

Nidi Gratis in Lombardia: attuazione e risultati.

Guido Gay • maggio 2020



Gruppo di lavoro

Ricerca promossa dal Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione e dalla III Commissione del Consiglio regionale della Lombardia, Missione valutativa “Nidi Gratis in Lombardia: attuazione e risultati” (Cod. PoliS-Lombardia 1907021SOC).

Gruppo di lavoro

Dirigente di riferimento: Raffaello Vignali

Project Leader: Guido Gay

Gruppo di ricerca: Federica Ancona, Marco Fregoni, Guido Gay, Maria Cristina Gibelli, Emilio Gregori, Federica Nicotra, Marta Prandelli



Obiettivi di Nidi Gratis

In termini molto generali, la misura regionale “Nidi Gratis” azzerava la retta dovuta dai genitori per la frequenza dei propri figli in nidi e micronidi pubblici o privati convenzionati, con l’obiettivo preminente della conciliazione tra impegni familiari e lavoro.

Nidi Gratis interviene infatti sui diversi livelli che possono concorrere al superamento di una situazione di vulnerabilità delle famiglie lombarde, tra cui:

1. **Conciliazione vita-lavoro.** La misura è pensata per sostenere, in generale, la permanenza di entrambi i genitori nel mercato del lavoro.
2. **Prevenzione della povertà educativa.** La misura infatti coniuga il sostegno economico dato alle famiglie con lo sviluppo educativo dei minori tra gli 0 e i 3 anni, riducendo così rischi futuri legati ad un insufficiente capitale umano.



Descrizione della misura

In estrema sintesi, possono aderire a Nidi Gratis nuclei familiari con figli iscritti e frequentanti nidi o micronidi, pubblici o privati convenzionati, individuati nei Comuni che in forma singola o associata hanno aderito alla misura Nidi Gratis.

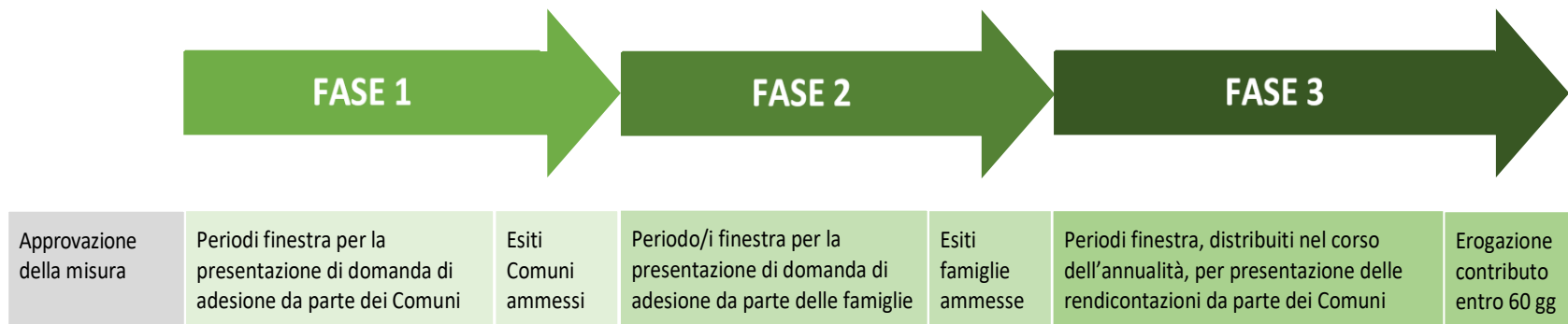
Alla data di presentazione della domanda, i nuclei familiari devono essere in possesso dei seguenti requisiti:

1. ISEE inferiore o uguale a € 20.000;
2. entrambi i genitori residenti in Lombardia;
3. entrambi i genitori occupati oppure, se disoccupati, con Patto di Servizio Personalizzato - PSP (per il 2016, anche altri percorsi di politiche attive del lavoro); a partire dall'annualità 2019/2020, almeno un genitore occupato e un genitore, se disoccupato, con DID (Dichiarazione di Immediata Disponibilità) e PSP (Patto di Servizio Personalizzato) entro 4 mesi dalla data di presentazione della domanda.



