



Regione Lombardia

IL CONSIGLIO

# NIDI GRATIS IN LOMBARDIA: ATTUAZIONE E RISULTATI



Missione valutativa promossa dal  
Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione  
e dalla Commissione Sanità e Politiche sociali del Consiglio regionale

## **EXECUTIVE SUMMARY**

Missione Valutativa n. 20/2019



## **Nidi Gratis in Lombardia: attuazione e risultati**

1907021SOC

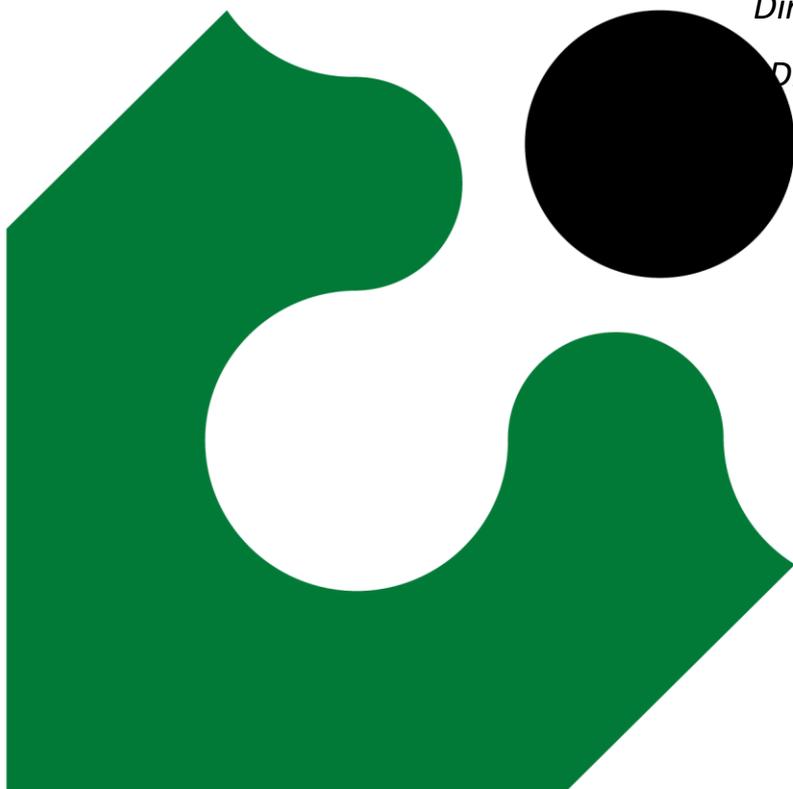
Executive Summary

*Direttore scientifico:* Armando De Crinito

*Dirigente responsabile:* Raffaello Vignali

*Responsabile di progetto:* Guido Gay

Febbraio 2020



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

Gruppo di lavoro

PoliS-Lombardia

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

La misura Nidi Gratis è stata introdotta in via sperimentale nell’aprile del 2016<sup>1</sup> nell’ambito del programma Reddito di Autonomia<sup>2</sup> ed è stata confermata per le annualità successive grazie ad un continuo investimento di risorse da parte di Regione Lombardia, incluso il ricorso a fondi europei (Programma POR FSE 2014-2020) a partire dalla seconda annualità.

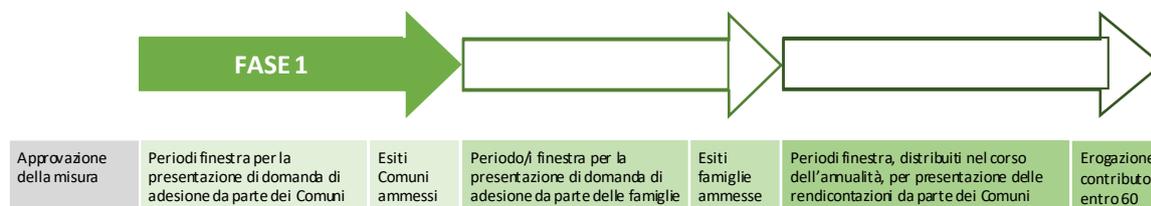
La misura regionale azzerava la retta dovuta dai genitori che beneficiano di Nidi Gratis per la frequenza dei propri figli di nidi e micronidi pubblici o privati convenzionati segnalati dai Comuni aderenti, escludendo uscite di cassa da parte delle famiglie, con l’obiettivo preminente della conciliazione 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:

