un'indagine telefonica presso un campione delle famiglie beneficiarie. Il campione sarà costituito da famiglie residenti nei sei ambiti distrettuali che hanno già dato la loro disponibilità a partecipare alla valuta-

zione: Faenza, Ferrara, Forlì, Reggio Emilia, Rimini, Ravenna.

Quali conseguenze ha prodotto la politica sui nidi d'infanzia privati?

In questa politica la fornitura del servizio è garantita dalla partecipazione di alcuni soggetti privati: i nidi d'infanzia. Quali sono le conseguenze gestionali ed organizzative derivanti dalla partecipazione alla politica? Le convenzioni hanno imposto nuove regole ai nidi privati? In che modo essi si sono adattati? Hanno dovuto rispondere ad una domanda maggiore? Hanno aumentato le rette (contando sul fatto che in parte essere erano pagate dal voucher comunale)? Hanno modificato l'offerta di servizi forniti?

L'analisi dei testi delle convenzioni stipulate tra i Comuni e i nidi partecipanti potrà rispondere almeno in parte a queste domande. Per ottenere ulteriori informazioni dirette è possibile organizzare alcuni *focus group* con i responsabili dei nidi privati interessati dalla politica.

Tempi e costi

Per realizzare il lavoro di raccolta ed analisi delle informazioni sono necessari almeno 6 mesi dall'approvazione della missione. Al termine del lavoro sarà prodotto un rapporto conclusivo, che verrà presentato alle Commissioni competenti.

Questa missione non comporta oneri aggiuntivi potendo essere realizzata direttamente dagli analisti di politiche che già operano in seno al Servizio Legislativo dell'Assemblea, coadiuvati dallo staff di Progetto CAPIRe nell'ambito delle attività a ricaduta specifica previste nella convenzione in essere.

Questa nota è frutto della collaborazione tra il Servizio Legislativo e Qualità della Legislazione dell'Assemblea Legislativa e lo staff di progetto CAPIRe. Si ringraziano per la collaborazione offerta: *Luisa Stanzani* (Servizio Lavoro Regione Emilia Romagna), *Silvana Ravaioli* (Comune di Faenza), *Silvia Ippoliti* (Comune di Ferrara), *Patrizia Zanobi* (Comune di Forlì), *Laura Rossi* (Comune di Ravenna), *Erica Iotti* (Comune di Reggio Emilia), *Carla Bedei* (Comune di Rimini).

CAPIRe è un'iniziativa promossa dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative di Regioni e Province Autonome. Per ulteriori informazioni sul progetto: www.capire.org