Descrizione della misura

Fasi temporali della misura "Nidi Gratis"



Fonte: Elaborazione PoliS-Lombardia

Descrizione della misura

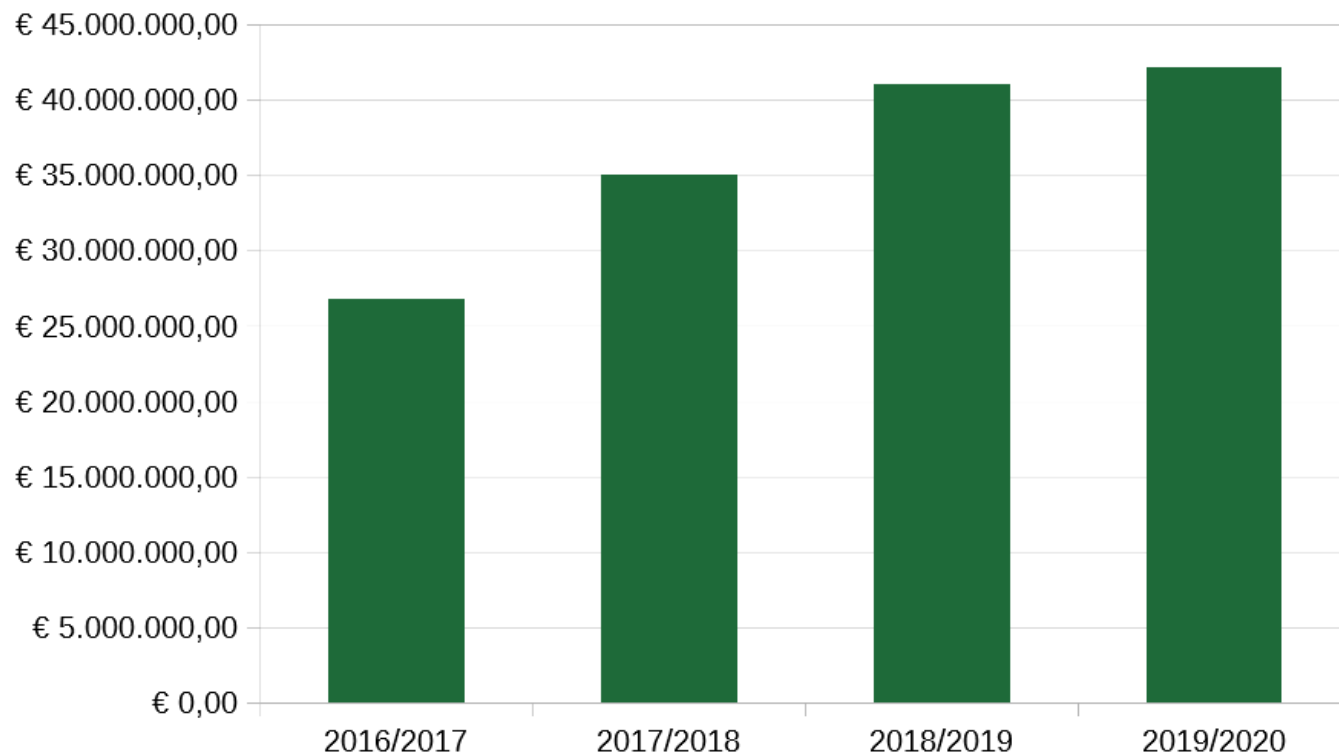
Nidi Gratis si è rivelata una misura molto apprezzata e nel periodo considerato si è registrata una crescita significativa dei Comuni e delle famiglie coinvolte nonché delle risorse economiche messe a disposizione.

I numeri di Nidi Gratis

Edizione	Annualità	Risorse investite	Comuni	Famiglie
Prima	2016/2017	26.737.500 €	382 + 8 UC	13.238 ammesse
Seconda	2017/2018	35.000.000 €	431 + 12 UC	14.354 ammesse
Terza	2018/2019	41.000.000 €	508 + 22 UC	15.210 ammesse
Quarta	2019/2020	42.200.000 €	559 + 22 UC	ND

Fonte: Regione Lombardia

Nidi Gratis, risorse investite



Attività di ricerca effettuate

- Inquadramento normativo.
- Descrizione della misura Nidi Gratis nelle sue fasi di svolgimento.
- Analisi informazioni amministrative fornite da Regione Lombardia.
- Approfondimento della misura in relazione al sistema di offerta regionale e nazionale dei servizi per l'infanzia.
- Somministrazione di questionario strutturato ai responsabili degli asili nido e dei micronidi presenti sul territorio regionale.
- Interviste qualitative a testimoni privilegiati.
- Analisi rilevazioni di *customer satisfaction*.
- Elaborazione di informazioni relative alla modifica della condizione occupazionale nelle famiglie beneficiarie.
- Analisi studi valutativi effettuati da Regione Lombardia.