- Conciliazione vita-lavoro. La misura è pensata per sostenere, in generale, la permanenza di entrambi i genitori nel mercato del lavoro.
- 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.

Di seguito vengono illustrate schematicamente le 3 fasi temporali, tra loro consecutive, che caratterizzano la misura. Per una trattazione dettagliata delle diverse fasi si rimanda al testo del rapporto (par. 1.2) e all’Allegato 1.

Figura 1 Fasi temporali della misura “Nidi Gratis”



Fonte: Elaborazione PoliS-Lombardia

Nel periodo di attività quadriennale della misura si è registrata una crescita significativa dei destinatari (Comuni) e beneficiari ultimi (famiglie) coinvolti, nonché delle risorse economiche messe a disposizione da Regione Lombardia.

Tabella 1 I numeri della misura Nidi Gratis

Edizione	Annualità	Risorse investite	Comuni	Famiglie
Prima	2016/2017	26.737.500 €	382 + 8 UC <sup>1)</sup>	13.238 <sup>5)</sup> ammesse
Seconda	2017/2018	35.000.000 €	431 + 12 UC <sup>2)</sup>	14.354 <sup>b)</sup> ammesse
Terza	2018/2019	41.000.000 €	508 + 22 UC <sup>3)</sup>	15.210 <sup>l)</sup> ammesse
Quarta	2019/2020	42.200.000 €	559 + 22 UC <sup>4)</sup>	ND

Fonte: Regione Lombardia<sup>3</sup>

<sup>1</sup> D.G.R. X/5096 del 29 aprile 2016.

<sup>2</sup> D.G.R. X/5060 del 18 aprile 2016.

<sup>3</sup> Si precisa di seguito la specifica fonte dei dati riportati in Tabella 1, seguendo la numerazione che affianca ciascun riquadro. 1) Consiglio Regionale (2018), Note informative sull’attuazione delle politiche regionali - n.

Il presente rapporto finale vuole descrivere la misura Nidi Gratis, mettendone in luce il processo di attuazione ed evidenziando gli elementi che complessivamente forniscono indicazioni sulle possibili ricadute della misura stessa nel contesto lombardo.

Il rapporto finale è strutturato principalmente in due sezioni. Dopo un inquadramento normativo, il primo capitolo descrive Nidi Gratis nelle sue fasi di svolgimento, fornendo una disamina sui cambiamenti principali tra le diverse annualità. Segue una presentazione dei descrittori della misura, basata sulle informazioni amministrative acquisite dal gruppo di lavoro, e un approfondimento della misura in relazione al sistema di offerta regionale e nazionale dei servizi per l’infanzia.

Il secondo capitolo caratterizza invece la successiva parte del lavoro, ossia le attività di ricerca condotte da PoliS-Lombardia al fine di esplorare l’andamento e le ricadute della misura. Le fonti che hanno guidato le analisi sono cinque: (1) questionario strutturato rivolto ai responsabili degli asili nido e dei micronidi presenti sul territorio regionale; (2) interviste qualitative a testimoni privilegiati; (3) rilevazione di *customer satisfaction*; (4) elaborazione di informazioni relative alla modifica della condizione occupazionale nelle famiglie beneficiarie e (5) valutazioni sulla performance di Regione Lombardia. Delle considerazioni conclusive concludono il rapporto. Per una lettura informata del testo sono stati appositamente predisposti un glossario (Appendice 2) e una tabella di confronto tra le varie annualità della misura (Allegato 1).