Non è stato possibile, per considerazioni di privacy, effettuare una rilevazione diretta presso le famiglie beneficiarie.



La tesi di fondo

Nidi Gratis si è rivelata una misura molto apprezzata dalle famiglie lombarde.

La ricerca ha consentito di enucleare un insieme di indicazioni – «punti di forza» - che avvalorano questa affermazione: nessun indizio è di per sé probante ma nel loro insieme a nostro parere forniscono un solido supporto a questa tesi.

Naturalmente non mancano elementi di debolezza di cui si darà conto in questa presentazione.

Le indicazioni per eventuali sviluppi futuri della misura concludono la presentazione e tengono conto delle novità legislative maturate a fine 2019 e, per quanto possibile, degli sviluppi della crisi sanitaria ed economica in corso.



Punti di forza



Soddisfazione delle famiglie lombarde

Regione Lombardia effettua periodicamente delle indagini sulla soddisfazione dei beneficiari delle proprie misure di sostegno.

Comparativamente, Nidi Gratis è la misura che meglio risponde alle esigenze delle famiglie lombarde (**89,3% di valutazioni positive**), con uno stacco molto evidente (13,6 punti) rispetto a Dote Scuola.

L'elevato livello di soddisfazione si conferma anche in una recente rilevazione campionaria condotta da PoliS-Lombardia sulla popolazione adulta lombarda nel novembre 2019 per misurare le performance della Regione. Il **74% del campione ritiene che Nidi Gratis sia una misura molto o abbastanza opportuna.**



Conciliazione famiglia e lavoro

Regione Lombardia ha effettuato una indagine nel 2018 sui beneficiari di Nidi Gratis:

- Il 24% delle famiglie intervistate ha dichiarato che in assenza della misura avrebbe rinunciato al servizio;
- Il 44% avrebbe fatto l'iscrizione al nido/micronido ma a condizioni diverse (orario ridotto, ridotti servizi).

Inoltre, quasi la metà dei responsabili delle strutture intervistati da PoliS-Lombardia ha dichiarato che la misura avrebbe consentito di migliorare “molto” o “moltissimo” la conciliazione vita-lavoro dei genitori permettendo loro di dedicare più tempo alle attività lavorative, mentre meno del 20% ritiene che il miglioramento del bilanciamento vita-lavoro sia trascurabile.



Variazione occupazione nelle famiglie beneficiarie

L'analisi integrata dei dati disponibili ha consentito di evidenziare una variazione dello stato occupazionale nelle famiglie beneficiarie nei mesi precedenti alla presentazione della domanda di contributo: l'aspettativa dell'azzeramento della retta nel nido si associa ad un aumento della percentuale dei genitori entrambi occupati, dal 62,8% al momento della presentazione della DSU (Domanda Sostitutiva Unica a fini ISEE) al 76,1% quando è stata presentata la domanda per Nidi Gratis 2017/2018.

Pur con tutte le cautele del caso, questo risultato è interessante perché evidenzia un processo di modifica della condizione occupazionale dei genitori che può essere messo in relazione all'aspettativa, fondata sulla conoscenza dei risultati del primo anno della misura, del beneficio economico garantito ai beneficiari di Nidi Gratis.



Aumento posti disponibili

Secondo l'opinione dei rispondenti al questionario, nel periodo trascorso tra la prima edizione della misura nel 2016/2017 e l'annata 2018/2019 si è verificato un aumento dei posti disponibili in più di 1 struttura su 4.

Il questionario rileva che le strutture percepiscono una correlazione tra l'aumento del numero degli iscritti e l'adesione alla misura nel 60% dei casi.

Questo dato è in linea con le interviste qualitative: i Comuni e le strutture comunali confermano infatti la stessa percezione di correlazione, mentre le strutture private, con o senza convenzione, affermano che uno dei motivi che hanno spinto o spingerebbero all'adesione alla misura è proprio la volontà di aumentare le iscrizioni nella propria struttura.

Punti di debolezza



Famiglie nei Comuni non aderenti a Nidi Gratis

La numerosità dei bambini tra 0 e 2 anni residenti nei 576 Comuni aderenti per l'annualità 2018/2019 è pari a 183.233 unità.

Risiedono invece in Comuni non inclusi in Nidi Gratis 61.989 bambini, pari al 25,3% del totale dei 245.222 bambini tra 0 e 2 anni residenti in Lombardia a quella data.

Si tratta di bambini in una elevata percentuale esclusi dalla misura, perché i Comuni lombardi limitano fortemente l'accesso ai nidi alle famiglie che non risiedono nel proprio territorio.

In particolare, nelle rendicontazioni di Nidi Gratis 2018/2019 il 94,9% delle famiglie risiedeva nel Comune in cui era situato l'asilo nido frequentato dal proprio figlio.



Elementi critici di natura economica

Sulla base delle riflessioni qualitative raccolte, è stato possibile rilevare che i tempi di rendicontazione ed erogazione del contributo Nidi Gratis hanno portato alcune strutture aderenti a dover mettere in atto, nei diversi anni, drastici cambiamenti per contenere le spese, tra cui la l'abbassamento dello stipendio dei titolari e la scelta di non aderire per l'annualità 2019/2020.

Questo è particolarmente rilevante per le strutture private e per le strutture pubbliche con gestione affidata a terzi.



Problematiche gestionali e amministrative

Dalle riflessioni qualitative raccolte è emerso il tema dell'aumento del carico di lavoro amministrativo:

- le interviste ai responsabili comunali e all'ente gestore hanno evidenziato un limite gestionale del software utilizzato per la rendicontazione, dovendo compilare i dati di ogni singolo utente per ogni mese rendicontato e non potendo salvare i dati per una compilazione successiva;
- per quanto riguarda i privati e i gestori di strutture comunali, molto del lavoro dipende dagli accordi con il Comune con cui si ha la convenzione o l'appalto, per cui spesso i gestori delle strutture si trovano a dover produrre materiale giustificativo diversificato per ogni singolo utente, a seconda delle richieste dell'amministrazione con cui si interfacciano.

Variabilità locale dei criteri della misura Nidi Gratis

Ciascuna annualità della misura Nidi Gratis individua alcuni criteri che i Comuni devono rispettare per poter aderire.

Alcuni referenti intervistati hanno evidenziato come alcuni aspetti trattati tra i criteri di adesione a Nidi Gratis siano declinati in maniera più restrittiva a livello di regolamento comunale.

Esempi pratici sono stati riportati sia in relazione al criterio di occupazione dei genitori (per es., alcuni Comuni richiedono che siano entrambi occupati per ottenere un posto in una struttura), sia rispetto alla tipologia di ISEE presentabile da parte delle famiglie.



Frequenza dell'utenza Nidi Gratis

Tra le risposte alle domande aperte del questionario la questione frequenza sembra essere un elemento critico per alcune strutture, in quanto “le famiglie che accedono al servizio gratuitamente in molti casi fanno registrare frequenze più basse rispetto a chi sostiene direttamente la spesa”.

I dati amministrativi analizzati mostrano che i mesi di assenza sono molto ridotti (3.140) rispetto al totale di mensilità di iscrizione (148.722). Tuttavia, risulta una significativa incidenza della frequenza cosiddetta “ridotta”, dovuta agli inserimenti in corso mese, alle interruzioni per vacanze natalizie e, in 32.830 casi (22,1% del totale delle mensilità di iscrizione) per motivazioni non specificate.



Altre forme di agevolazione e complessità amministrativa

Secondo le riflessioni qualitative raccolte, le famiglie che non possono accedere alla misura Nidi Gratis spesso richiedono di poter usufruire del Bonus Nido erogato da INPS (l'utilizzo del cosiddetto Bonus Nido è segnalato da 3 strutture su 4).