In sintesi, i principali risultati sono divisibili in punti di forza e punti di debolezza, che permettono di proporre una riflessione sugli sviluppi futuri.

### **Punti di forza**

- Crescita dei servizi socio-educativi per la prima infanzia in Lombardia.

Secondo i più recenti dati Istat, la crescita del numero dei posti autorizzati per bambini di 0-2 anni è risultata moderata nel primo anno di applicazione di Nidi Gratis (+0,6 punti percentuali) e significativa nell’anno seguente (+ 1,4 punti percentuali). La correlazione tra l’aumento dei posti e Nidi Gratis dovrà essere verificata negli anni prossimi, certamente però è significativo che una crescita così importante non si sia verificata in altri periodi o in altre regioni italiane. Anche gli addetti ai lavori riportano una percezione di miglioramento sia sul fronte del sostegno educativo e dell’avviamento precoce al percorso pedagogico, sia in relazione al concreto sostegno economico dato alle famiglie.

---

27; 2) Elenco dei Comuni ammessi alla misura Nidi Gratis aggiornato al 15 dicembre 2017, sito istituzionale Regione Lombardia; 3) Elenco completo Comuni ammessi (n. 530) avviso Nidi Gratis 2018/2019 – D.D.S. n.9067/2018 - decreti di ammissione nn. 11287 del 31.luglio 2018, 13006 del 13 settembre 2018, 13135 del 17 settembre 2018, 13833 del 28 settembre 2018, 14722 del 12 ottobre 2018, 15196 del 22 ottobre 2018; 4) Elenco strutture nido e micronido ammesse in ordine di provincia e Comune – Avviso Nidi Gratis 2019/2020 (D.D.S. n.7993/2019), aggiornamento al 26 novembre 2019 ; 5) D.G.R. n.7047/2017; 6) D.G.R. n.645/2017; 6) Sito istituzionale Regione Lombardia; 7) Comunicato Esiti Istruttoria misura Nidi Gratis 2018/2019 (D.G.R. n.4/2018) 8° Provvedimento.

- Evoluzione dell’offerta e della domanda dei posti  
Secondo l’opinione dei responsabili delle 715 strutture lombarde intervistate (47,4% delle 1.508 strutture totali sul territorio) 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 per più di 1 struttura su 4. La percezione delle strutture di una correlazione tra l’aumento del numero degli iscritti e l’adesione alla misura è riportata nel 60% dei casi ed è in linea con quanto emerso nelle interviste qualitative.
- Soddisfazione delle famiglie lombarde  
In base alle rilevazioni di *customer satisfaction* di Regione Lombardia, Nidi Gratis è la misura che meglio risponde alle esigenze delle famiglie lombarde (89,3% di valutazioni positive).
- Conciliazione famiglia e lavoro  
Secondo un’indagine svolta nel 2018 da Regione Lombardia, il 24% delle famiglie beneficiarie di Nidi Gratis ha dichiarato che in assenza della misura avrebbe rinunciato al servizio, mentre il 44% avrebbe fatto l’iscrizione al nido/micronido a condizioni diverse (orario ridotto, ridotti servizi). Questi dati sono confermati anche dalle ricerche qui condotte:
  - la situazione occupazionale è passata dal 62,8% di genitori entrambi occupati al momento della presentazione della DSU al 76,1% all’atto di presentazione della domanda Nidi Gratis. Pur con tutte le cautele del caso, questo risultato evidenzia un processo di modifica della condizione occupazionale dei genitori che può essere messo in relazione all’aspettativa del beneficio economico garantito ai beneficiari di Nidi Gratis.
  - Quasi la metà dei responsabili delle strutture coinvolte 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.
- Risorse economiche e strumenti gestionali  
Oltre ad un continuo investimento economico da parte di Regione Lombardia, che ha permesso di ampliare in maniera costante i numeri di Nidi Gratis (adesione Comuni e Famiglie), si segnala una positiva implementazione degli strumenti gestionali a disposizione dei Comuni e delle famiglie:
  - Da una gestione cartacea delle domande delle famiglie nella prima annualità si è passati a una modalità totalmente online garantita dal portale SiAge (Bandi Online a partire dal 2019/2020);
  - Particolarmente positiva anche la sperimentazione *Blockchain* per l’annualità 2019/2020: il 60/70% delle famiglie di Cinisello Balsamo ha preferito questa forma sperimentale di presentazione della domanda, rispetto alla modalità classica;
  - i testimoni privilegiati dei Comuni hanno accolto con favore l’anticipazione finanziaria che Regione Lombardia ha approvato per l’annualità 2019/2020 per i 498 Comuni – sui 581 complessivamente ammessi alla misura – in possesso di caratteristiche appositamente individuate.

### **Punti di debolezza**

- Famiglie nei Comuni non aderenti a Nidi Gratis

Risiedono in Comuni non inclusi in Nidi Gratis 2018/2019 61.989 bambini, pari al 25,3% del totale dei 245.222 bambini tra 0 e 2 anni residenti in Lombardia a inizio 2018. 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;

- Elementi critici di natura economica

I tempi dilazionati di rendicontazione ed erogazione del contributo Nidi Gratis hanno portato alcune strutture rispondenti (interviste e questionario) a dover mettere in atto, nei diversi anni, drastici cambiamenti per contenere le spese, tra cui l'abbassamento dello stipendio dei titolari e la scelta di interrompere la convenzione con il Comune (strutture private).

- Problematiche gestionali ed amministrative

Emerge dalle interviste e dal questionario un limite gestionale del software utilizzato per la rendicontazione che richiede la compilazione individuale per utente e per singola mensilità, con conseguenti rallentamenti per i Comuni con elevati numeri di utenza Nidi Gratis. Inoltre i privati e i gestori di strutture comunali devono spesso produrre materiale giustificativo diversificato per ogni utente a seconda delle richieste dell'amministrazione con cui si interfacciano.

- Declinazione dei criteri della misura Nidi Gratis

Ciascuna annualità di Nidi Gratis individua alcuni criteri che i Comuni devono rispettare per poter aderire alla misura. Si tratta di criteri di selezione, cui è possibile adeguarsi ai fini dell'ammissione al beneficio, ma non di prescrizioni: non è infatti nella natura della misura conformare la regolamentazione a livello locale. Con ciò si spiega il fatto che alcuni referenti intervistati abbiano evidenziato come alcuni aspetti trattati tra i criteri di adesione a Nidi Gratis siano declinati in maniera più restrittiva a livello di regolamento comunale (es. criterio di occupazione dei genitori; tipologia di ISEE presentabili);

- Frequenza dell'utenza Nidi Gratis

La questione frequenza sembra essere un elemento critico per alcune strutture che accolgono utenza Nidi Gratis (questionario), in quanto “le famiglie che accedono al servizio gratuitamente in molti casi fanno registrare frequenze più basse rispetto a chi sostiene direttamente la spesa”, sia richiedendo un servizio giornaliero/settimanale ridotto, sia non usufruendo del servizio nei periodi di vacanza (es. mese di luglio). Anche i dati amministrativi mostrano una significativa incidenza della frequenza cosiddetta “ridotta”, dovuta agli inserimenti in corso mese, alle interruzioni per vacanze natalizie e, nel 22,1% del totale delle mensilità di iscrizione, per motivazioni non specificate. Si precisa che l'aspetto dell'effettiva frequenza e fruizione del servizio non è disciplinato in modo puntuale dalle linee guida della misura, ma rileva in particolare in sede di rendicontazione, in quanto deve essere documentato dal Comune.

- Altre forme di agevolazione

Secondo le riflessioni qualitative raccolte, le famiglie che non possono accedere alla misura Nidi Gratis richiedono di poter usufruire del Bonus Nido erogato da INPS. Anche 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 futuri**

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 (cfr. per la disciplina di dettaglio Tabella 1.7 e BOX 4).

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 Nido che muove le mosse in questi mesi.