Sotto il profilo delle procedure amministrative di attuazione della misura, alcune strutture private lamentano una eccessiva complessità amministrativo-gestionale della misura lombarda, se messa a confronto con la misura nazionale Bonus Nido INPS.



Sviluppi nel passato prossimo

Con le modifiche apportate dalla Legge di Bilancio 2020 al comma 355 dell'art. 1, L. 11 dicembre 2016, n. 232, a decorrere dal 2020 la misura nazionale Bonus Nido erogata tramite INPS è stata dotata di ulteriori risorse che hanno consentito di fissare un beneficio totale di 3.000 euro annuali per nuclei familiari con ISEE fino a 25.000 euro e uno di 2.500 euro per nuclei familiari con ISEE da 25.001 a 40.000 euro. Rimane invece invariato il contributo di 1.500 euro per le famiglie con ISEE superiore a 40.000 euro.

A parere del gruppo di lavoro che ha curato il presente rapporto, queste modifiche suggeriscono un'attenta riconsiderazione di "Nidi Gratis" per evitare sovrapposizioni con il rinnovato Bonus Nidi che muove le mosse in questi mesi.



Sviluppi futuri

La crisi sanitaria ed economica ha modificato le prospettive di sviluppo di Nidi Gratis e di Bonus Nido e più in generale delle stesse modalità di erogazione dei servizi educativi per la prima infanzia.

Prioritariamente si tratterà di capire come si possano coniugare gli obiettivi di «Conciliazione vita-lavoro» e di «Prevenzione della povertà educativa» con le modalità di fruizione dei servizi imposte dalle perduranti esigenze di «distanziamento sociale».



DPCM 17 maggio 2020

... con la sospensione di tutte le attività educative e scolastiche in presenza, si è limitata drasticamente la possibilità di svolgere esperienze al di fuori del contesto domestico e familiare per i bambini e gli adolescenti.

«... a decorrere dal 15 giugno 2020, è consentito l'accesso di bambini e ragazzi a luoghi destinati allo svolgimento di attività ludiche, ricreative ed educative, anche non formali, al chiuso o all'aria aperta, con l'ausilio di operatori cui affidarli in custodia e con obbligo di adottare appositi protocolli di sicurezza...»

«Costituiscono elementi di riferimento trasversali alle esperienze ed attività prospettate nelle diverse sezioni del documento:

1. la centratura sulla qualità della relazione interpersonale, mediante il rapporto individuale adulto e bambino, nel caso dei bambini di età inferiore ai 3 anni...»



Decreto Legge «Rilancio», n.34, 19 maggio 2020, art. 233

(Misure di sostegno economico all'istruzione paritaria fino ai sedici anni e al sistema integrato da zero a sei anni)

1. Il fondo di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, è incrementato, per l'anno 2020, di 15 milioni di euro anche in conseguenza dell'emergenza causata dalla diffusione del Covid-19.
2. Al fine di assicurare la necessaria tempestività nell'erogazione delle risorse, al riparto del fondo di cui al comma 1, solo per l'anno 2020, si provvede con decreto del Ministro dell'istruzione, previa intesa in Conferenza unificata, fermi restando i criteri previsti dall'articolo 12 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, anche nelle more dell'adozione del Piano nazionale di azione nazionale pluriennale di cui all'articolo 8 del predetto decreto legislativo. Si prescinde dall'intesa qualora la stessa non pervenga entro il suddetto termine di 15 giorni.
3. Ai soggetti che gestiscono in via continuativa i servizi educativi e alle istituzioni scolastiche dell'infanzia non statali di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, è erogato un contributo complessivo di 65 milioni di euro nell'anno 2020, a titolo di sostegno economico in relazione alla riduzione o al mancato versamento delle rette o delle compartecipazioni comunque denominate, da parte dei fruitori, determinato dalla sospensione dei servizi in presenza a seguito delle misure adottate per contrastare la diffusione del Covid-19. Con decreto del Ministro dell'istruzione il predetto contributo è ripartito tra gli uffici scolastici regionali in proporzione alla popolazione residente in età compresa tra zero e sei anni di età. Gli uffici scolastici regionali provvedono al successivo riparto in favore dei servizi educativi e delle istituzioni scolastiche dell'infanzia non statali di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, in proporzione al numero di bambini iscritti nell'anno scolastico 2019/2020.

Grazie per l'attenzione